

**« 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



## Introduction

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, un accroissement des capacités militaires de l'Union européenne. Il est, en effet, généralement admis que si l'Europe consacre l'équivalent de 40% du budget des Etats-Unis pour sa défense, les capacités militaires de l'Union européenne ne représentent que 10% des capacités militaires des Etats-Unis.

Les conclusions se présentent donc sous la forme de recommandations qui peuvent s'adresser aussi bien aux Etats, à l'Etat-major de l'Union européenne (EMUE), à l'Agence européenne de défense (AED) ou même à la Commission européenne qui a étendu ses activités au secteur industriel de la défense et qui réfléchit à l'organisation du marché européen de l'armement.

Du fait de leur compétence en terme d'intégration des politiques de défense, l'OTAN, pour la défense commune, et l'Union européenne, pour les missions de Petersberg, exercent une activité qui n'est pas sans conséquence sur les processus ainsi que sur le contenu des planifications de certains membres de l'Union européenne. De ce fait, le processus de planification de l'OTAN, ainsi que celui de l'Union européenne mis en place après l'élaboration des objectifs globaux 2003 et 2010, ont également fait l'objet d'une analyse au sein de cette étude afin de comprendre leur incidence sur les planifications nationales et d'envisager de quelle manière ils pourraient évoluer en vue d'obtenir une meilleure synergie des processus de planification nationale.

Dans cette étude, sont donc présentés successivement et selon un ordre alphabétique les processus de planification de 8 membres de l'Union européenne à savoir :

- L'Allemagne,

- L'Espagne ;
- La Finlande ;
- La France ;
- L'Italie ;
- La Pologne ;
- Le Royaume-Uni ;
- La Suède.

Le processus de planification de la France est présenté de manière synthétique et non exhaustive avec pour objectif de mettre en évidence les grands traits de ce modèle.

Après la présentation de ces modèles de planification, les processus de planification de l'OTAN et le processus capacitaire de l'Union européenne sont décrits et analysés au regard de leur incidence probable sur les modèles et le contenu des processus de planification nationaux.

Enfin, dans la conclusion, sont synthétisées les grandes « lois » qui déterminent les modèles de planification des pays membres de l'Union européenne. Ces grandes lois, qui sont intangibles, permettent d'établir un certain nombre de recommandations à destination des Etats, de l'EMUE, de l'AED en vue de permettre une meilleure harmonisation des modèles de planification de l'Union européenne en vue d'accroître l'efficacité de la PESD au profit de l'Union européenne et de ses Etats membres.

De manière générale nous avons entendu la planification au sens stratégique c'est à dire le processus qui consiste à déterminer à partir d'une analyse des menaces et d'une volonté politique définissant le rôle d'un pays, les missions des armées et les types d'intervention, la planification des forces et ou capacitaires en correspondance avec des moyens financiers identifiés. A partir de là il faut bien voir que tous les pays n'incluent pas strictement les mêmes éléments dans la planification militaire. Certains pays font de la planification de forces d'autres de la planification capacitaire. La notion de capacité ne recouvre d'ailleurs pas souvent une définition ou un contenu identique selon les pays. Toutes les questions relatives à la planification opérationnelle sont hors du champ de l'étude.

## CHAPITRE I : LA PLANIFICATION CAPACITAIRE DANS LES PAYS EUROPÉENS

Afin d'essayer de qualifier les processus nationaux de planification, nous avons déterminé les différentes fonctions qui participent à l'élaboration d'une planification. Nous sommes partis d'un modèle de planification le plus complet possible, c'est à dire celui qui correspond à un pays susceptible de déterminer de manière tout à fait autonome sa politique étrangère, sa politique de défense et sa politique technologique en adoptant un modèle de planification capacitaire.

Ce découpage en différentes fonctions et la présentation synthétique sous forme de tableau doit permettre de mieux visualiser les pays qui intègrent ces différentes fonctions dans leur planification, ceux qui n'intègrent pas certaines fonctions ou ceux qui les intègrent de manière partielle. Afin d'opérer cette différenciation, nous avons noté de 0 (absence d'existence de la fonction) à 3 (prise en compte de la fonction complète) la capacité de chaque pays à prendre en compte les différentes fonctions.

Après la description de chacun des modèles de planification nationale, nous procédons à une analyse récapitulative, fonction par fonction, pour chaque pays en attribuant donc une note pour chaque fonction et pour chaque pays selon les critères suivants :

- 0 nul
- 1 faible
- 2 moyen
- 3 complet

La définition retenue pour les différentes fonctions est la suivante :

**Fonction politico-stratégique** : C'est la capacité à déterminer sur une base nationale une analyse prospective des menaces avec pour objectif de traduire et d'adapter la réponse à cette menace dans le cadre de la planification militaire.

**Fonction prospective opérationnelle** : Dans la prospective opérationnelle, sont inclus deux éléments :

- La détermination de la mission des armées qui sera fonction de la prospective stratégique et du rôle que le pays aura décidé de jouer sur la scène internationale via son outil militaire ;

- L'existence éventuelle de scénarios d'interventions pré-identifiés avec l'objectif de déterminer les capacités nécessaires pour répondre à ces scénarios.

**Détermination des capacités** : c'est la capacité à élaborer son système de défense en fonction d'un effet militaire ou politico-militaire recherché.

**Détermination des systèmes de défense, architectes de forces** : C'est la capacité à élaborer un système de défense en fonction d'un découpage de l'outil militaire qui soit global et cohérent.

**Spécification des matériels** : C'est la fonction qui consiste à pouvoir déterminer avec précision quelles seront les performances attendues d'un matériel en fonction d'un effet militaire désiré. La capacité à spécifier un matériel est susceptible d'entraîner la capacité à élaborer et à conduire un programme d'armement.

**Prospective technologique - technologies à maîtriser** : c'est la capacité à déterminer quelles sont les technologies qu'il apparaît nécessaire de maîtriser afin d'intégrer cette donnée dans la planification.

**Maintien d'une BITD et politique industrielle** : C'est la capacité à élaborer une politique industrielle nationale dans le domaine de la défense.

**Fonction financière : interface au sein du Ministère de la Défense** : c'est la capacité à élaborer une planification financière pour l'acquisition de matériels sur le long terme au sein même du Ministère de la Défense qui soit cohérente avec les orientations budgétaires de l'Etat considéré.

## Section I - Le modèle allemand de planification

### I - PRESENTATION DU PROCESSUS ALLEMAND DE PLANIFICATION

Le processus allemand de planification se déroule en six étapes.

#### *1) Les deux premières étapes : Elaboration du concept de la Bundeswehr*

Les deux premières étapes sont intimement mêlées et s'achèvent avec le concept de la Bundeswehr, publié en août 2004. Ces deux premières étapes du processus de planification n'ont pas de caractère périodique. Elles résultent d'une double nécessité :

- la nécessité de prendre en compte l'évolution de l'OTAN et de l'UE : prise en compte des *Prague capability commitment* (PCC), de la création de la *Nato response force* (NRF) et de la création de l'*Allied Command Transformation* (ACT) après le sommet de l'OTAN de Prague en décembre 2002 ; prise en compte de la démarche capacitaire de l'Union européenne avec le processus *Headline Goal*, la constitution des groupes ECAP puis des groupes de projets au niveau de l'Union européenne ;
- Plus prosaïquement, cette nouvelle planification résulte également des difficultés budgétaires de l'Allemagne. La procédure a été initiée immédiatement après les élections législatives de 2002 quand la majorité SPD a été confirmée ainsi que le nouveau Ministre de la Défense, Peter Struck qui avait succédé à Rudolf Scharping en juillet 2002. Il y a en outre ici, une volonté de rupture avec le précédent Ministre jugé responsable notamment d'avoir pris des engagements sur l'A-400M hors de proportion avec la disponibilité financière du pays.

Dans une première étape, en amont de la planification proprement dite, le Ministère de la Défense définit les grands principes qui vont guider la politique de Défense allemande et donc la planification allemande.

Le premier de ces documents s'intitule « **Les principes directeurs de la politique de Défense** » (*vertidigungspolitische richtlinien*). Il a été publié le 12 mai 2003. Dans son contenu, ce document se présente comme le résultat d'une analyse de prospective stratégique. Il vise également à redéfinir les missions de la Bundeswehr et le cadre dans lequel se réaliseront ses missions. Il pose le principe selon lequel « la Bundeswehr devra se doter d'un profil capacitaire ». C'est dans ce document également qu'est fixé le principe selon lequel les interventions de la Bundeswehr se dérouleront exclusivement dans un cadre multilatéral, « à l'exception possible d'opérations d'évacuation et de sauvetage. »

« Les principes directeurs de la Bundeswehr » est donc un document qui se situe à mi-chemin entre le livre blanc français sur la Défense et l'annexe de nos lois de programmation militaire. Il est nettement moins détaillé que le livre blanc sur la Défense britannique ou l'annexe de nos lois de programmation militaire dans le sens où il ne donne que des indications évasives sur les capacités qui sont jugées nécessaires ou sur le type et le volume d'opérations que la Bundeswehr aura à traiter. Il est à noter toutefois que, dès ce document, le Ministère de la Défense intègre le niveau des ressources budgétaires comme une contrainte, ce qui n'apparaît pas aussi nettement dans des documents comme le livre blanc sur la Défense français de 1994 ou le livre blanc britannique de décembre 2003.

A partir de ce document de prospective stratégique, un deuxième document a été élaboré intitulé *weisung für die weiterentwicklung der Bundeswehr* (directive pour le développement de la Bundeswehr) et rendu public le 1<sup>er</sup> octobre 2003.

Ce document, signé de la main du Ministre de la Défense, vient préciser les grandes lignes des principes directeurs de la politique de Défense et donne des directives au *generalinspekteur der Bundeswehr*. Il définit notamment l'agenda qui doit conduire à la publication de la nouvelle conception de la Bundeswehr et déboucher sur le *Bundeswehr plan* 2005. Il définit également le plafond du budget de la Défense jusqu'en 2007 ainsi que le format de l'armée allemande et donne les grandes lignes directrices des évolutions de l'armée allemande.

C'est à ce stade que les planifications de l'OTAN et de l'Union européenne sont prises en compte. Il est fait référence notamment à la *Ministerial guidance* de l'OTAN de juin 2003, qui met l'accent sur les exigences qualitatives et non quantitatives sur le développement de la PESD. Ce document met l'accent sur les contraintes budgétaires et la nécessité de moderniser la Bundeswehr, ce qui peut conduire à l'annulation de programmes d'armement.



A partir de tous ces éléments, « principes directeurs de la politique de Défense », « directive pour le développement de la Bundeswehr », ainsi que la planification de l'OTAN et celle de l'Union européenne, sont définis les objectifs de la planification allemande. Ils sont synthétisés, dans une deuxième étape, dans le document intitulé « la conception de la Bundeswehr » (*Bundeswehr concept*) dont les grandes lignes sont présentées dans une brochure publiée le 9 août 2004. Dans sa lettre introductive, le Ministre de la Défense allemand Peter Struck, fait la présentation suivante de « la conception de la Bundeswehr » :

« Ce document est le document de base pour la conception d'ensemble de la défense militaire et, à ce titre, la directive fondamentale concernant l'accomplissement de la mission de la Bundeswehr ainsi que l'évolution de cette dernière. Cette directive repose sur la mission de la Bundeswehr définie dans les principes directeurs de la politique de Défense du 21 mai 2003, ainsi que le nouveau profil et le nouvel équilibre de ses tâches. Elle définit les lignes directrices, les principes et les orientations opérationnelles pour l'accomplissement de la mission tout en traduisant en capacités, structures et planification concrètes ma directive du 1<sup>er</sup> octobre 2003. »

Le concept de la Bundeswehr est une sorte de document de synthèse des deux documents précédents, venant en préciser les conséquences. Il reprend l'analyse géostratégique des principes directeurs de la Bundeswehr (chapitre I la situation). Le concept de la Bundeswehr permet surtout d'identifier l'enchaînement logique de la planification allemande.

Au sommet, se trouvent les missions de la Bundeswehr. Elles font référence au rôle que l'Allemagne se fixe en matière de politique étrangère en tant qu'Etat ou au sein de l'Union européenne. Ainsi trois missions sont définies :

- Assurer la capacité d'action de l'Allemagne dans le domaine de la politique étrangère ;
- Fournir une contribution à la stabilité dans le cadre européen et global ;
- Garantir la sécurité et la défense nationales et concourir à la défense des alliés.

En dessous de ces missions, se trouvent les tâches de la Bundeswehr. Elles sont au nombre de six :

- Prévention des conflits et gestion des crises à l'échelle internationale, y compris la lutte contre le terrorisme international ;
- Soutien des alliés ;
- Protection de l'Allemagne et de ses citoyens ;
- Opérations de sauvetage et d'évacuation ;
- Partenariats et coopération ;
- Prestations d'assistance (entraide administrative, catastrophes naturelles, accidents particulièrement graves).

La typologie de ces tâches peut donc être assimilée aux 18 tâches que l'on trouve énumérées dans le « *reporting essay* » annexé au livre blanc sur la Défense britannique mais avec une typologie nettement moins fine. De manière générale, on constate, dès l'élaboration de ces documents préliminaires, que l'analyse de prospective stratégique de l'Allemagne se fonde, pour une large part, sur l'analyse de prospective stratégique de l'OTAN et de l'Union européenne. Tout au plus, constate-t-on l'accent mis sur un mode d'action, la prévention des conflits et la gestion des crises, car ce mode d'action correspond culturellement à la vision de la sécurité internationale de l'Allemagne qui répugne à toute pratique de puissance qui reposerait sur des opérations de haute intensité.

Après avoir constaté que l'ensemble de ces considérations impose une transformation de la Bundeswehr (chapitre 3 du document), le concept stratégique pose le principe selon lequel le modèle d'armée doit se définir selon un profil capacitaire comprenant six capacités :

- La capacité de commandement ;
- Le renseignement et la reconnaissance ;
- La mobilité ;
- L'efficacité opérationnelle ;
- Le soutien et la capacité de durer ;
- La survivabilité et la protection.

Cette notion de capacité ne semble donc pas recouvrir celle qui a cours en France. En revanche, c'est une typologie qui recoupe, pour partie, les systèmes de forces tels qu'on peut les voir en France. Sachant que les Italiens ont une subdivision similaire des capacités génériques, on peut se demander si cette subdivision n'est pas celle empruntée par l'OTAN.

Dans le concept de la Bundeswehr, des contrats sont affectés à chaque capacité mais sans qu'ils ne donnent lieu à un résultat chiffré dans le document rendu public. Tout au plus, constate-t-on que trois capacités doivent être privilégiées :

- La projection stratégique ;
- La recherche du renseignement à l'échelle mondiale ;
- Les systèmes de commandement interopérables et performants.

De la dénomination de ces capacités, on peut donc conclure qu'il existe des sous capacités au sein des six capacités génériques.

Dans le chapitre 5, il est également fait référence à une autre évolution majeure de la Bundeswehr avec la transformation, celle de la nécessaire interarméisation. C'est dans ce chapitre qu'est précisé la nouvelle typologie allemande des forces : des forces d'intervention (35 000 hommes), hautement disponibles et dotées d'équipements modernes pour une guerre en réseau ; des forces de stabilisation (70 000 hommes) qui ne peuvent intervenir que dans des opérations de basse et moyenne intensité et qui n'ont pas besoin d'une mise en réseau à un degré aussi élevé que les forces d'intervention ; et des forces de soutien (147 500 hommes).

Le chapitre 6 définit le volume global de forces par armée. Dans ce chapitre, il est fait référence à certaines capacités :

- Ainsi, l'armée de terre fournit une division mécanisée avec son Etat-major de division aux forces d'intervention qui interviennent dans des opérations interarmées (donc NRF et *battlegroup* 1500).

- Les forces spéciales avec leur Etat-major de division sont, pour leur part, affectées notamment aux opérations d'évacuation, seul scénario d'intervention qui est envisagé de manière autonome ;

- L'armée de l'air fournit pour sa part :

- Quatre unités opérationnelles ;
- Trois groupements de transport aérien ;

- trois escadres de missiles sol-air dans le cadre de la défense aérienne élargie (le terme même fait référence à la terminologie Otanienne) ;
- Le nombre de formation assurant un commandement opérationnel est réduit à trois ;
- Une capacité projetable de surveillance de l'espace aérien est mise en place.

- Pour la marine, les cinq flottilles sont regroupées en deux flottilles composées de matériels identiques. Les forces opérationnelles seront composées à partir de ces deux flottilles pour les opérations d'intervention et de stabilisation. La flottille aéronavale et la 2<sup>ème</sup> escadre aéronavale sont dissoutes. La guerre navale, depuis la troisième dimension, relèvera désormais de l'armée de l'air.

Ce chapitre comprend également un paragraphe consacré à l'armement dans lequel, on constate surtout l'accent mis sur les nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Le chapitre 8 consacré au matériel donne une idée plus précise du contenu de la planification. Du fait des ressources limitées, « il devra être établie, de façon précise, une hiérarchie découlant de l'éventail des tâches et opérations de la Bundeswehr les plus probables lors de la planification des matériels et des équipements. Une réalisation de toutes les capacités partielles au moyen de matériels modernes de haute qualité n'est ni indispensable, compte tenu de la situation politique, ni financièrement possible ».

Si les tâches de la Bundeswehr semblent bien définies sur un plan national, il est très probable que les opérations fassent référence aux scénarios établis par l'OTAN et à la contribution demandée aux Allemands dans le cadre de la planification otanienne.

En second lieu, il est probable que la référence au type d'équipement selon la catégorie de forces (forces d'intervention, de stabilisation et de soutien) aboutisse à un abandon de capacité dans certains domaines même si le document semble indiquer que l'on réalisera ces mêmes capacités mais avec des équipements moins modernes. En l'occurrence, cette mention pourrait signifier que la planification allemande reste, pour partie, basée sur un concept de forces. Cette phrase peut également avoir été écrite afin de masquer les effets politiquement négatifs du manque de crédits disponibles.

La conséquence de ce raisonnement est, en tous cas, qu'« au vue des ressources limitées, une hiérarchie des matériels et des équipements devra être établie de façon précise dans le cadre de la planification des programmes d'armement. Pour couvrir les besoins, des priorités seront fixées de façon ciblée, le renoncement à certains programmes créant la marge nécessaire à la réalisation de ces priorités. »

## **2) 3<sup>ème</sup> étape : la réalisation du *customer product management* (CPM)**

C'est à partir du concept de la Bundeswehr qu'est réalisé le *customer product management* (CPM), document qui synthétise les capacités nécessaires pour mettre en œuvre ce concept de la Bundeswehr. Pour réaliser ce CPM, il est nécessaire de faire une analyse des capacités : on détermine donc, d'une part, les capacités nécessaires pour mettre en œuvre le concept de la Bundeswehr et, pour ce faire, on détaille ce concept en sous-concepts et en concepts individualisés<sup>1</sup>. D'autre part, on fait le bilan des capacités existantes. On réalise ensuite une comparaison entre les deux afin de déterminer quelles sont les lacunes capacitaires qui feront l'objet de la planification.

## **3) 4<sup>ème</sup> étape : le *Bundeswehr plan***

C'est lors d'une quatrième étape qu'est établie la planification de la Bundeswehr proprement dite. Pour ce faire, on définit, dans un premier temps, l'échéancier pour combler les lacunes capacitaires en déterminant, pour chaque année, quels sont les besoins qui doivent être satisfaits. L'ensemble de ces besoins détermine une proposition de planification, année par année, qui débouche sur la planification de la Bundeswehr (*Bundeswehr plan*).

## **4) 5<sup>ème</sup> étape : la réalisation de la planification**

La réalisation de la planification se traduit tout d'abord par une traduction financière du Bundeswehr plan. Cette traduction est impérative pour la première année qui correspond à la loi de finances pour l'année N+1. A cette occasion, on définit précisément les engagements

---

<sup>1</sup> A ce niveau, il ne nous a pas été possible de déterminer quelles étaient les sous-concepts et les concepts individualisés, si ceux-ci étaient assimilables à des capacités de base et si il y avait une homothétie avec ce qui était réalisé à l'OTAN

financiers pour les quatre années suivantes (*medium term planning*) ainsi qu'une estimation financière pour les 8 années suivantes (*long term planning*). L'ensemble de ces éléments de projection budgétaire est inclu dans la planification allemande. Ainsi, le *Bundeswehr plan* 2004 couvre-t-il les années 2004 à 2016 dans ce qui constitue la 37<sup>ème</sup> planification financière. Le *Bundeswehr plan* 2005, c'est à dire la 38<sup>ème</sup> planification, est celle qui prend intégralement en compte les évolutions liées au processus ayant abouti à la « conception de la Bundeswehr ». Cette planification financière est donc revue tous les ans : c'est une planification glissante.

L'application de cette planification commence à l'année N-2 quand sont publiées les directives budgétaires (lettres de cadrage). En décembre, les éléments de planification sont connus et le Ministère de la Défense élabore ses propositions pour le mois d'avril (année N-1). Les arbitrages ministériels se déroulent alors et le projet de budget, qui constitue la première année de la planification est présenté le 1 juin. D'ultimes arbitrages se déroulent jusqu'au début du mois de septembre. Le projet est alors examiné par le Parlement et voté avant la fin du mois de décembre.

#### **5) 6<sup>ème</sup> étape : contrôle de l'application de la planification**

La 6<sup>ème</sup> étape est consacrée au contrôle de l'application de la planification. On procède à un retour d'expérience tant au plan technique qu'au niveau des armements et au plan politique afin d'évaluer notamment les risques encourus en cas de non réalisation de la planification ou d'inadaptation de la planification par rapport aux engagements de la Bundeswehr. Cette analyse critique doit conduire, le cas échéant, à revoir la planification ou à revoir les objectifs à la baisse en terme de tâches exécutées par la Bundeswehr.

## II - ANALYSE DU PROCESSUS DE PLANIFICATION

### *1) Les deux premières étapes de la planification correspondent à une inflexion majeure de la politique de Défense allemande*

Les deux premières étapes du processus de planification allemand ne correspondent pas véritablement à ce que nous incorporons dans le processus de planification. « Les principes directeurs de la Bundeswehr », « la directive pour le développement de la Bundeswehr » et « la conception de la Bundeswehr » sont des documents qui peuvent être assimilés à l'addition de notre livre blanc sur la Défense et des annexes de nos lois de programmation militaire. La conception de la Bundeswehr, même si le document public n'entre pas dans les détails, est un instrument du même type que notre modèle d'armée 2015 qui était annexé à la loi de programmation militaire 1997-2002. Ce sont donc des instruments de référence dont la périodicité n'est, par nature, pas établie. Ils correspondent à un besoin spécifique, en l'occurrence une véritable remise à plat de l'outil de Défense allemand. Ce sont toutefois ces documents qui induisent les étapes ultérieures de la planification allemande qui ont pour leur part une périodicité régulière

### *2) Seules les trois dernières étapes ont une périodicité régulière*

Si le processus de planification allemand comprend bien 6 étapes (c'est en tout cas ainsi que ce processus est présenté par les officiers allemand en charge de cette planification), on constate qu'en réalité seules les trois dernières étapes de cette planification se déroulent avec une périodicité régulière. A partir de la quatrième étape, c'est à dire l'établissement du *Bundeswehr plan*, la planification trouve une traduction budgétaire sur une période de 13 ans qui sera aménagée chaque année. On est donc face à une programmation glissante sur une période de 13 ans dont seules les 5 premières années présentent un caractère normatif à peu près déterminé (notamment dans les documents budgétaires annuels qui font référence aux financements nécessaires pour les quatre années le budget présenté au Parlement). La troisième étape de la planification se situe, pour sa part, à l'articulation entre les deux premières étapes et les trois étapes suivantes. C'est, en effet, le moment où on met en rapport les capacités existantes avec celles qui sont nécessaires pour mettre en œuvre la *conception de la Bundeswehr*, qui est un document daté, afin de déterminer les lacunes capacitaires qui feront l'objet de la planification.

Enfin, il faut noter que la pratique du retour d'expérience, qui fait l'objet de la sixième étape de la planification, doit normalement avoir pour conséquence de ne pas figer le *concept de la Bundeswehr* mais de l'adapter par rapport aux nécessités du moment, notamment des difficultés rencontrées éventuellement sur le terrain. Toutefois, cela ne doit pas *a priori* conduire à des inflexions majeures par rapport aux principes fixés dans « la conception de la Bundeswehr ».

Il faut noter que cette pratique du retour d'expérience semble calquée sur la mise en place au niveau de l'OTAN, et plus particulièrement de l'*Allied Command Transformation*, d'une structure destinée à développer le retour d'expérience ; le *Joint Analysis and Lessons Learned centre* (JALLC).

### ***3) L'absence quasi-totale de scénario d'intervention sur une base nationale dans le processus de planification***

Comme dans tous pays, le processus de planification résulte à la fois d'une analyse stratégique définissant le type de menaces et donc le type de missions et de tâches que devront assurer les forces armées. C'est l'objet des deux premières phases de la planification. Mais la planification doit également déterminer précisément le type de forces, leur volume, leur capacité militaire, leur disponibilité, leur entraînement ainsi que la doctrine d'emploi afin de conduire les opérations militaires qui auront été prédéterminées. Cela suppose donc d'élaborer des scénarios qui serviront de base à la planification des forces et des capacités.

A ce niveau les Allemands indiquent clairement qu'ils renoncent, sauf exception, à faire intervenir leur force dans un cadre national : « à l'exception possible d'opérations d'évacuation et de sauvetage, la Bundeswehr ne mènera des missions armées qu'avec les alliés et les partenaires dans le cadre des Nations-Unies, de l'OTAN et de l'UE »<sup>2</sup>.

Dans les différents entretiens que nous avons pu avoir, il nous a été confirmé que la planification n'était donc pas réalisée à partir de scénarios élaborés par la Bundeswehr. L'absence d'une telle capacité est d'ailleurs considérée comme une source d'économie budgétaire. Il nous a également été précisé que, dans ces conditions, 90% de la planification était induite par la planification otanienne.

Toutefois, même si la planification allemande n'est pas réalisée à partir de scénarios déterminés au niveau national, les Allemands sont bien obligés de déterminer le niveau

---

<sup>2</sup> Les principes directeurs de la Bundeswehr, 12 mai 2003



maximum de leur contribution pour des opérations extérieures. Cet exercice que l'on pourrait qualifier de prospectif, à défaut d'avoir une vertu planificatrice, se traduit de deux manières.

En premier lieu, dans la « conception de la Bundeswehr », il est fait référence à la nécessité de se concentrer sur « les tâches les plus probables » (c'est à dire en amont de la définition des capacités), ce qui veut dire que certains scénarios, même s'ils n'ont pas été déterminés au niveau national, sont privilégiés

En second lieu, on a pu constater, dans les documents présentant la planification allemande diffusés par le général Wolf Langheld, chef de la division de la planification au Ministère de la Défense allemand, lors du séminaire organisé le 11 octobre 2004 par la FRS, que les Allemands ont planifié un volume maximum de forces en fonction du type d'opération :

- Ainsi, ils affecteront au maximum 35 000 hommes en provenance du réservoir de forces d'intervention et de soutien pour des opérations de haute intensité, ce volume incluant 1 000 hommes pour des opérations d'évacuation ;
- 14 000 hommes au maximum en provenance des forces de soutien et de stabilisation peuvent être affectés à des opérations de stabilisation et, ce, au maximum pour 5 opérations simultanées.

Il faut croiser cette planification du volume total de forces en fonction du type d'opérations avec la décision d'affecter 15 000 hommes à la *Nato response force* (NRF) et 18 000 hommes dans le cadre de l'« objectif global » de l'Union européenne, incluant les *battlegroups* 1500.

A ce stade, il est difficile de déterminer si la planification allemande répond uniquement aux demandes de l'OTAN adressées à l'Allemagne ou si les planificateurs allemands déterminent leur planification en fonction d'une participation estimée à des opérations de l'OTAN<sup>3</sup>. Dans le premier cas de figure, la marge de manœuvre est limitée et le modèle de planification allemand est étroitement lié au modèle otanien de planification, même si les documents politiques qui précèdent la planification proprement dite impliquent certaines priorités définies au niveau national.

---

<sup>3</sup> dans le dernier cas cela revient à dire qu'il y a une planification nationale même si celle-ci est déterminée par rapport à une opération dans un cadre multilatéral. C'est ainsi que les Britanniques élaborent leur planification.

En tout état de cause les propos qui nous ont été tenus à la division de la planification de l'Etat-major de la Bundeswehr avaient pour objectif de bien nous faire comprendre la primauté de l'OTAN dans ce domaine à la fois par rapport à l'UE mais également par rapport à ce qui aurait pu être une volonté nationale.

Cette primauté donnée à l'OTAN s'explique par le fait que seul le processus de planification de l'OTAN offre la possibilité d'expertiser la capacité militaire des forces nationales dévolues à l'OTAN, ce qui débouche en cas de lacune constatée sur trois possibilités :

- On juge acceptable les risques découlant des lacunes capacitaires constatées ;
- On se retourne vers les Etats pour demander des capacités complémentaires ;
- On décide de limiter les missions de l'OTAN en cohérence avec les capacités militaires disponibles.

Outre le fait que le processus UE est soupçonné de faire double emploi avec celui de l'OTAN (mais les représentants de la division planification reconnaissent que ce processus peut-être complémentaire), il présente surtout pour les Allemands le défaut de n'offrir aucune garantie sur le niveau de capacités réelles des forces que les Etats affectent à l'UE.

#### ***4) Processus de planification capacitaire ?***

Là encore il est difficile de répondre précisément à une telle question.

Dans les documents de planification, les Allemands font référence à une approche capacitaire. L'insistance affichée sur ce point tend à prouver que la présentation qui est faite du processus de planification correspond à une inflexion à la fois nouvelle et réelle. C'est ainsi que la planification est qualifiée dans le document « les principes directeurs de la Bundeswehr » ainsi que dans « la conception de la Bundeswehr ».

Six capacités sont ainsi identifiées :

- Capacité de commandement ;
- Renseignement et reconnaissance ;
- Mobilité ;
- Efficacité opérationnelle ;

- Soutien et capacité à durer ;
- Survivabilité et protection

Ce sont également ces six capacités que le général Wolf Langheld, chef de la division de la planification au Ministère de la Défense, a présenté lors du séminaire organisé par la Fondation pour la Recherche Stratégique le 11 octobre 2004.

Ces six capacités ne correspondent pas à la définition que l'on peut donner en France d'une capacité au sens où celle-ci est le pouvoir de produire un effet opérationnel qui se comprend comme la combinaison appropriée d'un système d'arme, d'une doctrine d'emploi de ce système et d'une organisation humaine pour le servir. On n'y retrouve d'ailleurs pas la typologie des capacités qui ont fait l'objet de l'identification d'un déficit capacitaire dans le cadre de l'objectif global 1999 puis de la constitution de groupes ECAP susceptibles de devenir des groupes de projets avec des capacités telles que *air to air refuelling* ou *combat search and rescue*.

En revanche, cette classification est intéressante à analyser. On ne peut la comparer aux grandes fonctions de la Défense française : dissuasion, prévention, protection, projection dans la mesure où cette classification française n'a pas de rapport avec la démarche capacitaire.

En revanche, si on compare ces 6 capacités à nos 8 systèmes de forces :

- Dissuasion ;
- C3R
- Projection et mobilité ;
- Maîtrise du milieu aéromaritime ;
- Maîtrise du milieu aérospatial ;
- Maîtrise du milieu aéroterrestre
- Frappe dans la profondeur ;
- Préparation et maintien en condition opérationnelle ;

On retrouve des zones de recoupement.

Ainsi le système de forces « C3R » français recoupe-t-il deux capacités allemandes : « capacité de commandement » et « renseignement et reconnaissance ». De même, le système de force « projection et mobilité » français recoupe-t-il la capacité « mobilité » allemande.

Si on compare cette classification capacitaire allemande avec la classification britannique on ne trouve pas non plus de correspondance directe.

Dans le livre blanc sur la Défense rendu public en 2003, les Britanniques ont identifié 4 piliers capacitaires :

- Capacité à générer des forces ;
- Capacité de déploiement ;
- Capacité opérationnelle ;
- Soutien.

Ces quatre capacités sont définies à partir d'une classification très novatrice de 8 effets possibles à générer et elles sont intégrées dans une classification très classique, terre, air mer, et en y ajoutant le C4ISR et la logistique.

Toutefois, il est probable que la classification capacitaire allemande en six capacités donne lieu à la réalisation d'une classification plus détaillée à partir de laquelle s'effectue la planification proprement dite.

En effet, dans la troisième phase de la planification, « la conception de la Bundeswehr » est détaillé en sous-concepts et en concepts « individualisés » qui servent à déterminer quelles sont les capacités qui doivent être acquises à l'issue du processus de planification. C'est sans doute à partir de ce travail de décortilage du concept de la Bundeswehr que sont établies les capacités de base. Certains passages du document « la conception de la Bundeswehr » semblent confirmer cette interprétation puisqu'il est indiqué que « pour accroître le degré de mobilité sera réalisée la capacité de transport aérien stratégique tout en continuant à assurer la mobilité en opération ». De même, il est fait référence dans le même document au maintien de la capacité de « patrouille maritime aérienne » au sein de la capacité « renseignement ». Pour ces capacités de base, on parle même de « capacité partielle » dans la « conception de la Bundeswehr ». Reste que l'on ne sait pas précisément comment s'effectue la mesure de ces capacités partielles et si, notamment, les Allemands utilisent la notion d'effet militaire.

Cette présentation en capacités et sous-capacités ou capacités partielles ne semble pourtant pas privilégiée par tous. D'un séminaire organisé entre la *Deutsche Gesellschaft für*

*wehrtechnik e.v* et l'Etat-major opérationnel de la Bundeswehr, le Dr Burkard Theile, de l'entreprise DeTec AG tire les conclusions suivantes :

- Les six capacités de la Bundeswehr sont interactives ;
- Ces capacités ne sont pas atteintes par des systèmes d'armes pris individuellement mais par une « combinaison dynamique et complexe de systèmes »
- Cette approche est appelée « *concept development* » et elle est au cœur de la transformation de la Bundeswehr, concept qui est directement lié au « *concept development and experimentation* » (CDE) des Etats-Unis et de l'OTAN.
- Il en résulte que la performance globale des armes des forces armées est appréciée par l'effet global produit par chaque composant individuel.
- Enfin, Burkard Theile exprime l'idée selon laquelle la planification allemande dans ce nouveau processus ne serait qu'un courroie de transmission du CDE de l'OTAN : « les capacités futures qui sont développées sous les auspices du CDE de l'OTAN seront approuvées par les autorités politiques et de ce fait l'industrie de Défense allemande dépendra indirectement des décisions de l'OTAN »<sup>4</sup>.

Selon cette interprétation, il n'y aurait donc pas de sous-capacités au sein des 6 capacités de la planification allemande puisque seul les systèmes de systèmes pourraient constituer une capacité. Avec cette présentation, on peut même imaginer à la limite que les systèmes d'armes ne seraient pas conçus selon une approche capacitaire puisque seul l'ensemble de ces systèmes constituerait une capacité. Leur capacité intrinsèque n'aurait donc aucune importance. C'est une vision qui est indiscutablement inspirée du concept de *network centric warfare* qui, en globalisant la capacité à produire des effets, rend la notion de valeur intrinsèque d'un système d'armes moins pertinente.

Cette vision théorique de l'approche en six capacités pourrait toutefois ne pas résister à des considérations d'ordre pratique. En effet, l'approche capacitaire globale se heurte *a priori* à la nouvelle division des forces allemandes entre forces de réaction, forces de stabilisation et forces de soutien. Dans ce cas le document « la conception de la Bundeswehr » fait clairement une distinction entre les équipements de ces différents types de forces même s'il semble que l'on mette surtout l'accent sur le volume de commandes de matériels dédiés à la guerre info-centrée pour distinguer ces différents types de forces.

---

<sup>4</sup> <http://www.rheinmetall.com>, il n'a pas été possible de déterminer la date à laquelle cet article a été réalisé mais il est en tous cas postérieur aux principes directeurs de la Bundeswehr de mai 2003

Enfin, il faut noter que, dans nos entretiens, les Allemands nous ont indiqué que cette planification capacitaire incluait bien la doctrine d'emploi des matériels ainsi que les hommes servant ces matériels.

### ***5) L'influence du cadre budgétaire***

Le cadre budgétaire est très prégnant dans le processus de planification allemand. Comme on l'a vu, ce cadre budgétaire a été défini comme l'une des contraintes essentielles adressées par le Ministre de la Défense, Peter Struck, au *generalinspekteur der Bundeswehr* dans la directive pour le développement de la Bundeswehr du 1<sup>er</sup> octobre 2003.

A ce stade, il faut rappeler que la législature précédente s'était traduite par une situation confuse où les espérances du Ministre de la Défense, Rudolf Scharping, qui n'avaient jamais été remises en cause durant toute la durée de la législature, ne trouvaient pas de traduction budgétaire. La conséquence la plus notable en fut l'imbroglio sur le financement de l'avion de transport A 400M. Dès décembre 2002, le nouveau Ministre de la Défense, Peter Struck affichait des mesures de restriction à très court terme et, ce, alors même que le sommet de l'OTAN de Prague ne s'était pas encore déroulé, que l'OTAN n'avait pas encore engagé son processus de transformation et que les *Prague capability commitment* n'avaient encore pas été rendus publics.

#### **a) Un cadre budgétaire fixé très tôt dans le processus de planification**

La directive pour le développement de la Bundeswehr fixe le montant du budget de la Défense à 24,25 milliards d'euros par an jusqu'en 2006 et à 25,2 milliards pour l'année 2007.

On constate donc que la planification financière se situe en amont de la planification capacitaire proprement dite, ce qui n'est pas le cas en France puisque les lois de programmation militaire sont élaborées en général en prenant en compte plusieurs scénarios financiers, le pouvoir politique ne tranchant sur la question financière qu'après qu'on lui eu présenté les différents modèles de Défense permis par les différents scénarios financiers.

La méthode utilisée par l'Allemagne présente un avantage et un inconvénient.

L'inconvénient est que le modèle de Défense allemand et la planification de Défense sont largement déterminés par la contrainte financière et, ce, avant même que l'on sache si ce volume financier permet de répondre aux menaces ou de s'inscrire correctement dans un cadre multilatéral de Défense, que celui-ci soit l'OTAN ou l'UE.

L'avantage est que cette détermination du volume financier très en amont évite toute ambiguïté entre le Ministère de la Défense, les forces armées et le Ministère de l'économie et des finances. Les planificateurs au Ministère de la Défense connaissent parfaitement la contrainte et ne sont donc pas tentés de forcer la main au pouvoir politique qui, de son côté, ne sera pas tenté de surévaluer ses capacités financières. En un mot, l'enveloppe financière est certes faible mais amène à penser en revanche que les armées disposent de meilleures garanties que les engagements financiers seront respectés qu'ils ne peuvent l'être en France et que les armées ne sont pas tentés de « gonfler » la liste des programmes d'armement à inclure dans la planification.

#### b) Les interférences du cadre budgétaire avec le processus de planification

Bien que le paramètre financier soit fixé très tôt dans le processus de planification, il interfère toutefois avec ce processus. En effet, le processus capacitaire est par essence de caractère *bottom-up*. C'est à partir de l'analyse géostratégique des missions et des tâches définies dans la conception de la Bundeswehr, de la directive ministérielle de l'OTAN ainsi que du rôle que veut jouer l'Allemagne dans la PESD qu'est défini le *capability product management* qui doit conduire à établir le *Bundeswehr plan* en fonction des capacités existantes. Or, c'est à ce niveau que va intervenir la contrainte financière en faisant intervenir des décisions qui relèvent d'une démarche de type *top down*. En un mot, on est obligé de faire des choix qui remettent en cause la construction logique issue de la démarche capacitaire.

C'est en tous cas ainsi que les planificateurs allemands du Ministère de la Défense nous ont décrit, lors des entretiens que nous avons eu, l'effet de la contrainte financière sur le processus de planification. Toutefois, on peut constater que nombre des contraintes citées par les planificateurs allemands se situent en réalité en amont de la réalisation du *CPM document*.

### c) les conséquences de la contrainte financière

Elles sont de trois ordres

- Les priorités affichées

Les priorités affichées dans la « conception de la Bundeswehr », si elles relèvent bien d'une démarche *top down*, n'interfèrent pas avec le processus de planification de la Bundeswehr puisqu'elles sont déterminées lors de la deuxième phase de la planification, c'est à dire en amont de la détermination des capacités nécessaires à mettre en œuvre la « conception de la Bundeswehr ».

Ainsi, peut-on rappeler le fait que l'accent doit être mis sur trois capacités partielles :

1. La projection stratégique ;
2. La recherche du renseignement à l'échelle mondiale ;
3. Les systèmes de commandement interopérables et performants

Il est également fait référence à d'autres capacités partielles qui sont susceptibles de connaître des développements :

4. Les véhicules blindés d'infanterie aérotransportables ;
5. Les systèmes sol-air de l'armée de terre ;
6. Le renforcement de la lutte anti-missiles ;
7. La modernisation des forces navales d'intervention et de stabilisation ;

Les Allemands fixent alors clairement la possibilité de renoncer à des « capacités partielles », si celles-ci peuvent être fournies ou assurées par les alliés ou les partenaires et, ce, compte tenu « des ressources limitées ». A l'inverse, ils considèrent qu'ils doivent être à même de mettre des capacités spécifiques à la disposition des alliés et partenaires.



A aucun moment ce document n'indique, en revanche, quelles seront les capacités partielles qui seront supprimées même si les paragraphes consacrés à l'efficacité opérationnelle ainsi que la référence à une optimisation des systèmes d'armes affectés à la tâche de défense du territoire national laisse sous-entendre une limitation du nombre de plates-formes dédiés à la frappe et des équipements associés (l'énumération comprend les véhicules blindés, les systèmes de défense aérienne, les missiles, ainsi que les navires). Les Allemands ne citent que le commandement de transport aérien comme capacité supprimé au niveau national, exemple cité pour son aspect positif puisque cette capacité a été transféré dans un cadre multilatéral avec le commandement du transport aérien situé à Eindhoven.

- Le format de la Bundeswehr est dicté par la contrainte financière

Même si le format de la Bundeswehr a été déterminé dans la « conception de la Bundeswehr », les officiers de la Bundeswehr nous ont clairement indiqué que cette répartition entre forces d'intervention (35 000 hommes), forces de stabilisation (70 000 hommes) et forces de soutien (147 500 hommes) résulte des contraintes financières qui avaient été fixées dans la « directive pour le développement de la Bundeswehr ». On ne peut toutefois considérer que c'est une contrainte apparaissant en cours de planification puisque ce format a été déterminé dès 2003 comme un préalable aux travaux de planification.

La présentation qui est faite de cette répartition entre les différents types de forces ne permet pas de mesurer avec exactitude quelles seront les différences d'équipement entre les trois types de forces. Toutefois, il est fait référence à des équipements de « grande qualité » pour les forces d'intervention et « d'équipements modernes » pour les forces de stabilisation. Il est également fait référence à une graduation à pouvoir fonctionner en réseau selon le type de forces, ce qui peut laisser penser que les nouveaux systèmes de commandement et d'information seront livrés en priorité aux forces d'intervention ;

- les programmes d'armement

Les officiers chargés de la planification reconnaissent que les contraintes financières perturbent le déroulement des programmes d'acquisition et donc perturbent les réflexions capacitaires :

Formellement, la politique d'acquisition consiste officiellement à faire un arbitrage perpétuel entre les nécessités de combler une lacune capacitaire, de pouvoir combler celle-ci

rapidement quand cela apparaît nécessaire et de prendre en compte les disponibilités budgétaires qui sont restreintes. A ce niveau, les services d'acquisition disposent de crédits prédéterminés à l'avance pour combler telle ou telle lacune capacitaire et, donc, pour acquérir tel ou tel type de matériels. En effet, tous les programmes d'armement doivent faire l'objet individuellement d'une approbation par la commission du budget du Bundestag si les engagements budgétaires dépassent 25 millions d'euros, les Parlementaires disposant d'un dossier complet sur l'acquisition qui est envisagée avec le montant total du coût du programme et les spécifications du matériel. Bien souvent, ces dossiers font d'ailleurs l'objet d'une contre-expertise de la part de la Cour des comptes allemande.

Il est évident qu'à ce niveau la logique capacitaire peut-être battue en brèche et déboucher sur une logique de forces. Ce processus tend en effet, à émietter les décisions et ne semble pas adapté à un processus d'analyse interarmées et multinational avec une répartition en 6 capacités fondamentales. On va se battre sur un programme et donc sur une force, la vertu symbolique du programme ou les intérêts industriels prenant le dessus.

Formellement les officiers de la Bundeswehr que nous avons rencontrés à la division de la planification nous ont également indiqué que cette contrainte budgétaire les conduisait à hiérarchiser l'ordre des solutions afin de combler les lacunes capacitaires. Dans un premier temps, on recherche s'il est possible d'améliorer les capacités existantes en améliorant les matériels existants, puis on recherche s'il existe un matériel sur le marché qui pourrait fournir la capacité recherchée. C'est donc ensuite, s'il s'avère qu'aucune de ces solutions ne peut combler la lacune capacitaire, que l'on va développer un matériel qui réponde aux besoins.

Il est évident qu'une telle démarche ne doit pas contribuer nécessairement à développer la BITD européenne et les officiers allemands reconnaissent d'ailleurs bien volontiers que les exigences de politique industrielle remettent en cause la hiérarchisation des solutions qu'ils préconisent.

#### ***6) la prise en compte des facteurs de politique industrielle dans la planification allemande***

Il est impossible bien entendu de démontrer formellement que des facteurs de politique industrielle peuvent entrer en ligne de compte dans les processus de planification militaire. Seuls les Britanniques, dans le document *Defence industrial policy* publié conjointement par le *Department of trade industry* (DTI) et le *Ministry of defence* (MoD), reconnaissent officiellement que le « maintien de capacités industrielles » au Royaume-Uni

peut être un critère qui peut guider la politique d'acquisition du Royaume-Uni. Même la France refuse, comme on peut le voir dans le document publié en juin 2004 « la politique d'acquisition du Ministère de la Défense », de reconnaître officiellement une telle pratique.

Dans la plupart des cas, les Etats rechignent à considérer que des préoccupations de nature industrielle peuvent guider leur politique d'acquisition et, ce, pour deux raisons :

- L'objectif d'une politique de Défense est d'être capable de mettre en œuvre les contrats opérationnels à partir d'équipements qui auront été choisis en fonction de leur potentiel à répondre aux capacités recherchés et, ce, au meilleur coût. La prise en compte d'un facteur industriel perturbe nécessairement ce processus.
- Si les préoccupations d'ordre industriel peuvent effectivement avoir une finalité opérationnelle, c'est par rapport à la notion de sécurité d'approvisionnement. C'est donc une opérationnalité qui est difficilement quantifiable et qui, en tous cas, ne peut se mesurer que sur le long terme et non dans l'instant présent.

Les officiers allemands avec lesquels nous avons eu des entretiens ont reconnu que les préoccupations d'ordre industriel venaient remettre en cause le processus de planification capacitaire. Très officiellement, ils indiquent, par écrit, que l'avion A 400 M par exemple ne répond pas aux objectifs de coûts qu'ils s'étaient fixés. Il reconnaissent également que les préoccupations de nature industrielle conduisent bien souvent à transformer la planification capacitaire en une planification de forces (aucun exemple cité).

Il n'a toutefois pas été possible d'en apprendre plus de la part des militaires que nous avons rencontrés car l'appréciation qu'ils portent sur ces pratiques est très critique : il est donc difficile d'imaginer que celle-ci puisse être détaillé dans un document quel qu'il soit.

On ne peut donc déterminer les domaines dans lesquels les Allemands mettent en place des décisions de politique industrielle qu'en essayant d'émettre des hypothèses à partir des connaissances que l'on peut avoir du tissu industriel de défense allemand, des projections de planification financière des différents programmes d'armement et, ce, en rapport avec les besoins capacitaires qui auront été déterminés.

Cette méthode ne peut en aucune façon avoir de valeur scientifique et, ce, d'autant plus que l'intégration dans un cadre multinational peut signifier qu'un pays peut parfaitement décider d'acquérir une capacité en outrepassant ses besoins propres avec l'intention de mettre cette capacité au service des autres pays dans le cadre de l'UE ou dans le cadre de l'OTAN.

Le premier exemple que l'on peut citer comme décision inspirée par des préoccupations de nature industrielle est bien entendu celui de l'avion de transport Airbus A 400 M.

La commande initiale portait sur 73 avions soit environ 9,6 milliards d'euros. Ce chiffre apparaissait à bien des égards extravagants :

- Par rapport aux disponibilités financières de l'Allemagne ;
- Par rapport à l'accroissement exponentiel des capacités de projection de l'Allemagne qui auraient résulté d'une telle commande (la France n'a en prévision que l'achat de 50 avions).

En réalité le nombre d'avions commandés répondait sans doute à un triple impératif :

- Un impératif d'ordre politique : depuis la chute du mur de Berlin, l'Allemagne vise à retrouver une stature politique importante sur la scène internationale. L'accent est notamment mis sur la prévention des conflits et sur toutes les opérations militaires relevant du maintien de la paix. Aujourd'hui, près de 7 000 soldats allemands sont déployés en opérations extérieures dont 2130 dans l'ISAF, 2 600 dans la KFOR et 1050 dans l'EUFOR. L'acquisition d'une capacité importante de transport stratégique pouvait valoriser cette volonté. Celle-ci n'est d'ailleurs pas remise en cause dans « la conception de la Bundeswehr » même si, bien évidemment, le nombre d'avions commandé a déjà été limité à 60.
- La nécessité de prendre le leadership sur une programme d'armement en coopération important. Cela n'avait jamais été le cas en Allemagne. Il était important, notamment vis-à-vis de la France, de prendre le leadership sur ce programme.
- Enfin, il n'est pas inconcevable que l'Allemagne ait voulu acquérir une capacité qui s'inscrive à partir d'un besoin exprimé dans un cadre multilatéral et non dans un cadre national, c'est à dire qu'elle ait voulu être le fournisseur principal de l'UE ou de l'OTAN pour la capacité de transport stratégique. Toutefois, il est impossible de vérifier cette hypothèse si on ne connaît pas les demandes formulées dans le cadre de la planification otanienne : volume globale de capacités et requêtes faites à l'Allemagne dans ce domaine. Enfin, cette hypothèse supposerait la possibilité d'entente entre pays sur des partages capacitaires qui n'existent pas, ou alors que les organisations multinationales telles que l' OTAN ou l' UE soient propriétaires de ces capacités en lieu et place des Etats ou définissent le niveau de locations d'heures de

vol si on reprend l'exemple du transport stratégique (on peut effectivement envisager un PFI dans ce cas).

Aujourd'hui, la prédisposition allemande à acquérir cette capacité subsiste mais, même avec une commande revue à la baisse avec 60 avions, les disponibilités financières font apparaître le niveau de cette commande comme douteuse même avec un paiement effectué à la livraison.

Dans les décisions qui ont été prises ces dernières années, on a constaté également une tendance à favoriser l'industrie nationale allemande au détriment des entreprises européennes (réflexe au demeurant relativement compréhensible puisque le même phénomène est constaté en France). Cela concerne notamment l'industrie des missiles ainsi que le domaine de l'armement terrestre. Les missiles Taurus et IRIS-T, sur lesquels sont impliqués respectivement les entreprises LFK et Diehl BGT, avaient pour but essentiel de préserver la capacité industrielle nationale dans ce domaine. Lors du débat qui a eu lieu en Allemagne en 2004 sur l'approbation de la deuxième tranche de l'Eurofighter, une des questions principales portait sur le surcoût dû à l'intégration du missile Taurus sur l'avion allemand. Un rapport de la cour des comptes rendu public en juin 2004 indiquait qu'il n'était pas certain que le crédit de 60 millions d'euros prévu spécifiquement suffirait à assurer l'intégration de ce missile sur l'Eurofighter.

Dans le domaine de l'armement terrestre, les palinodies qui affectent les programmes *Boxer* et *Puma* trouvent également une partie de leur origine dans la nécessité de défendre l'industrie terrestre allemande. Sur le programme de véhicule blindé de transport de troupes *Boxer*, les Allemands n'ont pas su unifier le besoin européen en partie par souci de protectionnisme vis-à-vis des industriels allemands impliqués dans le programme. Conséquence de cette politique, les Britanniques se sont, après les Français, retirés du programme, ce qui rend le coût de celui-ci prohibitif. Pour le moment, il n'est pourtant pas question de se retirer d'une coopération où, seuls, les Néerlandais subsistent au côté des Allemands. Remettre en cause le programme signifierait en effet, abandonner une politique de soutien à l'armement terrestre allemand au milieu du guet, ce, qui serait un immense gâchis.

Preuve de la confirmation de cette politique, le nouveau Ministre de la Défense, Peter Struck, a, dès sa prise de fonction en septembre 2002, rétabli le programme de blindés de

l'avant Puma qui venait juste d'être annulé par son prédécesseur, Rudolf Scharping, en juillet 2002.

Le programme de satellite d'observation radar SAR Lupe, dont le lancement du premier satellite doit avoir lieu en 2005, répond pour sa part à plusieurs préoccupations. Il est certain que les Allemands ont voulu, par ce programme, positionner leur industrie sur ce créneau comme le prouve le choix de l'entreprise OHB comme maître d'œuvre. En même temps, « la conception de la Bundeswehr » insiste bien sur la nécessité de « développer la capacité de renseignement au niveau mondial ». Le développement de cette capacité répond donc à une volonté politique très nettement affichée de pouvoir disposer de moyens permettant de développer une capacité d'expertise autonome d'appréciation de la situation politique internationale. Il est à peu près certain que si les Allemands n'ont pas la possibilité de disposer au niveau national de toutes les capacités dans ce domaine, le fait de disposer d'une capacité partielle, l'observation radar, leur permettra de disposer d'une monnaie d'échange dans le domaine du renseignement. Cela leur permettra également d'asseoir globalement leur statut sur la scène internationale et en Europe en particulier. Sur cette question, la motivation est donc certainement d'ordre politique avant d'être d'ordre industriel et il semble donc hors de question que les Allemands abandonnent l'idée de disposer d'une capacité autonome sur le sujet.

Enfin, il y a la question lancinante du programme Eurofighter dont l'avenir agite le milieu politique allemand depuis plus de 10 ans. Si ce programme a jusqu'à présent survécu, c'est grâce à un manque de solution de remplacement et par nécessité de ne pas remettre en cause les investissements faits par l'industrie aérospatiale allemande depuis 20 ans. A ce niveau, il devient difficile de raisonner en terme de capacité. C'est bien le niveau des forces rapporté au coût budgétaire qui guide les décisions. Une première réduction de la cible de commande avait déjà été décidé en 1996. Dans le futur, le programme ne sera pas annulé mais la cible de commandes sera certainement de nouveau réduite avec le souci de préserver l'industrie aéronautique allemande. Cela implique de retarder la décision le plus possible afin que cette industrie se soit mise en position d'assurer son avenir au moment de l'annonce de la réduction du programme. La troisième tranche sera donc certainement annulé mais l'annonce n'aura certainement pas lieu avant 2010. Le retard à prendre une telle décision est donc inspiré par des préoccupations de nature industrielle.

## 7) *La politique technologique*

La planification allemande comprend un volet consacré à la prospective technologique. L'analyse de la prospective technologique présente un double intérêt :

- Du volume global de crédits consacrés à la R&T, on peut déterminer l'importance globale que va représenter le facteur industriel dans la politique de planification. Dans un cadre national, la politique de R&T de défense détermine en effet, pour l'essentiel les compétences et, donc, la compétitivité du tissu industriel. Cette compétitivité du tissu industriel est à la fois un atout pour l'Europe et peut-être également une gêne si cela induit des politiques concurrentielles pour l'acquisition de capacités qui peuvent affaiblir les capacités opérationnelles globales de l'Union européenne.
- De cette analyse, on peut déterminer quels sont les domaines dans lesquels un pays va consacrer ultérieurement des crédits pour développer des équipements et, donc, déterminer quelles sont les capacités qu'il souhaite développer en propre ou pour lesquels un partenariat peut présenter un intérêt.

On constate que l'Allemagne consacre depuis plusieurs années 200 millions d'euros à la R&T dans le budget de la défense. De ce chiffre, on peut tirer deux indications :

- Le montant global est prêt de trois fois inférieur à ce que peuvent consacrer la France ou le Royaume-Uni dans le domaine de la R&T. En terme de ratio de crédits de R&T par rapport aux dépenses d'équipement, c'est un pourcentage inférieur à ceux du Royaume-Uni ou la France. Cela représente environ 3% des dépenses d'équipements alors qu'en France et au Royaume-Uni ce pourcentage se situe au dessus de 4%.
- La somme étant fixe et correspondant à un chiffre « arrondi », on peut en conclure que les Allemands raisonnent en terme de ratio consacré à la R&T et non en terme de listes de programmes de recherche qu'il serait nécessaire de financer. Cela démontre, d'une part, une nouvelle fois l'importance du facteur financier et, d'autre part, le fait qu'il n'y a pas de réflexion globale sur l'enjeu de la R&T par rapport à la politique de Défense que ce soit au niveau national ou dans un cadre européen.

Une fois la somme fixée, les Allemands déterminent les domaines dans lesquels ils affecteront leurs crédits de R&T.

Selon la présentation faite le 12 octobre 2004 lors du séminaire de la FRS par Hartmut Wolff, de la direction de l'armement allemand, la politique technologie allemande est cohérente avec l'ensemble du processus de planification allemand puisqu'elle s'inscrit dans le processus de transformation.

Les principes de synergie avec la recherche civile et d'appel à la coopération internationale répondent à n'en pas douter à l'obligation d'avoir l'utilisation la plus rationnelle possible de crédits limités.

Pour le reste il faut retenir deux principes :

- La nécessité de se positionner sur les technologies innovantes ;
- La nécessité d'acquérir des compétences nationales au plus haut niveau même si ces compétences seront valorisées dans un cadre coopératif.

Enfin, la R&T est destinée à être cohérente avec la politique capacitaire allemande à moyen et long terme. Même si cette R&T s'appliquera aux composants de base, c'est donc bien dans les domaines où les Allemands veulent axer leurs efforts capacitaires à savoir par exemple :

- Les UAV ;
- Les blindés légers transportables ;
- La défense aérienne élargie ;
- La reconnaissance satellitaire ;

Au total il faut donc retenir que les Allemands :

- veulent pratiquer une politique de répartition capacitaire en matière de R&T
- veulent pratiquer une politique de R&T *capability oriented* et non *technology oriented*, ce qu'ils appellent les *generic systems and demonstrators*.

### ***8) Qualification des différentes fonctions de la planification allemande***

Nous avons essayé, dans le III, de découper le processus de planification allemand en différentes fonctions afin de distinguer celles qui sont pleinement assurées, celles qui ne sont assurées que partiellement et celles qui sont purement et simplement abandonnées.



Un pays qui remplit pleinement toutes les fonctions est avant tout un pays qui inscrit sa défense dans un cadre national même si ses armées sont susceptibles de s'inscrire dans un cadre multinational. Même si on peut considérer que ce choix n'est pas dépendant de la puissance globale d'un pays -on peut être un petit pays et avoir une politique de Défense autonome- il est certain qu'il est plus aisé d'avoir une politique de Défense autonome quand on est un grand pays.

### III - LES FONCTIONS DE LA PLANIFICATION ET LEUR VALORISATION EN ALLEMAGNE

	Allemagne
Fonction prospective politico-stratégique	2
Fonction prospective opérationnelle : missions des armées, scénarios d'intervention	2
Détermination des capacités : différentes fonctions capacitaires et capacité	2
Détermination des systèmes de défense, architectes des forces	2 -
Spécification des matériels	2 -
Prospective technologique : technologies à maîtriser	2 -
Maintien d'une BITD et politique industrielle	2
Fonction financière : interface au sein du Ministère de la Défense	2

- 0 nul
- 1 faible
- 2 moyen
- 3 complet

#### 1) *Fonction de prospective politico-stratégique*

Il existe plusieurs instruments de prospective politico-stratégique en Allemagne

Selon l'analyse qu'en font les Allemands eux-mêmes (la division de la planification à l'Etat-major de la Bundeswehr), il existe trois organismes qui traitent des questions de prospective politico-stratégique dont les travaux sont pris en compte dans la planification de la Bundeswehr :

- L'académie fédérale pour la politique de sécurité (*Bundesacademie für Sicherheitspolitik* : BAKS), qui conjugue à la fois les compétences de la DAS et de l'IHEDN en France ;
- La fondation pour la science et la politique (*Stiftung für Wissenschaft und Politik*) qui est une sorte de *think tank* officiel ;
- L'institut Fraunhofer (*Fraunhofer Institut für wirtschaftliche untersuchungsfelder*) qui est un institut privé qui est plus particulièrement compétent pour les questions économiques et scientifiques.

L'impression d'ensemble est que la capacité de prospective stratégique en Allemagne est importante. Elle débouche en tout cas sur une véritable spécificité allemande en matière de réflexion stratégique dont on trouve d'ailleurs la traduction dans « les principes directeurs de la Bundeswehr » ou « la conception de la Bundeswehr ». Les Allemands insistent notamment sur la fonction de prévention des conflits, sur la nécessité de bénéficier d'une expertise indépendante pour l'analyse des situations (rôle du renseignement) et l'importance du rôle des armées dans les situations de post-conflit. Cela traduit encore une fois la volonté de l'Allemagne de jouer un rôle politique en propre depuis la fin de la guerre froide, la volonté d'être maître de son destin et de pouvoir peser dans les grandes décisions internationales.

Toutefois, le sentiment est que cette capacité réelle d'appréciation de la situation internationale n'est pas exploitée véritablement à partir du moment où le processus de planification est dépendant des scénarios établis par l'OTAN et des requêtes établies par l'OTAN. En un mot le « moteur » existe mais pas nécessairement la « courroie de transmission ». C'est pour cette raison que l'on ne peut qualifier que de moyenne la capacité de prospective stratégique.

## ***2) Fonction prospective opérationnelle***

Elle est assurée à l'image de la fonction de prospective politico-stratégique. D'un côté les Allemands sont parfaitement capable d'établir une hiérarchisation des tâches et des missions militaires qu'ils souhaitent assurées. D'un autre côté, la planification de leurs capacités n'est pas fonction de scénarios d'intervention qu'ils auraient établis puisque ceux-ci sont établis par l'OTAN. Cela limite indiscutablement la capacité d'autonomie de la planification allemande

## ***3) Détermination des capacités : différentes fonctions capacitaires et capacités***

La classification des capacités en elle-même est sans doute influencée par le modèle de l'OTAN, même si l'Union européenne effectue un travail similaire qui a prouvé qu'il pouvait être plus efficace au début des années 2000 quand se côtoyaient « l'objectif global » et la *defence capability initiative*. En revanche, la hiérarchie des missions et des tâches que semble faire l'Allemagne milite pour une détermination assez précise des capacités. Le résultat n'est toutefois pas toujours conforme aux espérances, comme dans de nombreux pays,

du fait des facteurs de politique industrielle qui conduisent à revenir vers une planification de forces.

Le processus qui a conduit à la réalisation de « la conception de la Bundeswehr » est néanmoins un aggiornamento important dû notamment à l'inextricable situation budgétaire qui était celle du Ministère de la Défense allemand en 2002. Le processus de transformation de la Bundeswehr qui en découle milite pour une prise en compte plus importante de la notion de capacité. Toutefois, le pari budgétaire qui est lancé, caractérisé par une décroissance rapide des dépenses de fonctionnement et une réaffectation vers les dépenses d'équipement, rend le résultat de cette transformation et donc de la prise en compte du phénomène capacitaire aléatoire.

#### ***4) Détermination des systèmes de défense, architecte de forces***

Cette fonction n'était pas véritablement assurée autrefois car c'est une conséquence de la démarche capacitaire. Il est donc trop tôt pour juger de la capacité des Allemands à assurer cette fonction dans leur planification. En tout état de cause, à partir du moment où les Allemands s'inscrivent eux-mêmes leur défense dans un cadre multinational, ils n'ont aucune raison de disposer d'une capacité complète en matière de conception d'architecture de systèmes de force.

#### ***5) Spécification des matériels***

Cette fonction est dépendante de deux paramètres :

- la capacité à déterminer précisément la capacité opérationnelle recherchée avec une doctrine d'emploi ;
- le fait de disposer d'une industrie de défense ;

La capacité de l'Allemagne peut être qualifiée de moyenne pour les deux paramètres. La planification de forces otanienne n'a sans doute pas aidé les Allemands à déterminer précisément la capacité opérationnelle recherchée. En revanche, l'outil industriel, bien qu'il n'ait qu'une capacité partielle, a sans doute obligé l'armée allemande à définir la spécification de ses matériels avec précision.

## **6) *Prospective technologique : technologies à maîtriser***

Cette fonction est également traitée partiellement. Dans ce cas la contrainte budgétaire fixée en amont ne permet pas de mener une politique globale. Les priorités sont définies en fonction de l'enveloppe budgétaire des capacités qui sont privilégiés et des secteurs industriels à défendre. En revanche, une fois l'enveloppe déterminé ces priorités apparaissent clairement fixées. Certains secteurs sont favorisés, d'autres sont abandonnés.

## **7) *Maintien d'une BITD et politique industrielle***

On a vu que certains choix d'équipements étaient dictés par des impératifs de politique industrielle. Toutefois, il faut qualifier cette politique de « défensive » et non d'offensive. Les choix de nature industrielle sont avant tout destinés à préserver des secteurs industriels qui, il est vrai, sont bien positionnés dans le paysage européen. En revanche, on ne peut dire que cette politique est dictée par une vision stratégique de l'industrie d'armement, dans laquelle la BITD serait nécessaire à l'indépendance stratégique de l'Union européenne comme c'est le cas en France par exemple. De même, on ne discerne pas de stratégie du type de celles que l'on peut observer en Italie ou en Espagne où on essaie de favoriser certains secteurs industriels pour en faire des domaines d'excellence en Europe ou simplement afin de situer plus généralement ces pays dans le domaine des technologies de pointe. Le fait que les secteurs défendus (industrie navale et terrestre) n'ont pas fait l'objet de regroupement au niveau européen constitue un handicap tant en terme de cohérence des capacités au niveau européen que des possibilités de rapprocher les besoins opérationnels entre les Etats.

## **8) *Fonction financière : interface au niveau du Ministère de la Défense***

L'Allemagne sort d'une période de confusion totale au niveau de la gestion de la fonction financière de la planification. Entre 1998 et 2002, l'interface au niveau interGouvernemental entre le Ministère des finances, le Ministère de la Défense et la chancellerie était inexistante. Il en a résulté l'imbricolage sur le financement de l'A 400 M. Plus largement, nous avons déterminé à l'IRIS, dans le cadre d'études précédentes, que les engagements de la planification excédaient de 30% les capacités de financement de l'Allemagne à l'échéance de 2010. A ce niveau de sous-financement, il devient impossible

d'organiser une quelconque projection de capacités d'un pays et il devient impossible de pouvoir intégrer ce pays dans le cadre d'un partage capacitaire : les marges d'incertitude deviennent trop importantes.

Le fait de déterminer depuis 2003, très en amont de la planification de défense, les disponibilités budgétaires présente dans ces conditions au moins le mérite de garantir une meilleure prévisibilité des capacités militaires de l'Allemagne à moyen terme.

Les mesures de réductions des programmes ou de retrait de matériels annoncés en deux temps, en décembre 2002 puis au printemps 2003, par le nouveau Ministre de la Défense allemand Peter Struck, visaient justement à remettre la planification allemande sur des bases plus raisonnables par rapport aux disponibilités financières de ce pays.

Au Ministère de la Défense, on a également essayé de remettre en place une certaine cohérence entre les prétentions de l'Allemagne sur la scène internationale et la traduction de ces prétentions dans son outil militaire.

Malgré cette rationalisation, la planification allemande reste basée sur un double pari dont rien ne nous permet de dire aujourd'hui qu'il va être gagné :

- une réduction importante des dépenses de personnels - 750 millions d'euros en trois ans - du fait de la réduction du format de la Bundeswehr et de la fermeture d'un nombre important d'implantations militaires ;
- une augmentation des crédits d'équipement à partir de 2007.

Si ce double pari n'est pas réalisé, il sera impossible pour l'Allemagne de tenir ses engagements capacitaires à l'horizon 2010.

## Synthèse : projection capacitaire de l'Allemagne

### a) le pari budgétaire

Les décisions prises par le nouveau Ministre de la Défense, Peter Struck, en décembre 2002 et au printemps 2003, c'est à dire avant même que le processus de planification soit revu pour la période 2005-2018 (la 38<sup>ème</sup> planification sera la première à prendre véritablement en compte les évolutions traduites dans « la conception de la Bundeswehr ») avaient pour objectif de remettre à plat les programmes d'armements allemands afin de pouvoir reconstruire une planification qui soit financièrement réalisable. Les décisions prises ont été les suivantes :

En décembre 2002 :

- réduction des commandes d'Airbus A 400 M de 73 à 60 ;
- réduction du nombre de missiles Meteor de 1488 de 600 pièces ;
- réduction du nombre de missiles IRIS-T de 1812 à 1250 pièces ;
- modernisation de 100 Tornado au lieu de 200 ;
- retrait d'un nombre important de chars et de blindés.

En février 2003, un nouveau train de mesures était annoncé avec :

- réduction des commandes d'hélicoptères Tigre de 212 à 80 ;
- mise hors service de 80 Tornado de la marine et de l'armée de l'air ;
- mise hors service de 10 navires de la classe 143 avant 2005 ;
- mise hors service des missiles de défense de type Roland et Hawk
- Fermeture de 116 casernes sur les 621 que comptaient l'Allemagne.

Cette dernière mesure préfigurait la restructuration de la Bundeswehr, qui en voyant globalement ses effectifs tomber de 285 000 à 250 000, devait permettre d'économiser 3,2 milliards d'euros d'ici 2012. Les réductions de matériels devaient, pour leur part, permettre d'économiser selon le Ministère de la Défense 6 milliards d'euros d'ici 2006.

Sur l'ensemble de la 37<sup>ème</sup> planification, (c'est à dire celle allant de 2004 à 2017), le montant des économies est estimé à 20 milliards d'euros.

Après cette étape, la publication de « la conception de la Bundewehr » avec la réforme du format des armées allemandes était la seconde mesure destinée à remettre en phase les disponibilités financières avec la planification allemande. L'objectif est de réduire progressivement les dépenses de fonctionnement de l'armée allemande afin de libérer des crédits au profit des investissements.

Ainsi, les dépenses de fonctionnement doivent-elles passer de 17,48 milliards d'euros en 2005 à 16,75 milliards d'euros en 2009.

Enfin, la planification allemande est basée sur une hypothèse de remontée des crédits globaux d'un milliard d'euros, soit une croissance de 4%, à l'horizon 2007. De ce fait, les dépenses d'investissement doivent pouvoir passer de 5,86 milliards d'euros en 2005 à 8 milliards d'euros en 2009. Sur cette somme, les seules dépenses d'acquisition doivent pouvoir augmenter de 4 milliards d'euros en 2005 à 6 milliards d'euros en 2009 soit une augmentation d'un tiers en 5 ans : on comprend l'ampleur du défi.

#### b) les choix capacitaires

Les Allemands sont en train de réduire très fortement la capacité « efficacité opérationnelle ».

Le nombre d'avions de combat doit passer 426 à 265 à l'issue de la planification 2005-2017.

Cela sera traduit par une réduction du nombre de Tornado existants, du nombre d'hélicoptères Tigre commandés, du nombre de missiles équipant les avions et sans doute dans le futur du nombre d'Eurofighter.

Ces réductions sont sans doute limitées par la nécessité de ne pas trop affecter les industries qui fabriquent ces matériels. Cette décision est toutefois facilitée par le fait que le Ministère peut faire valoir à ces entreprises que les capacités de projection et de recherche et sauvetage vont en revanche être privilégiées. En d'autres termes, l'A 400 M se substituera à l'Eurofighter dans les plans de charge d'EADS et le NH 90 au Tigre chez Eurocopter (en réalité pour le NH la réduction sera limitée car le niveau de commandes antérieur était déjà très important : 134 exemplaires toutes armées confondues). La question du missile Taurus reste en revanche posée mais l'incorporation de LFK dans MBDA laissera au missilier européen l'essentiel de la responsabilité du futur de l'industrie missilière allemande.



Cette tendance correspond sans doute à un vrai choix politique qui voit l'Allemagne considérer qu'il n'est pas nécessaire de mettre l'accent sur les matériels dédiés aux conflits de très haute intensité.

En revanche, l'accent est mis sur :

- le renseignement (SAR Lupe, UAV)
- la projection stratégique et la mobilité en général : A 400 M, NH 90 ;
- la capacité recherche et sauvetage (domaine dans lequel ils dirigent le groupe de projet dans le cadre des ECAP) ;
- les systèmes de commandement ;
- les blindés utilisables pour des opérations de stabilisation ou des opérations de basse et moyenne intensité : programme Duro, Dingo, Puma et Boxer ;
- la protection des forces de théâtre : MEADS

Enfin, il est probable que la préservation des programmes navals (sous-marins, frégates) vise sans doute avant tout à positionner favorablement l'industrie allemande dans le cadre d'une restructuration européenne. Il n'est toutefois pas certain en revanche que ce choix soit cohérent avec les autres choix capacitaires qui correspondent à des choix politiques.

#### c) l'estimation des engagements budgétaires

Selon le site Geopowers, le niveau des engagements budgétaires allemands pour les dépenses d'équipement restait supérieur aux disponibilités financières affichées pour les années 2005 et 2006 (respectivement 6,5 milliards et 7,15 milliards d'euros contre 5,86 et 5,98 milliards d'euros disponibles). Ainsi donc, il manquerait déjà 1,5 milliard d'euros en deux ans. L'équilibre pourrait être atteint en 2008 à condition que la double condition évoquée plus haut, réduction des dépenses de fonctionnement, augmentation du budget de défense à partir de 2007, se réalise. Normalement les prochaines élections générales en Allemagne auraient dû avoir lieu en 2006 ce qui reportait sur le nouveau Gouvernement la charge de procéder à cette augmentation du budget. Il est probable que le nouveau Gouvernement issu des élections du 18 septembre 2005 prendra des décisions plus rapidement. Le tableau de cette planification tend enfin à prouver qu'il est impossible de cumuler à partir de 2010 la 3<sup>ème</sup> tranche de l'Eurofighter et l'A 400 M sauf à consacrer 3 milliards d'euros à ces deux programmes sur les 6 à 6,5 milliards d'euros dont disposera au mieux l'Allemagne pour ses dépenses d'acquisition, ce qui semble impossible à imaginer.

## Section II : Le modèle espagnol de planification

### I - PRESENTATION DU MODELE ESPAGNOL DE PLANIFICATION

Le modèle espagnol de planification apparaît au premier abord se présenter comme un enchevêtrement de documents de planification à caractère périodique et de documents à caractère exceptionnel. Une des difficultés est donc d'apprécier comment les documents à caractère exceptionnel, la *revisión estrategica de la defensa* par exemple, viennent influencer sur des documents de planification qui préexistaient à cette révision stratégique.

#### a) *La revisión estrategica de la defensa (révision stratégique de défense) décembre 2003*

##### 1) Place du texte dans la hiérarchie des instruments de planification

Dès le prologue signé du Ministre de la Défense, qui était à l'époque Federico Trillo, on constate une ambiguïté sur le positionnement de la révision stratégique de défense dans la hiérarchie des documents de planification. Cette révision stratégique a en effet, été annoncée dès la publication du livre blanc sur la défense de 2000 ainsi que dans la directive 1/2000<sup>5</sup>, ce qui tendait à placer cette révision stratégique à un niveau plus élevé que le livre blanc de 2000. De plus, en terme de périodicité la révision stratégique est d'emblée présentée dans ce prologue comme un document de prospective appelé à rester en application pour « les douze ou quinze prochaines années ».

L'annexe consacrée au processus d'élaboration de la révision stratégique de défense ne contribue pas à éclairer véritablement le positionnement de ce document. Il est en effet, fait référence aux directives de défense qui se succèdent avec une relative périodicité (1986, 1992, 1996, 2000 puis 2004). Ces directives de défense sont mêmes citées comme une référence pour la révision stratégique de défense puisque, par exemple, il est indiqué que « la directive 1/1996 fixe les objectifs de base de notre politique de défense » ou que la directive 1/2000 fixe une nouvelle stratégie. Il est fait référence également au livre blanc sur la défense de 2000. Mais ce dernier semble avoir un statut incertain. D'un côté, il est présenté comme un document « pour faire face à l'horizon des quinze prochaines années », ce qui en fait un

---

<sup>5</sup> Voir paragraphe b) du chapitre

document semblable à la révision stratégique. D'un autre côté, ce document fait l'objet d'une critique implicite puisqu'il est considéré « que ledit Livre blanc n'a pas fait l'objet d'un débat public qui aurait été nécessaire et que par conséquent il n'a pas joui du consensus nécessaire pour une meilleure application des principes de notre défense nationale ». Il est également indiqué « qu'il y manquait un aspect plus opérationnel capable de déterminer les différentes réformes indispensables et de fixer clairement les caractéristiques de nos forces armées pour le XXIème siècle par rapport aux différentes missions qui leur sont confiées. »

En réalité la « révision stratégique de défense » semble plus trouver sa filiation dans la directive 1/2000 que dans le livre blanc sur la défense. Tout d'abord, celle-ci est postérieure au livre blanc (1 décembre 2000) et a été rendue public après que le PP ait obtenu la majorité absolue aux élections de 2000, ce qui n'était pas le cas en 1996.

En second lieu, la « révision stratégique de défense » présente cette directive comme plaçant « notre défense dans une nouvelle dimension ». Pour la directive 1/2000, « il s'agit dorénavant de poursuivre la modernisation de la professionnalisation de nos forces armées afin que celle-ci puisse contribuer au nouveau rôle que l'Espagne souhaite jouer dans le monde » ... « elle décrit une nouvelle stratégie à laquelle nos forces armées devront s'adapter dorénavant et qui fixe trois objectifs prioritaires. »

Ceux-ci sont :

- l'inscription de la sécurité et la défense de l'Espagne dans le cadre de la « sécurité partagée et de la défense collective » ;
- l'hypothèse d'actions des forces armées (missions d'aides humanitaire, opérations de maintien de la paix et de gestion de crises et prévention des conflits) bien différentes des missions qui leur étaient confiées jusqu'ici ;
- la diffusion de la prise de conscience de la défense nationale par la société espagnole.

C'est à partir du premier objectif que doit être entreprise la révision stratégique de défense « en vue d'intégrer la défense dans le cadre plus large de la sécurité partagée avec nos partenaires et nos alliés et de déterminer les capacités militaires nécessaires pour répondre aux exigences qui en dérivent. »

Le lien entre la directive 1/2000 et la révision stratégique de défense serait donc plus important qu'entre le livre blanc sur la défense de 2000 et la révision stratégique de défense.

D'autre part ce lien de filiation entre la directive 1/2000 et la « révision stratégique de défense » pose également le problème de la subordination des textes les uns aux autres. En toute logique en effet, la « révision stratégique de défense », qui est un texte dont la validité doit courir entre 12 et 15 ans, devrait se situer dans l'ordre juridique à un niveau supérieur aux directives de défense dont la périodicité est en moyenne de quatre ans. Or, ceci n'est vrai qu'à moitié puisque la « révision stratégique de défense » est présentée comme venant « préciser un des objectifs de la directive 1/2000 ».

Ce sentiment d'enchevêtrement des textes avec une logique pour le moins aléatoire est renforcé par le fait que la directive 1/2004 parue le 30 décembre 2004 ne fait pas référence à la « révision stratégique de défense ». Toutefois, on peut comprendre cette absence de référence par le changement de Gouvernement intervenu en mars 2004. La « révision stratégique de défense » est d'ailleurs toujours en ligne sur le site internet du Ministère de la Défense, ce qui n'est pas le cas des directives antérieures à 2004 ni du livre blanc sur la défense de 2000. Elle figure également dans les planches présentant le processus de planification espagnole fournies par la Direction Générale de l'Armement et du Matériel (DGAM) sur la planification armement et matériel. On peut donc considérer que « la révision stratégique de défense » fonde toujours la politique de défense espagnole par delà son processus de planification, même si la directive 1/2004 vient ajouter la touche personnelle du nouveau Gouvernement à cet édifice.

## 2) Contenu de la « révision stratégique de défense »

La révision stratégique est divisée en deux parties : l'une porte sur « l'approche générale » qui constitue la synthèse de la « révision stratégique », l'autre comprend quatorze critères de base qui induisent une série de décisions qui constituent le processus de révision proprement dit. Enfin, les annexes reprennent les travaux du groupe de réflexion mis en place dans le cadre de la révision stratégique.

Dans « l'approche générale », le chapitre consacré au cadre de la révision stratégique décrit de manière assez classique les évolutions de l'environnement stratégique constatées ces dernières années qui conduisaient à la fois « au développement des missions d'appui à la paix » et à la « nécessité de lutter contre le terrorisme ». Dans cette partie, on constate toutefois une référence très marquée au Royaume-Uni comme exemple de pays ayant adapté sa réflexion stratégique (référence à la *strategic defence review*, SDR, de 1998 et au nouveau

chapitre de la SDR de 2002) ainsi qu'à l'OTAN (nouveau concept stratégique de 1999 et décisions du sommet de Prague de 2002) même si le développement de la PESD est souligné et, ce, en vue de développer des missions « de manière autonome ». Il faut noter dans cette partie également une réflexion intéressante sur les médias qui « façonnent l'opinion publique » et des gouvernants qui doivent être « à l'écoute de cette opinion publique ».

Enfin, ce premier chapitre constate un décalage entre l'accélération de certaines évolutions stratégiques et certains aspects de la « révolution dans les affaires militaires » (RMA), avec le développement des technologies de l'information et de la communication, alors que, parallèlement, le cycle des programmes d'armement, notamment pour les plateformes, est très long. Ce décalage explique que la référence de la révision stratégique est l'année 2015.

Le deuxième chapitre est consacré aux intérêts nationaux de sécurité et aux risques pour la sécurité. Si ce chapitre commence par situer la défense dans un cadre national, c'est aussitôt pour indiquer que l'ouverture et le décloisonnement du monde implique que l'Espagne doit avoir pour « objectif global de contribuer à la stabilité et à la paix internationale ». Ceci se fait dans le cadre territorial et politique de l'Union européenne mais également dans « l'Alliance atlantique qui reste la colonne vertébrale de la défense européenne ». On constate également la référence à des préoccupations d'ordre plus régional comme la question de la sécurité en Méditerranée, de la question spécifique de Gibraltar ou des questions migratoires. Sans que le rapport de cause à effet soit strictement affiché, cela conduit l'Espagne à privilégier des « scénarios préférentiels » dans des « domaines géostratégiques considérées comme prioritaires pour des raisons géographiques, historiques, culturelles, économiques ou autres ». Toutefois, on ne retrouve pas aussi nettement cette hiérarchie des scénarios dans l'annexe où figurent les travaux du groupe de travail chargé de réfléchir à cette question. Dans ces travaux, 7 théâtres ou zones d'intérêts sont balayés représentant l'ensemble de la planète.

Le troisième chapitre est consacré aux missions des forces armées. Encore une fois, l'accent est mis sur la déterritorialisation de la défense et sur la nécessité de pouvoir se projeter à l'extérieur soit pour des missions de paix soit dans le cadre de la lutte anti-terroriste. Cela conduit à devoir réorienter la structure des forces armées de manière à mettre en place « des capacités génériques destinées à satisfaire toutes les demandes ». La défense ne se situe plus, de ce fait, dans un cadre national mais dans un cadre collectif à la fois pour des raisons politiques et économiques, les programmes de matériels ne pouvant se dérouler que dans un

cadre « au delà du national ». Dans ce chapitre la « révision de défense » énumère cinq modes d'action :

- la dissuasion ;
- la coopération ;
- la prévention ;
- la projection de stabilité ;
- la réponse.

Cette typologie ressemble à celle que l'on peut trouver dans le livre blanc sur la défense britannique rendu public également en décembre 2003, sans toutefois que les modes d'action soient strictement identiques<sup>6</sup>. Dans cette typologie, il faut noter que la fonction dissuasion ne fait bien entendu pas référence à la force nucléaire, alors que la fonction coopération est directement liée à la constatation selon laquelle l'Espagne ne peut assurer sa sécurité seule et qu'elle est donc obligée de nouer des liens de coopération politique afin d'éviter des conflits.

Trois missions sont affectées aux forces armées :

- empêcher les agressions en tous genres ;
- contribuer militairement à la paix et à la sécurité internationale ;
- contribuer, avec d'autres institutions de l'Etat et des administrations publiques, à la préservation de la sécurité et du bien-être des citoyens.

Le chapitre IV est intitulé « les forces armées du XXIème siècle ». C'est dans ce chapitre que sont amorcées les premières réflexions relatives à la planification militaire stratégique en aval de l'analyse du contexte stratégique.

En premier lieu la « révision de défense » identifie six caractéristiques de base des forces armées modernes :

- la mobilité et la capacité de projection ;
- le soutien ;
- la disponibilité ;
- la supériorité en cas d'affrontement ;
- la protection ;
- le commandement et la conduite des opérations.

---

<sup>6</sup> La typologie britannique comprend huit modes d'action au lieu de cinq, à savoir : prévenir, stabiliser, contenir, dissuader, contraindre, perturber, faire échouer et détruire

Ces six caractéristiques de base présentent des traits similaires avec les profils capacitaires présentés dans le concept de la Bundeswehr qui sont également au nombre de six.

Trois « capacités »<sup>7</sup> se recoupent parfaitement : soutien, capacité de commandement et protection, une autre partiellement (« mobilité et capacité de projection » pour les Espagnols, « mobilité » pour les Allemands). Cette typologie recoupe donc également pour partie les systèmes de forces de la programmation militaire française.

A partir de ces six caractéristiques de base, sont identifiés des « capacités » qualifiés de « critiques » pour les nouvelles missions des forces armées. Un certain nombre d'entre elles sont citées :

- la surveillance, la reconnaissance, le renseignement et l'acquisition d'objectifs (ISTAR);
- la modularité et l'interopérabilité des forces ;
- l'action interarmées ;
- l'importance des forces spéciales ;
- la capacité d'opérer en réseau

On constate d'emblée que cette énumération a peu à voir avec la notion de capacités comme on peut la concevoir en France ou au Royaume-Uni. En fait, hormis la capacité ISTAR qui peut être considérée comme une véritable capacité, l'accent est mis sur certaines caractéristiques nécessaires à prendre en compte afin d'engager un processus de transformation des armées et d'adapter ces armées aux nouvelles missions.

Et de fait c'est bien de transformation des trois armées dont on parle ensuite avec les principaux objectifs suivants :

- armée de terre : unités plus faciles à projeter et organisées en module ;
- marine : réorientation vers les missions de projection de puissance sur le littoral et à l'intérieur du territoire ;
- armée de l'air : effort en matière d'attaque de précision à distance, de projection de forces et de moyens d'observation (drones et satellites).

---

<sup>7</sup> Nous indiquons le terme « capacités » entre guillemets car si les Allemands font bien référence à des capacités que l'on pourrait qualifier de génériques ce n'est pas le cas dans la « révision stratégique de la défense » espagnole

Le chapitre VI est une sorte de chapitre de synthèse puisqu'il traite des grandes lignes de la « révision stratégique de défense ».

Toutefois, les grandes lignes d'évolution qui sont au nombre de quatre sont de nature très disparates.

En premier lieu, l'accent est mis sur le facteur humain, c'est à dire sur une meilleure planification des ressources de l'armée professionnelle, y compris les réserves<sup>8</sup>.

En second lieu, l'accent est mis sur le facteur matériel et technologique, à savoir :

- sur les implications de la révolution dans les affaires militaires (RMA) et sur la nécessité de doter les armées des systèmes de commandement et de communication leur permettant d'être interopérables avec leurs alliés ;
- de la nécessité de se doter de nouvelles plates-formes à côté des plates-formes déjà existantes et de trouver un équilibre entre les anciens et les nouveaux besoins ;
- d'acquérir des moyens de détection, d'observation, d'identification et d'acquisition d'objectifs ;

Pour ce faire on mise sur la coopération européenne et sur la création d'une BITD compétitive dans le cadre de la création de l'Europe de l'armement.

En troisième lieu l'accent est mis sur la projection, la mobilité et l'interopérabilité, ce qui recouvre pour la projection :

- La capacité de transport aérien avec l'A 400 M ;
- La capacité de projection de forces amphibies et terrestres ;
- La capacité de déploiement d'avions de combat.

L'accent sur la mobilité se traduit de son côté par :

- L'achat d'hélicoptères d'attaque ;
- Le renouvellement de la flotte d'hélicoptères de transport ;
- L'incorporation d'un véhicule nouveau monté sur roues ;
- La rénovation des unités sous-marines

Enfin, en dernier lieu, il est présenté une rationalisation des structures qui se rapproche dans sa philosophie comme dans son contenu des réformes de structures que la France avait entreprise au début des années 90 (découplage des commandements chargés de la préparation

---

<sup>8</sup> Le processus d'élaboration de la « révision stratégique de défense » s'est déroulé à la fin de la période de professionnalisation des armées avec le constat que l'objectif quantitatif fixé au début du processus ne pouvait être atteint et devait être révisé à la baisse.



des forces et des commandements opérationnels, création d'une division du renseignement militaire, élimination des structures territoriales). Enfin, la fonction d'acquisition des matériels est transférée pleinement à la Direction générale de l'armement et du matériel.

De cette synthèse, on peut tirer plusieurs conclusions :

- si l'évolution stratégique est bien prise en compte, on a le sentiment que la traduction de cette évolution reste très floue ;
- notamment, la démarche capacitaire définie dans le chapitre IV semble battue en brèche dans le chapitre V où les mesures annoncées semblent faire référence à des forces ou à des matériels mais non véritablement à des capacités ;
- à aucun moment l'élément financier n'est pris en compte dans la « révision stratégique de défense », ce qui limite de fait l'ampleur prévisible des transformations annoncées (ex : les nouvelles plates-formes entraîneront-elles l'abandon de précédentes plates-formes commandées ?) ;
- s'il y a bien référence au cadre collectif de la défense, que celle-ci soit l'UE ou l'OTAN, on a du mal à percevoir le rôle exact que l'Espagne veut jouer dans ces cadres que ce soit au plan politique ou au plan des capacités militaires. Tout au plus est-il fait référence à des scénarios régionaux qui sont privilégiés, ce qui ne transparait d'ailleurs pas aussi nettement dans les travaux du groupe de réflexion consacrés à ce sujet. S'il est fait référence à la nécessité de conduire les programmes d'armement en commun, on n'évoque pas la perspective de partage capacitaire au niveau européen, ce que confirment d'ailleurs les travaux du groupe de réflexion consacrés aux capacités de forces armées (annexe D) où l'on voit bien que chaque armée doit se doter de capacités militaires cohérentes dans un cadre national, ce qui finit par englober tous les types de capacités possibles.

L'application de cette révision stratégique de défense donne lieu à l'établissement de 14 critères de bases qui déterminent la liste des mesures à prendre ou des réformes à conduire mais qui n'éclairent pas plus sur les conséquences pratiques de ce texte en terme de planification.

Ces 14 critères de base sont les suivants :

- Critère de base N°1 : forces armées : « insérées au sein du Ministère de la Défense, les forces armées, un élément essentiel de la défense, constituent une entité unique conçue comme un ensemble qui intègre les formes d'action de chacune de ses

composantes : l'armée de terre, la marine et l'armée de l'air. Le Ministre de la Défense dirige leurs actions sous l'autorité du Président du Gouvernement, dans le cadre de la politique de défense et sous le contrôle du Parlement. »

- Critère de base N°2 : effort de défense : « l'effort de défense doit s'orienter vers la force, raison d'être de toute organisation ». En réalité, ce critère se contente d'indiquer qu'il est nécessaire d'adapter le type et le volume des forces aux missions et tâches des forces armées, ce que l'on peut considérer comme la base de la réflexion capacitaire.

- Critère de base N°3 : « Toutes les unités doivent être prêtes à affronter les actions les plus exigeantes de combat, indépendamment du fait qu'elles puissent se charger des missions d'un autre genre ». Il faut noter qu'avec ce principe on s'écarte du chemin pris par les Allemands, par exemple, qui ont décidé, bien au contraire, de répartir leurs forces armées en trois catégories dont les tâches sont bien différenciées.

- Critère de base N°4 : « les forces armées doivent être structurées pour répondre efficacement aux nouvelles missions qui leur sont confiées dans les cadres interarmées et interalliés ». Ce critère est a priori important car il implique à la fois que les « capacités des unités doivent être identiques à celles des pays les plus avancées » et que « ces unités doivent pouvoir être déployées rapidement et avoir une capacité à durer ». Toutefois, cela ne répond pas à une question majeure : quel type de capacités privilégie-t-on ?

- Critère de base N°5 : « le Chef d'Etat-major des armées, commandant opérationnel des forces armées, se chargera de la conduite stratégique et exercera le commandement sur les éléments de la structure opérationnelle des Forces armées. Un commandement des opérations sera créée, il sera directement subordonné au Chef d'Etat-major des Armées et, par délégation de celui-ci, s'occupera de la conduite des opérations ».

- Critère de base N°6 : « on établira une force armée de réaction rapide conçue sur la base d'un pool ou réservoir de forces »

- Critère de base N°7 : « les Chefs d'Etat-major d'armée seront chargés du commandement organique de leur armée mais ils n'en exerceront pas le commandement opérationnel ».

- Critère de base N°8 : « une structure fonctionnelle des armées sera mis en place ». En d'autres termes, dans ce critère, on supprime l'organisation territoriale des armées, vestige des années où les armées exerçaient une mission de sécurité

intérieure, un traitement différencié étant toutefois réservé aux Baléares et aux Canaries ainsi qu'à Ceuta et Melilla.

- Critère de base N°9 : « Les ressources humaines constituent l'élément fondamental de la défense. Par conséquent, les mesures nécessaires seront prises afin de disposer d'un personnel suffisant, hautement motivé et entraîné ».

- Critère de base N°10 : « On encouragera l'intégration logistique de la défense ».

- Critère de base N°11 : « On avancera vers l'interopérabilité maximum avec les alliés et partenaires européens ». Pour cela, le critère 11 indique qu'il faut utiliser les mêmes doctrines et procédures, l'interopérabilité des systèmes d'information et de communications (SIC), les équipements adaptés et la capacité d'échanger des approvisionnements de combat. Pour ce faire, les Espagnols prônent la poursuite du processus du PCC et des ECAP en évitant les redondances entre les deux processus. Dans ce critère, les Espagnols évoquent, étant donné le manque de ressources, la possibilité de procéder à des partages de ressources ou de capacités.

- Critère de base N°12 : « Les forces terrestres doivent avoir une capacité de projection et de déploiement, une mobilité tactique et une capacité de résolution. ». A ce niveau, on procède à une réorientation du dispositif de défense des blindés lourds vers « des unités légères protégées, d'unités blindées/mécanisées et d'unités moyennes ayant des moyens blindés/mécanisés allégés ». Enfin, on fait référence à la « manœuvre aéromobile ». Toutefois, il faut noter que, dans ce critère, on raisonne en termes de forces ou d'unités et non en terme de capacité proprement dite où l'objectif serait de délivrer un effet désiré.

- Critère de base N°13 : « Tout en gardant leur capacité de contrôle des espaces maritimes de souveraineté et d'intérêt national, les forces navales doivent s'orienter vers la réalisation d'opérations sur des théâtres au large des côtes éloignées, en insistant particulièrement sur la projection du pouvoir naval à terre ». Ce critère implique une réorientation de la force navale vers des opérations près des côtes en cas de projection. Comme on a vu que dans l'approche générale il était néanmoins prévu « la rénovation des unités sous-marines » on peut penser que celle-ci ne s'intègre dans la réorientation des forces maritimes que si ces sous-marins sont dotés d'une capacité de projection de puissance à terre.

- Critère de base N°14 : « Les forces aériennes doivent avoir une capacité de combat tout temps, une plus grande capacité de transport et une puissance de feu de

plus grandes portée et précision ». Là encore, on a le sentiment à la lecture de ce critère que les Espagnols réfléchissent plus en terme de programmes d'armement à conduire en fonction d'un rang à tenir plutôt qu'en terme d'une capacité à acquérir dans un cadre collectif, même si trois des capacités identifiées correspondent bien à des lacunes capacitaires de l'Union européenne.

On note d'ailleurs que si les Espagnols entendent bien privilégier interarmées et un cadre collectif multinational de la défense, les trois derniers critères définissent les programmes d'armement qui doivent être privilégiés dans chaque armée, ce qui contredit la démarche initiale.

En conclusion, la « révision stratégique de défense » est un document classique dans le sens où on y trouve un certain nombre de constats qui ont déjà été fait dans d'autres pays en Europe, à savoir :

- le fait que la sécurité ne se construit désormais plus aux frontières mais sur les territoires extérieurs, ce qui nécessite de pouvoir déployer des troupes en opérations extérieures ;
- le fait que toutes les opérations militaires se dérouleront désormais dans un cadre international et interarmées ;
- le fait que la Révolution dans les Affaires Militaires et les développements technologiques des nouvelles technologies de l'information et de la communication appliqués au domaine militaire ont des implications fortes sur les outils de défense.

Toutefois, on ne voit pas se dessiner nettement les conséquences de cette analyse dans cette première étape de la planification espagnole. Cette planification sera-t-elle de type capacitaire ? Quelles capacités seront privilégiées en fonction des disponibilités budgétaires et avec quelle cohérence vis-à-vis des instruments de planification collective de l'OTAN et de l'UE ? Il n'y a, à ce niveau, pas de réponses précises données dans la « révision stratégique de défense ».

#### ***b) La directive de défense 1/2004***

Les directives de défense sont des documents qui sont établies avec une périodicité relativement régulière. Les précédentes directives ont ainsi été établies en 1980, 1984, 1986, 1992, 1996 et 2000. On a vu également que d'une certaine manière la « révision stratégique

de la défense », qui est pourtant un document établi pour le long terme, était subordonné à la directive 1/2000.

La directive 1/2004 est, comme les précédentes directives, un document assez court d'une dizaine de pages.

Ce document présente deux particularités majeures :

- il a été établi par le nouveau Gouvernement, ce qui explique d'ailleurs l'absence de référence à la « révision stratégique de défense », qui avait été initiée par le précédent Gouvernement, même si on constate que celle-ci n'est pas fondamentalement remise en question ;

- le document est établi après le 11 mars 2004. L'Espagne vient donc de connaître un attentat terroriste majeur, épisode qui n'était d'ailleurs pas exclue dans la « révision stratégique de défense ».

Par rapport à la « révision stratégique de défense », la directive 1/2004 présente certaines inflexions. Toutefois, celles-ci ne sont pas susceptibles d'entraîner des modifications majeures en terme de planification militaire proprement dite.

Si le terrorisme est naturellement mis en tête des préoccupations, cela ne constitue finalement qu'une confirmation d'une préoccupation qui figurait déjà dans la révision stratégique de défense. Les inflexions majeures apparaissent donc au nombre de quatre :

- D'une part, la référence à la PESD et à la construction de la politique européenne de défense, précède désormais la référence à l'Alliance atlantique;

- Les zones d'intérêt spécifiques apparaissent plus nettement avec l'espace méditerranéen, l'Espagne veut notamment jouer un rôle important dans la relance du processus de Barcelone 10 ans après sa création et l'espace sud-américain ibérique qui avait été délaissé par le précédent Gouvernement ;

- Les engagements extérieurs seront soumis à deux conditions : une décision du Conseil de sécurité des Nations-Unies autorisant ce recours à la force et l'accord du Parlement pour l'engagement de la force.

- Enfin, il est appelé à l'établissement d'une relation « équilibrée » avec les Etats-Unis , ce qui, à la fois, constitue l'acte de décès de la politique pro-américaine du précédent Gouvernement tout en montrant une volonté de conserver des liens étroits et apaisés avec les Etats-Unis après le retrait des troupes espagnoles d'Irak.

Concernant les forces armées proprement dite, on constate de nouvelles inflexions dans l'organisation avec le regroupement des services de renseignement militaire et la création d'un service de la transformation chargé d'envisager les questions liées à la transformation de la structure des forces armées, celles liées à une démarche capacitaire ainsi qu'à la doctrine. La constitution d'une force de réaction rapide, qui est soulignée, n'est en revanche qu'une confirmation de ce qui était déjà annoncé dans la « révision stratégique de défense ».

Dans les domaines qui peuvent influencer la programmation proprement dite, on trouve trois indications intéressantes :

- le niveau quantitatif des forces armées doit être compatible avec les prévisions démographiques et les possibilités budgétaires. Cela vient souligner implicitement l'échec du premier modèle de professionnalisation : le format de l'armée n'est plus déterminé par les menaces mais bien par d'autres types de contraintes ;
- il est indiqué que l'opérationnalité des forces armées est conditionnée par la poursuite des programmes d'équipements actuels et le lancement de nouveaux programmes, ce qui nécessite un équilibre entre l'opérationnalité des forces actuels et l'acquisition de nouveaux matériels. Là encore, on peut considérer que les Espagnols reconnaissent implicitement la difficulté à conduire un processus de transformation, qui nécessite une nouvelle organisation et de nouveaux équipements, sans toucher aux capacités opérationnelles actuelles ou aux programmes déjà lancés.
- le maintien d'un niveau technologique élevé et la compétitivité de l'industrie de défense espagnole sont clairement fixés comme des priorités ;
- Enfin, l'effort de défense doit être préservé à condition économique égale afin de mener à bien le processus de transformation. Sur ce plan, le nouveau Gouvernement socialiste ne remet donc pas en cause les orientations fixées par le Gouvernement Aznar.

Au total, la directive de défense 1/2004 n'apporte pas réellement d'enseignements nouveaux par rapport à la révision stratégique de défense. On y trouve les références classiques au processus de transformation, à la démarche capacitaire ou à la nécessité d'être dotés de matériels d'un haut niveau technologique pour être interopérables.

Les inflexions les plus notables portent sur la « démocratisation » de l'action militaire et sur un recentrage des intérêts géopolitiques. Si le niveau de l'effort de défense est confirmé, il est difficile en revanche de déterminer quelles sont les capacités qui sont privilégiées, en admettant que la démarche de planification soit capacitaire. Sur ce plan la directive 1/2004 n'apporte rien par rapport à la « révision stratégique de défense ».

### *c) Le processus de planification proprement dit*

La procédure de planification a été établie dans la directive 38/1996 du Ministère de la Défense qui date de 1996. On étudie à l'heure actuelle une réforme de ce processus de planification, qui comprend pour le moment quatre phases qui s'étalent sur trois ans.

1<sup>ère</sup> phase : la directive de défense militaire

A partir de la directive nationale pour la politique de défense, dont la périodicité est donc de quatre ans, ainsi que la directive ministérielle de l'OTAN, une directive de défense militaire est édictée (*military defence directive* : MDD) au niveau du Ministère de la Défense la première année impaire de la planification (donc en 2005 pour la planification en cours).

Cette directive comprend cinq parties :

- une partie consistant en une analyse de la situation internationale ;
- une partie sur les risques pesant sur les intérêts nationaux ;
- une partie sur les orientations politiques ;
- une partie sur les orientations militaires ;
- une partie sur les critères généraux permettant de définir les priorités.

Il faut noter que ces cinq parties semblent plus ou moins calquées sur le plan de la révision stratégique de la défense.

La troisième partie sur les orientations politiques comprend elle même six chapitres :

- un chapitre sur les orientations liées aux intérêts de sécurité dans un cadre national ;
- un chapitre sur les orientations liées à la directive ministérielle de l'OTAN ;
- un chapitre sur les orientations liées au concept stratégique de l'Union européenne ;
- un chapitre sur les opérations en temps de paix ;

- un chapitre sur les opérations en temps de crise ;
- un chapitre sur les opérations en temps de guerre.

La quatrième partie sur les orientations militaires comprend, elle même, quatre chapitres qui découlent de la partie précédente :

- un chapitre sur les besoins liés à la défense des intérêts de sécurité pris dans un cadre national ;
- un chapitre sur les objectifs de forces fixés par l'OTAN et sur les besoins liés au *Prague capability commitments* ;
- un chapitre sur les besoins liés aux *Headline goals* et au processus ECAP ;
- un chapitre lié aux obligations découlant d'autres structures internationales.

2<sup>ème</sup> phase : le concept stratégique

A partir de cette directive de défense militaire est établi un concept stratégique (ESTCOM) (première année de la planification, année impaire).

Ce concept stratégique prend comme base de travail des scénarios d'intervention et comprend sept parties :

- une partie sur la situation stratégique générale ;
- une partie sur l'analyse des scénarios d'intervention ;
- une partie sur l'évaluation des risques ;
- une partie sur les stratégies et sur les capacités requises ;
- une partie sur les missions ;
- une partie sur la structure des forces et leur organisation ;
- une partie sur les critères permettant de définir les priorités.

Il faut noter que la *Defence requirements review* (DRR) de l'OTAN (éditée tous les deux ans) ainsi que les analyses stratégiques et les analyses des renseignements de l'OTAN fournissent les éléments nécessaires à l'analyse des scénarios.

Les capacités requises ont trois origines :

- les besoins nationaux exprimés ;
- les besoins exprimés par l'OTAN et l'UE ;
- les besoins exprimés par les autres organisations internationales.



### 3<sup>ème</sup> étape : la détermination des objectifs capacitaires

La deuxième année de la planification (année paire donc en 2006 pour la planification en cours), on élabore à partir du concept stratégique des directives pour la planification opérationnelle qui vont déterminer les besoins capacitaires. Parallèlement SEDEF qui est le service qui s'occupe des aspects financiers définit une planification des ressources pour les matériels et SUBDEF, qui est le service qui s'occupe des personnels, établit la planification des ressources humaines disponibles.

A partir des besoins capacitaires, de la planification des ressources pour les matériels et de la planification des ressources pour les personnels, on établit la directive ministérielle sur les objectifs de forces qui débouche sur les objectifs de forces interarmées et par armées.

Les objectifs de forces comprennent trois parties :

- une partie sur les objectifs de force sur le moyen terme ;
- une partie sur les objectifs de force sur le long terme ;
- une partie sur les actions de planification

Les objectifs de force sur le moyen terme sont alimentés par la planification à court terme de l'OTAN et par les *Headline goals* de l'Union européenne.

Ils comprennent sept chapitres.

- les critères de planification ;
- les directives permettant de définir les priorités ;
- les objectifs pour les forces communes ;
- les objectifs de forces par armée ;
- l'infrastructure ;
- les ressources financières nécessaires ;
- les ressources humaines nécessaires ;

Les objectifs de forces sur le long terme comprennent quatre chapitres :

- les critères de planification ;
- les directives permettant de définir les priorités ;
- les objectifs pour les forces communes ;
- les objectifs de forces par armée.

L'ensemble comprenant le concept stratégique et les objectifs de forces constituent ce que l'on appelle le plan stratégique commun qui est finalisé à la fin de la deuxième année de la planification.

4<sup>ème</sup> étape : la finalisation des documents de planification.

Les documents de planification proprement dit, sont finalisés sous forme de plans directeurs, en aval de la détermination des objectifs de force la troisième année de la planification (année impaire 2007 pour la planification en cours) et présentent la particularité d'être au nombre de 5 :

- le plan directeur des personnels ;
- le plan directeur des infrastructures ;
- le plan directeur financier ;
- le plan directeur des armements et des matériels ;
- le plan directeur en matière de recherche et développement.

De cette chronologie, on peut déduire que la planification est exécutée la troisième et la quatrième année avant qu'une nouvelle directive nationale de défense ne soit élaborée la quatrième année. Bien que les Espagnols ne le formulent pas expressément ainsi, on peut considérer que cette planification se déroule selon une périodicité de 4 ans, l'élaboration des documents de cette planification s'étalant pour leur part sur une durée d'approximativement deux ans et demi.

#### *d) La planification des matériels*

La planification des matériels semble présenter la particularité d'être à la fois incluse dans le processus de planification et de présenter une certaine indépendance par rapport à ce processus de planification<sup>9</sup>.

En effet, la planification, qui s'étale on l'a vu sur quatre ans, aboutit la troisième année au plan directeur pour les armements et les matériels qui est réalisé par la Direction générale de l'armement et du matériel (DGAM) du Ministère de la Défense.

---

<sup>9</sup> Sur ce sujet on peut consulter le document « Les conséquences de la révision stratégique sur les matériels » disponible sur le site du Ministère de la défense espagnol, [www.mde.es](http://www.mde.es)

Mais parallèlement la DGAM indique que la planification des matériels se déroule à quatre niveaux :

- à court terme : un peu plus de deux ans ;
- à moyen terme : 6 ans ;
- à long terme : au delà de quinze ans ;
- enfin, à très long terme : 25 ans.

La planification à moyen et long terme s'explique sans doute par le fait que l'Espagne conduit de plus en plus de véritables programmes d'armement, ce qui nécessite naturellement de pouvoir projeter l'identification des besoins sur une durée plus longue que la phase d'acquisition proprement dite.

Le plan directeur pour l'armement et les matériels met en place, pour sa part, une planification des acquisitions. Il comprend cinq éléments :

- l'énoncé de la politique d'armement et de matériels ;
- la programmation des armements et des matériels sur une base annuelle ;
- la programmation des contrats à mettre en place sur une base annuelle ;
- l'inventaire des équipements nécessaires ;
- l'analyse des demandes et des livraisons.

La DGAM précise que la partie sur la programmation des armements et des matériels sur une base annuelle récapitule les programmes d'acquisition sur le court et le moyen terme en mettant en vis-à-vis le financement de ces acquisitions, quelle que soit l'origine de ce financement.

En revanche, le document sur la programmation des contrats ne couvre que l'année à venir.

#### ***e) La planification de la R & D***

Le plan directeur de la R&D intervient donc durant la troisième année du processus de planification espagnole. Si ce plan directeur est révisé au bout de quatre ans, il inclut les prévisions en besoin de R&D sur une durée de 15 ans. Enfin, le plan directeur comprend le montant du financement de la R&D sur la durée de la planification, c'est à dire 4 ans.

Il faut noter que la DGAM indique clairement que le plan directeur de la R&D vise directement à favoriser la maîtrise de certaines technologies par l'Espagne, celles-ci étant orientées sur certains programmes, à savoir :

- le soldat du futur ;
- le système C3 ;
- le système d'identification IFF national.

Un certain nombre d'orientations sont données pour cette recherche :

- on favorise la recherche appliquée aux systèmes d'armes ;
- parallèlement, la recherche sur les technologies critiques (donc recherche fondamentale) n'est pas totalement négligée ;
- on essaie d'éviter les duplications au niveau national ;
- on met l'accent sur les technologies duales ;
- on favorise les technologies émergentes ;
- on met en place un processus d'acquisition performant.

Les aires de recherche favorisées sont pour leur part au nombre de 9 :

- les systèmes réseaux-centrés ;
- les UAV ;
- l'interopérabilité ;
- l'identification IFF ;
- les armes non létales ;
- les munitions guidées ;
- les systèmes anti-missiles ;
- le soldat du futur ;
- la protection NRBC et la lutte anti-terroriste.

Le budget de R&T est actuellement de 170 millions d'euros par an.

## II) ANALYSE DU MODELE ESPAGNOL DE PLANIFICATION

### *a) un processus de planification relativement élaboré*

Première constatation : le modèle espagnol de planification est relativement élaboré. Sa durée est de quatre ans, même si ce n'est pas formellement affichée, et cette programmation comprend tous les domaines de la planification : personnels, infrastructure, matériels, R&D, aspects financiers.

Cette planification à moyen terme n'exclut pas non plus la prise en compte de préoccupations à plus long terme, jusqu'à 25 ans pour les matériels et 15 ans pour la R&D.

Cette dernière planification tend à prouver que l'Espagne est un pays qui a fait le choix de se doter des capacités en matière de base industrielle et technologique de défense en misant sur les hautes technologies même si les capacités financières du pays ne lui permettent pas de couvrir tous les domaines. L'Espagne ne se contente donc pas d'acheter des matériels sur étagère pour atteindre ses objectifs de forces, ce qui implique à la fois un processus de planification plus élaboré qui introduit des paramètres qui n'ont pas toujours de rapport avec les capacités militaires.

### *b) planification capacitaire ou planification de force.*

Officiellement les Espagnols affichent la volonté de mettre en place une planification capacitaire dans le cadre d'un processus de transformation des armées. Toutefois, les documents de planification prouvent que la troisième étape de la planification qui doit déboucher sur des objectifs capacitaires aboutit en réalité à une planification de forces armée par armée, les capacités interarmées ne s'entendant pas en fonction d'interventions interarmées mais bien en tant que besoins communs à plusieurs armées.

Ce sentiment est renforcé par les observateurs au sein du *panel* de la LoI sur l'harmonisation des besoins opérationnels qui constatent que l'Espagne présente les documents sur leurs programmes d'armement selon une logique de forces ou de matériels et non selon une logique capacitaire.

**c) *L'influence de la planification otanienne et de la planification européenne***

La présentation du modèle espagnol de programmation laisse apparaître une prise en compte des travaux de l'OTAN en matière de programmation à tous les niveaux :

La directive ministérielle de l'OTAN (document annuel) est prise en compte pour la réalisation de la directive de défense militaire au niveau de la première phase de planification. La *Defense requirements review* (DRR, tous les deux ans) est prise en compte au niveau de la deuxième phase lors de l'élaboration du concept stratégique. Les *Prague capability commitments* sont, pour leur part, pris en compte lors de l'élaboration du plan directeur pour l'armement et les matériels. Dans la troisième phase d'établissement de l'objectif de forces, la planification espagnole prend en compte les objectifs de forces de l'OTAN pour le moyen terme et les *long term requirements* de l'OTAN pour le long terme.

Pour autant, les cinq documents de planification espagnols :

- pour les personnels ;
- pour les infrastructures ;
- pour la R&T ;
- pour l'armement et les matériels ;
- pour les financements,

ne recouvrent que très imparfaitement les 7 planifications otanienne (planification de forces, planification nucléaire, planification des armements, planification des investissements, planification logistique, planification des systèmes d'information et de commandement, planification des plans civils d'urgence.)

De même, la périodicité de la planification espagnole, 4 ans, constitue une durée médiane entre la DRR de l'OTAN (deux ans) et les *long term requirements* de l'OTAN qui sont établis à un horizon médian de 15 ans. Toutefois, le plan directeur pour les armements et les matériels comprend une projection à 15 ans.

La prise en compte des orientations militaires de l'Union européenne ne sont pas absentes mais semblent avoir un impact plus difficile à mesurer du fait de l'orientation *bottom up* des travaux de l'Union européenne. Formellement, il y a bien homothétie quant au stade de prise en compte des travaux de l'Union européenne par rapport à ceux de l'OTAN.

Dans la première directive ministérielle de défense (1<sup>ère</sup> étape de la planification), les Espagnols prennent en compte le concept stratégique de l'Union européenne comme ils ont pris en compte la directive ministérielle de l'OTAN. Dans le concept stratégique (2<sup>ème</sup> étape de la planification), les Espagnols prennent en compte les *Headline goals* de l'Union européenne comme ils prennent en compte les objectifs de forces de l'OTAN. Enfin, le plan directeur pour les armements et les matériels prennent en compte les travaux ECAP comme ils prennent en compte les PCC de l'OTAN.

*d) Existence d'une approche par répartition des tâches capacitaires dans un cadre multinational*

Si certaines capacités (ou forces dans le cas espagnol) apparaissent bien privilégiées, il ne semble pas que les Espagnols aient véritablement amorcé de réflexions visant à mettre en place une politique de répartition capacitaire entre les membres de l'Union européenne ou de l'Alliance atlantique. Bien entendu, il serait nécessaire de connaître avec exactitude les objectifs de force fixés par l'OTAN et le taux de réalisation de ces objectifs pour pouvoir apprécier la politique espagnole dans ce domaine.

Toutefois, il semble bien à l'analyse de la revue stratégique de défense qu'au delà des capacités définies comme prioritaire, on continue à privilégier des objectifs de forces et non de capacités et, ce, pour chaque armée dans un cadre qui reste pour l'essentiel national. Cela est d'autant plus vrai que les Espagnols mettent en avant des intérêts qui, s'ils ne leur sont pas propres, conduisent à autant de priorités qui ne sont pas nécessairement celles de l'Union européenne ou de l'OTAN et qu'ils continuent à envisager, même si ce n'est pas l'option privilégiée, des actions dans un cadre national. Il ne faut pas oublier que l'affaire de l'îlot Persil, pour laquelle les Espagnols ne reçurent aucun soutien de l'Union européenne, s'est déroulée au moment même où la révision stratégique de défense était en cours d'élaboration.

En revanche, pour les capacités privilégiées qui correspondraient à celles de plusieurs pays ou à celles identifiées comme étant des lacunes capacitaires de l'OTAN ou de l'Union européenne, les Espagnols apparaissent des partenaires fiables comme on a pu le voir sur le programme d'avion de transport A 400 M.

*e) Prise en compte d'intérêts technologiques ou industriels*

Les études précédentes réalisées par l'IRIS nous ont démontré que les Espagnols pratiquaient depuis désormais près de 20 ans une politique industrielle à la fois très active et très ciblée en faveur d'un tissu technologique de pointe. De ce fait, nombre de choix de matériels, voire de capacités, apparaissent dictés très clairement par des choix industriels ou technologiques.

Les responsables du programme d'avion de transport militaire A 400 M nous ont indiqué ainsi que, dès l'origine, la part prise par les Espagnols dans ce programme était fixée entre 17 et 18% afin de prétendre à obtenir la chaîne de montage de cet avion à Séville et, de manière générale, à s'assurer le leadership de la division avion de transport militaire chez EADS. Et de fait, les réductions successives du niveau des commandes des Espagnols ont suivi scrupuleusement et proportionnellement la réduction du nombre de commandes globales de cet avion suite au retrait des Italiens et à la diminution des commandes britanniques et allemandes.

De même, on peut penser que le programme de sous-marins S-80 vise aujourd'hui avant tout à sécuriser le rôle que pourrait jouer Navantia dans une restructuration au niveau européen ainsi que la survie de l'entreprise en elle-même.

En Espagne, tous les programmes d'armement, qu'ils fassent l'objet d'achat à l'étranger ou de programmes en coopération, bénéficient d'une analyse attentive de l'Etat et des régions afin de maximiser les retombées en matière d'emploi et de technologies. Signe de l'importance de ce facteur industriel et technologique, tous les programmes d'armement importants font l'objet depuis une dizaine d'année de financements sous la forme de prêts du Ministère des sciences et technologie. Aujourd'hui, 5 programmes d'armement font l'objet de ce type de financement<sup>10</sup> pour un montant représentant plus de 30% du budget d'équipement, soit plus de 500 millions d'euros par an. La défense est donc autant une activité industrielle qu'une fonction de l'Etat et les intérêts espagnols en matière industriel et technologique doivent être nécessairement pris en compte comme un paramètre important si l'on souhaite « européeniser » le processus de planification des Etats membres de l'Union européenne.

Enfin, il faut noter que l'Espagne est le seul pays avec la France à participer à tous les groupes de projet ECAP. Ce pays dirige le groupe de projet consacré au ravitaillement en vol.

---

<sup>10</sup> Frégate F 100, char Léopard 2, avion de combat Eurofighter, hélicoptère Tigre, avion de transport A 400 M, sous-marin S80.



*f) Prise en compte des préoccupations d'ordre financière.*

L'Espagne vit depuis quelques années une sorte de miracle économique au sein de l'Union européenne. La croissance y est forte, les déficits publics restent maîtrisés, ce qui a conduit d'ailleurs les Gouvernements espagnols qui se sont succédés à être les plus rigoristes dans l'interprétation du pacte de stabilité.

De fait également, ces différents Gouvernements ont tous annoncé la volonté de faire porter l'effort sur le budget de la défense et le nouveau Gouvernement n'a pas dérogé à cette politique. Il est vrai que les Espagnols partent de très bas : le budget de la défense représente à peine 1% du PNB du pays (0,86%) avec un montant de 6,750 milliards d'euros en 2004. On constate donc une augmentation du budget espagnol de la défense ces dernières années dans des proportions qui restent cependant tout à fait raisonnable : + 4,12% en 2004 pour l'ensemble du budget de la défense et 1,8 % en moyenne par an depuis 2000 pour les dépenses d'équipement, celles-ci diminuant même en 2004. Le budget augmente mais sa part dans le PIB diminue puisqu'elle était de 1,19% en 2000 contre seulement 0,86% aujourd'hui.

Toutefois, ces chiffres ne prennent pas en compte les prêts sur 20 ans du Ministère des sciences et technologie qui se montent à plus de 5 milliards d'euros depuis 1997.

Au total, le montant global du budget de la défense semble maîtrisé mais pas la forme de ce financement car on voit mal comment le Ministère de la Défense pourra prendre en compte les remboursements au Ministère des sciences et technologie sauf à réévaluer ce budget du montant de la dette contractée.

De manière générale, on a pu constater que l'élément financier était un paramètre introduit en aval de la planification et non en amont comme c'est le cas en Allemagne. On peut donc se demander si la pratique des prêts du Ministère des sciences et technologie n'est pas simplement un moyen pratique pour combler le décalage entre les moyens financiers d'un côté et les prétentions affichées par le Ministère de la Défense ainsi que les aspirations industrielles de l'autre, comme c'est le cas d'ailleurs également en Italie. En tout état de cause une telle politique n'apparaît possible que si elle reste exceptionnelle dans le cadre d'une économie par ailleurs saine (ce qui est le cas de l'Espagne mais pas de l'Italie) ou si on considère que le potentiel technologique et industriel des programmes offre de réelles perspectives de développement industriel et technologique (analyse cette fois-ci partagée par l'Espagne et l'Italie).

### III) LES FONCTIONS DE LA PLANIFICATION ET LEUR VALORISATION EN ESPAGNE

	<b>Espagne</b>
Fonction prospective politico-stratégique	2
Fonction prospective opérationnelle : missions des armées, scénarios d'intervention	2
Détermination des capacités : différentes fonctions capacitaires et capacité	1
Détermination des systèmes de défense, architectes des forces	1
Spécification des matériels	2 -
Prospective technologique : technologies à maîtriser	2
Maintien d'une BITD et politique industrielle	2 +
Fonction financière : interface au sein du Ministère de la Défense	1

- 0 nul
- 1 faible
- 2 moyen
- 3 complet

#### 1) Fonction de prospective stratégique

Cette fonction de prospective stratégique existe comme on peut le voir dans la révision stratégique de défense. De plus, les Espagnols disposent d'un réseau de think tank relativement développé pour la dimension de ce pays. Durant la période où José Maria Aznar était à la tête du Gouvernement, un think tank quasi officiel fut même créé : le *Real instituto Elcano*. La vitalité de cette prospective stratégique s'explique également par l'existence d'intérêts propres à l'Espagne, notamment avec la rive sud de la Méditerranée et en Amérique latine. Toutefois, on constate plus une tendance, dans le cadre de cette prospective stratégique, à « photographier l'existant » plutôt qu'à anticiper les évolutions à venir hormis sans doute sur les aspects relatifs aux intérêts spécifiquement espagnols. De plus, la planification de forces, orientée vers les armées et la satisfaction des intérêts industriels, tend sans doute à limiter la portée de cette fonction de prospective stratégique où les capacités sont pourtant réelles.

## **2) Fonction de prospective opérationnelle**

Même si l'Espagne dispose de capacités qui restent limitées, la fonction de prospective opérationnelle n'est pas totalement négligée et, ce, pour deux raisons :

- 1) l'Espagne est un pays qui veut jouer un rôle réel au sein de la politique européenne de sécurité et de défense. 2) C'est un des pays qui dispose d'un Etat-major de planification opérationnelle.

- Comme on l'a vu l'Espagne envisage encore de pouvoir mener des opérations en propre même si, bien entendu, le volume et la portée de ces opérations ne peuvent-être que très limités.

## **3) Détermination des capacités : différentes fonctions capacitaires et capacités**

Dans la « révision stratégique de défense », la volonté est marquée d'orienter le processus de planification vers une démarche capacitaire et il est vrai que les six caractéristiques de base des forces armées espagnoles sont très proches des profils capacitaires allemands. Toutefois, on s'aperçoit très vite que la sémantique et la réalité orientent la planification vers une planification de forces et non capacitaire même s'il semble bien qu'elle soit établie à partir de scénarios d'intervention.

## **4) Détermination des systèmes de défense, architectes de forces**

L'absence de véritable démarche capacitaire dans la planification et l'absence de véritable élaboration du modèle de défense dans un cadre interarmées ne permet pas de mettre en place une élaboration structurée des systèmes de défense. De plus, il faut ajouter qu'il n'existe pas de liens très structurés entre la DGAM responsable du plan directeur des armements et matériels et les états-majors qui déterminent le besoin opérationnel.

## **5) Spécification des matériels**

L'Espagne est sans doute un des pays où la spécification opérationnelle est, tout au moins pour certains types de matériels, plus dictés par les intérêts industriels que par les besoins opérationnels. En cela, cette fonction n'est pas absente dans la planification

espagnole même si elle est appliquée d'une manière qui n'est pas celle que l'on envisage naturellement.

### **6) Prospective technologique : technologies à maîtriser**

Au regard de la taille de ce pays et des moyens financiers disponibles, la fonction de prospective technologique est relativement développée (existence d'un plan directeur pour la R&D, détermination des priorités en matière de financement) même si on peut se demander si il n'y a pas une tendance à saupoudrer les crédits de recherche (systèmes et technologies critiques : l'Espagne peut-elle prétendre couvrir tout le spectre ?). Cette démarche élaborée s'explique par la volonté politique affirmée depuis vingt ans de réhausser le niveau technologique de ce pays sur le plan civil comme sur le plan militaire.

### **7) Maintien d'une BITD et politique industrielle**

Cette fonction est particulièrement développée en Espagne et elle dépasse largement le cadre du Ministère de la Défense. La démarche est interministérielle et la volonté politique existe au plus haut niveau. C'est un des paradoxes du modèle espagnol de planification de développer fortement une des fonctions du processus de planification alors que d'autres fonctions apparaissent en retrait. De plus, cet effort semble ciblé sur quelques secteurs spécifiques à la mesure des disponibilités financières de l'Espagne, ce qui vient corriger l'impression de manque de hiérarchie que l'on peut constater pour l'effort en matière de R&T.

### **8) Fonction financière : interface au niveau du Ministère de la Défense**

L'impression est que pour le moment la bonne santé économique de l'Espagne permet à ce pays de ne pas trop souffrir de ce qui apparaît bien comme une incohérence entre les besoins financiers de la défense et les disponibilités budgétaires. Sur le long terme, le financement à hauteur d'un tiers des dépenses d'équipement par le biais de prêts du Ministère des sciences et de la technologie apparaît être une aberration qui peut avoir des conséquences négatives si la situation économique se retournait.

### Section III- Le modèle de planification finnois

La fin de la guerre froide, l'élargissement de l'Union Européenne, la demande croissante d'opérations de gestion de crises et l'émergence des nouvelles menaces, ont radicalement changé l'environnement sécuritaire finnois. Le nouvel objectif pour ce pays, jusque-là obsédé par la menace soviétique, membre de l'Union Européenne mais non de l'OTAN, est de maximiser sa contribution à l'Europe pour la gestion des crises.

Cet engagement s'inscrit dans une longue tradition diplomatique, un très fort engagement en faveur des institutions multilatérales (Nations-Unies notamment) et des missions de gestion des crises. Cependant, pour des raisons historiques et culturelles, cette perspective pourrait être menacée et la Finlande pourrait bien être en train de préparer, non pas la guerre de demain mais celle d'hier. La défense du territoire national, comme aux temps de l'URSS, reste prioritaire et jette une ombre sur l'adaptation de ses forces armées aux missions du XXIème siècle.

La dimension Nordique reste fondamentale pour ce pays. La Finlande a participé à une série d'initiatives dans les années 90 pour améliorer la coopération avec ses voisins dans le domaine de la défense. Rappelons notamment l'accord *Nordic Armaments Co-operations* (NORDAC), signé en 1994 par les Ministres de la Défense Danois, Finnois, Norvégien et Suédois pour jeter des bases communes en matière de R&D, production, acquisition et maintenance des armements. C'est cet accord qui a permis notamment à Finlande, Suède et Norvège d'acheter des hélicoptères en commun en novembre 2000 dont 20 NH90 pour la Finlande.

Autre accord datant de 1997, le *Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support* (Nordcaps), qui devait servir à renforcer la coopération militaire entre ces quatre pays, notamment pour des opérations conduites par les Nations Unies. En 2004, Nordcaps a lancé un *level of ambition* pour créer une brigade commune avec une certaine spécialisation des forces.

Ces démarches s'expliquent par une crainte latente dans la région, particulièrement en Finlande, d'envisager la Russie comme une menace persistante. On verra par la suite que cette perception interfère dans le processus de planification.

## I – PRESENTATION DU MODELE DE PLANIFICATION FINLANDAIS.

### 1) *La politique de défense finnoise*

Cette inquiétude qui persiste en Finlande vis-à-vis du voisin Russe est confirmée par la politique de défense finnoise. Du point de vue législatif, deux lois existent pour parer la menace :

- 1) *The emergency powers act*
- 2) *The state of Defence act*

Ces deux lois sont aujourd'hui encore mises en avant dans les brochures du Ministère de la Défense. Elles permettent au Gouvernement d'avoir les pleins pouvoirs en cas de menace grave. Plus généralement, il est intéressant de constater que les missions des forces armées finnoises sont en décalage avec celles des autres pays européens, sauf peut-être des polonais.

Les missions des forces armées sont au nombre de 8 :

- 1) Surveiller le territoire, les zones marines et l'espace aérien national sous la supervision des autorités compétentes ;
- 2) Sauvegarder l'intégrité territoriale du pays, en utilisant la force si nécessaire ;
- 3) Défendre le pays et son système judiciaire, le bien-être et les droits fondamentaux de ses citoyens ;
- 4) Maintenir et développer le niveau de préparation de la défense militaire nationale ;
- 5) Permettre l'entraînement militaire (conséquence du système de défense territoriale) ;
  - 5a) Soutenir l'entraînement volontaire à la défense et accroître de toutes les manières possibles la motivation des citoyens, encourager les activités qui seraient susceptibles d'améliorer la condition physique des citoyens ;
- 6) Fournir de l'assistance pour le respect de la loi et de l'ordre ;
  - 6a) Participer à des opérations de sauvetage en rendant disponibles les équipements, les ressources humaines et l'expertise nécessaire à cette mission ;
- 7) Participer à des opérations de maintien de la paix (*Peace Support Operations*) comme prévu par l'Acte sur les opérations de maintien de la paix de l'an 2000 ;

8) Effectuer toutes les autres missions prévues par la loi.

Ces missions, sont la conséquence directe des menaces qui sont prises en compte dans le processus de planification, qui s'effectue sur 12 ans.

Trois scénarios sont utilisés pour la planification :

- 1) Une crise régionale qui pourrait avoir des effets sur la Finlande ;
- 2) Une pression militaire, politique ou économique, y compris une menace directe d'utilisation de la force contre la Finlande ;
- 3) Une utilisation de la force, sous la forme d'une attaque stratégique ou une attaque qui débiterait par des frappes stratégiques avec le but de conquérir le territoire national ;

Un quatrième scénario, qui prévoyait une invasion massive du territoire national n'a été écarté qu'en 2004.

## ***2) La structure de la défense finnoise***

Le Président de la République finnoise est le commandant en chef des forces armées. Il a le pouvoir de décision sur les principes clés de la défense nationale, mais également sur des aspects plus techniques comme le niveau de préparation des forces, les opérations militaires, la promotion des officiers etc.

A la différence de ce qui arrive en France, ou dans la majorité des pays européens, le Ministre de la défense n'est pas le supérieur hiérarchique du Chef d'Etat-major (*Chief of Defence*). Ce dernier se situe plutôt au même niveau que le Ministre et il dépend de plus directement du Président de la République. Cette situation s'applique à toutes les questions liées au commandement militaire. En revanche, en cas de conflit et pour les questions qui traitent de la défense de la nation, le *Chief of Defence* devient une sorte de conseiller du Cabinet sur la politique étrangère et de sécurité, qui regroupe, en cas de menaces, le Ministre des affaires étrangères et le Ministre de la défense, plus d'autres Ministres choisis en fonction de la nature de la crise, sous la présidence du Premier Ministre. Ils forment le « *Council of State* », qui est compétent également pour les grands thèmes stratégiques (par exemple c'est ce dernier qui a décidé de la réduction du format des forces armées).

Le *Defence Staff* est subordonné au *Chief of Defence*. Il est également dépendant du Ministère de la Défense et constitue le quartier général grâce auquel le *Chief of Defence* procède à la planification des forces et exerce le leadership sur les trois forces armées. Par contre, en ce qui concerne les aspects administratifs et non opérationnels, le *Defence Staff* dépend du Ministre de la Défense.

Il faut donc s'imaginer le Ministère de la Défense comme une sorte de Secrétariat d'Etat à l'armement, tandis que les états-majors seraient sous la responsabilité directe du Président de la République.

Le *Chief of Defence* dirige trois commandements militaires (correspondant à la Marine, l'Armée de l'air et l'Armée de terre). Chaque commandement est à son tour responsable de la planification, de la préparation et de la conduite des forces armées. Le commandement de l'armée de terre est par ailleurs responsable des différentes Provinces Militaires.

Le processus de planification est donc élaboré par le *Chief of Defence* et par le *Defence Staff*, selon les directives des instances constitutionnelles. Néanmoins, le « *Finnish Security and Defence Policy 2001* », ouvrage qui présentait l'état des forces armées ainsi que la planification met l'accent sur la coopération internationale et les nouvelles technologies, sans qu'il y ait d'indices permettant de parler d'une coordination interarmées, qui devrait se faire vraisemblablement à l'échelle du *Defence Staff*.

### **3) Le format des armées**

En temps de paix, les forces armées finlandaises sont constituées par 16.500 personnes, dont 8.700 soldats professionnels. Chaque année, 27.000 conscrits, ainsi que 30.000 réservistes, effectuent des périodes d'entraînement<sup>11</sup>. Le modèle de défense donc n'est pas entièrement professionnel, étant basé sur la « défense du territoire » comme dans la Yougoslavie à l'époque de Tito. En cas de guerre, 490.000 hommes et femmes constituent les effectifs globaux des forces armées, grâce à des périodes régulières d'entraînement. Un effectif démesuré et inconcevable dans les relations internationales actuelles, mais qui s'explique par l'omniprésence de la menace soviétique dans la pensée stratégique finlandaise. Le concept qui guide la politique du personnel finlandaise est celui de « *total defence* », une défense entendue comme défense militaire, mais également économique, civile, de la santé et des

---

<sup>11</sup> En réalité le Gouvernement avoue avoir du mal à atteindre cet objectif de 30.000 réservistes entraînés par ans.



droits sociaux des citoyens. Les effectifs devraient être réduits à l'horizon 2009, pour passer à 350.000 en cas de guerre contre 490.000 actuellement. Le fait d'utiliser le concept de « *total defence* » dépend en large partie des principes de la défense nationale, qui sont au nombre de six :

- 1) Non-participation à des Alliances militaires (c'est sur la base de ce principe que la Finlande n'est pas membre de l'OTAN, même s'il existe dans l'opinion publique un débat éternel sur une éventuelle adhésion)
- 2) Conscription généralisée
- 3) Défense territoriale
- 4) Entraînement des conscrits pour qu'ils soient opérationnels en temps de guerre
- 5) Mobilisation dispersée (ce concept indique la dispersion sur le territoire national des centres de mobilisation. L'armée finnoise étant structurée sur une base régionale, ceci implique le regroupement des conscrits dans les différents centres, afin de les équiper avant de les envoyer au front en cas d'invasion du territoire national)
- 6) Préparation flexible pour répondre à des menaces militaires de différente intensité.

Le modèle d'armée est donc basé sur un concept qui rappelle plus celui de la guerre froide que des paquets de force ou des capacités que l'on assemble dans le cadre d'opérations réseaux-centrées. La dernière réforme en date est celle qui portera à la réduction des effectifs à l'horizon 2009 et qui a été décidée en 2001 par le « *Council of State* », dans son « *Report on Security and Defence Policy* ». Le *Council of State* est l'instance exécutive en matière de défense, selon l'« *Emergency Powers Act* » et le « *State of Defence act* » votés en 1991. Le Livre Blanc 2004 de son côté, propose de moderniser les structures de commandement pour tenir en compte l'évolution des relations internationales, en allant vers des états-majors plus ouverts, vraisemblablement aux partenaires européens. Autre nouveauté, on propose de diviser les forces armées entre forces régionales (250.000) et opérationnelles (100.000) selon un modèle proche de celui de l'Allemagne. Cependant, si on peut espérer qu'une telle démarche concentrera les efforts en matière d'acquisition sur les équipements destinés aux troupes opérationnelles, il semble évident que le format « 100.000 hommes » est complètement irréaliste et fait douter de la capacité à déployer rapidement de telles unités à l'étranger.

#### ***4) Le processus de planification finnois : présentation***

Le processus de planification finnois commence avec la directive budgétaire du Ministère des Finances. Ensuite, le Parlement approuve le budget annuel et la planification budgétaire sur plusieurs années.

En ce qui concerne véritablement la planification de l'instrument militaire, c'est le Ministre de la Défense qui approuve les directives qui concernent cette dernière. Ensuite, le *Chief of Defence* est censé assurer ce budget aux forces armées. En 2002, un budget de 1,7 milliards d'€ avait été planifié pour les années 2003-2004, donc équivalent à ceux des années précédentes, mais qui devait ensuite monter à 1,8 milliards en 2005. En réalité, le budget 2005 a été revu à la hausse, dès 2003, pour atteindre environ 2 milliards en 2003-2004 et 2,137 milliards en 2005. L'effort budgétaire reste cependant faible, (environ 1,4% du PIB sachant que le niveau le plus élevé fût de 1,66% en 1994 et le niveau le plus bas de 1,22% en 2001).

Par contre le « ratio » acquisition / fonctionnement est équilibré, un tiers de dépenses étant consacrées aux investissements. Rappelons également que la Finlande déploie en permanence et, ce, depuis plusieurs années, environ 1000 hommes à l'étranger, en missions de maintien de la paix (la Finlande participe à des missions des Nations-Unies depuis 1956), principalement dans les Balkans (680 hommes au Kosovo, 185 en Macédoine) en Afghanistan (84 hommes) et pour la surveillance des frontières entre l'Éthiopie et l'Érythrée (200 hommes environ)

La planification se fait à quatre niveaux et échelles de temps différents :

- D'abord la planification financière des dépenses publiques de l'Etat se fait sur 7 ans, ce qui influence nécessairement la planification militaire. Par sa durée, cet instrument rappelle la loi de programmation militaire française. Différence de taille, il ne s'agit en Finlande pas d'un instrument taillé sur les exigences des militaires, mais bien de la planification des dépenses étatiques dans leur ensemble. De plus, planifier toutes les dépenses publiques à l'horizon de 7 ans semble un exercice pour le moins aléatoire, étant donné les cycles économiques et la possibilité de voir surgir des événements imprévus pouvant perturber la planification comme des attentats, une hausse des prix des produits énergétiques etc.

- La véritable planification de l'instrument militaire occupe les trois autres échelons, s'organisant sur le long, le moyen et le court terme. Le premier échelon est la planification à long terme, qui est basée sur les principes de la défense finnoise (voire partie 3, le format des armées) et sur les lignes directrices fournies par le *Council of State*, qui prépare le « *Report on Security and Defence policy* » et par le Ministère de la Défense, à travers le « *Strategic Plan* ». La planification à long terme se fait sur 12 ans, avec une révision périodique tous les quatre ans. En 2005, il devrait donc y avoir une révision de la planification, étant donné le fait que la planification à long terme actuelle a été votée en 2001. Le plan est approuvé par le *Chief of Defence*. Les services et les branches du *Defence Staff*, l'organisme qui est soumis au *Chief of Defence* jouent un rôle essentiel dans la planification. C'est à eux qu'incombe matériellement la totalité du processus. Sur la base des objectifs fixés par les organismes compétents (Gouvernement, président de la république, Parlement) et les ressources allouées (Ministère des finances) ils préparent la planification ;
- De plus et c'est le troisième échelon de la planification, les services et branches du *Defence Staff*, préparent des plans à moyen terme (4 ans). Ces plans sont approuvés par le Ministre de la Défense et ils traitent de la totalité des questions de défense et ils sont utilisés comme un outil d'information des différents quartiers généraux jusqu'aux unités sur les terrain.
- Enfin, il existe un « *short term plan* », sur un an, qui n'est rien d'autre que le budget de la défense. Ce budget ne contient pas les autorisations d'achat de matériels (*procurement autorisation*). Les autorisations d'achat sont en effet, délivrées sur base pluriannuelle. En pratique, le Parlement en adoptant le budget pour une année donnée, autorise en même temps le Ministère de la défense à signer des contrats sur plusieurs années et approuve en même temps les fonds nécessaires aux paiements de ces achats sur plusieurs années. C'est un élément de stabilité qui permet une planification cohérente, ce qui n'est pas le cas dans tous les pays.

## II - ANALYSE DU PROCESSUS DE PLANIFICATION FINNOIS

La Finlande a une longue tradition de neutralité. Cette neutralité est née de la menace soviétique. Envahie pendant la seconde guerre mondiale, elle a en quelque sorte gagnée son indépendance vis-à-vis de l'Union Soviétique dans l'après guerre, grâce à son statut de pays neutre.

De plus, la proximité géographique de Saint Petersburg, important centre économique et militaire russe, a empêché une « détente » finnoise vis-à-vis de celle qui est considérée comme étant « la » menace principale.

La Finlande a très peu de contact au niveau militaire avec les pays occidentaux, moins encore que la Suède. Si la défense territoriale a été prise très au sérieux, on n'a pas donné particulièrement d'importance au développement d'une industrie nationale performante dans le domaine de l'armement. La fonction industrielle est la grande absente de la planification finnoise et mise à part Patria, producteur de blindés, la BITD est pratiquement inexistante.

A partir des années 90, la Finlande a commencé à tisser des liens avec l'OTAN, révisant donc implicitement son statut de non-aligné. Le débat public sur une éventuelle adhésion à l'Alliance Atlantique dure depuis des années, sans aucun résultat.

La planification finnoise souffre de la menace soviétique, en se concentrant plutôt sur la défense du territoire que sur la déployabilité des forces. Le budget de la défense reste limité et les acquisitions se sont longtemps concentrées sur des équipements adaptés à l'époque de la guerre froide. Le nombre des chars reste important, 235, dont des vieux T55 (74) en stock ainsi que 161 T62. Ces chars devraient être progressivement substitués par 124 Leopard 2A4 achetés d'occasion à l'Allemagne.

L'artillerie est également privilégiée avec plus de 1000 pièces.

Un processus de révision des besoins finnois a eu lieu à la fin des années 90, pour déboucher sur le document « *Finnish Security and Defence Policy 2001* » et ensuite sur le Livre Blanc « *Finnish Security and Defence Policy 2004* ». Ces documents ont été en quelque sorte le fruit du processus de construction d'une Europe de la Défense, démarré à Saint Malo en 1998 par la France et le Royaume Uni, auquel la Finlande assure donner la plus haute priorité. Par ailleurs, la Finlande participera à deux groupements tactiques 1500 (un avec l'Allemagne et les Pays Bas, un autre avec la Suède, la Norvège et l'Estonie). Ce document préconise également de tenir en compte la révolution que constitue le concept de guerre réseaux-centrée.

Cela étant, cette transformation semble connaître des ratés. Si le scénario d'une invasion massive est désormais écarté, une frappe stratégique sur le territoire reste le scénario principal et empêche en quelque sorte une réorientation des armées vers les missions à l'étranger. Il est vrai que la Finlande déploie quelques 1000 soldats depuis des années pour des interventions décidées par les Nations-Unies, mais rien n'est fait pour accroître la capacité de déploiement.

La priorité aurait dû être donnée au comblement du gap en matière de *Network Centric Warfare*, ce qui nécessite un accroissement des investissements dans les nouvelles technologies, avec une attention particulière au *Command and Control*, à la capacité de surveillance (un système intégré de C2 Intelligence & surveillance devrait être mis en place d'ici 2012), à la guerre électronique, à la mobilité, à la protection et à la capacité d'effectuer des frappes en profondeur. Cela dit, les responsables finnois semblent avoir une confiance aveugle dans le fait que la Finlande pourra adapter rapidement son armée grâce à la présence de Nokia, le géant des télécommunications. La réalité semble plus nuancée : le budget de la défense est peu important, avec des dépenses dans des matériels qui ne semblent pas vraiment prioritaires comme les chars Leopard et qui pénalisent la transformation des armées. De plus, il n'y a aucune trace d'une démarche capacitaire dans la planification et le fait de ne pas être membre de l'OTAN fait que les Finnois ne soient pas habitués à des démarches de standardisation. Il semble intéressant de constater que l'interopérabilité se limite aux pays nordiques, grâce à des missions de maintien de la paix en commun. Pour ce qui est du groupement tactique avec l'Allemagne et les Pays Bas, il sera probablement révélateur de la différence culturelle entre deux armées très atlantistes et une armée dont la culture est liée au statut de pays neutre. Des divergences culturelles ayant des conséquences sur les doctrines, procédures et règles d'engagement pourraient alors survenir. L'intérêt que porte la Finlande à la dimension européenne provient probablement d'une prise de conscience de l'isolement finnois dans un monde où les missions sont de plus en plus multinationales. Cependant, réussir cette transformation impliquerait une concentration des efforts. Or, elle apparaît aujourd'hui impossible en raison de l'importance accordée à la menace soviétique. L'entrée de la Finlande dans l'OTAN pourrait paradoxalement favoriser la transformation de l'armée et renforcer l'eupéanisation des forces armées. La participation aux groupements tactiques 1500 a permis à ce pays de comprendre certaines de ses lacunes capacitaires. En particulier, d'ici 2010, la Finlande souhaite combler son manque de moyens dans le transport stratégique et se dit prête à avoir recours à la location d'avions, soit à participer à des solutions multinationales. La Finlande manque également de capacités de ravitaillement en vol.

Des progrès ont certes été accomplis, comme la transformation prévue de trois brigades de défense territoriale en brigades déployables, avec une mobilité et une capacité de feu accrue. Ces brigades devraient être prêtes en 2008. Sur le même plan, l'armée de terre devrait mener des exercices pour accroître sa préparation à des combats urbains et l'artillerie fixe des gardes-côtes sera remplacée par des pièces mobiles.

Cependant, les raisons de douter de cette adaptation sont nombreuses. Les armées continuent à raisonner en terme de terre-air-mer, la conscription n'est nullement remise en cause et les objectifs fixés pour 2009 ne vont pas dans le bon sens. Il est prévu à partir de cette date :

- Pour l'armée de terre, l'amélioration de la défense aérienne et la concentration des efforts sur les troupes régionales ;
- Pour la marine, la protection des lignes de communications navales, le développement de la capacité anti-mines et celui des défenses côtières mobiles ;
- Pour l'armée de l'air, l'amélioration de la défense aérienne et du système C2.

Il s'agit donc de priorités peu en phase avec celles de l'UE. On peut penser qu'il s'agit de priorités qui sont destinées à rassurer l'opinion publique et à repousser à 2009 les sujets qui fâchent, tout en espérant que le cadre politique et les perceptions de l'opinion publique auront changé.

Pour expliquer ces priorités, trois explications peuvent être données :

- 1) La persistance de l'idée qu'il faut défendre le territoire national ;
- 2) Le manque de confiance en une aide venant de l'extérieur si la Finlande devait être attaquée ;
- 3) L'attachement du pays à son statut de pays neutre. Ainsi, on considère que des actions de « guerre » devraient être menées uniquement pour défendre la patrie et non pour s'engager dans des conflits à l'étranger.

Cette dernière raison explique en particulier l'importance que la Finlande attache aux capacités européennes, mais en restant strictement dans le cadre des Missions de Petersberg. Il n'est nulle part question d'aller au-delà de ce cadre. A partir de 2001, la décision d'acheter des NH90 comme hélicoptère de transport a agité la communauté militaire finnoise. Le Ministre des finances, Sauli Niinisto avait fait savoir qu'acheter des hélicoptères de transport

sans avoir des hélicoptères de combat équivalait pour un homme à n'acheter qu'une seule chaussure. Le Ministre de la défense et le Chief of Defence étaient sur la même ligne. Mais la décision avait été prise d'acheter des chars de combat, les chars Leopard achetés à l'Allemagne et non des hélicoptères de combat. Le Ministre de la défense a dû se plier aux exigences budgétaires et prié de choisir entre les deux capacités, il a opté pour celle qui répond le plus aux attentes de l'opinion publique. D'autre part, la décision de reconvertir les 63 F18 Hornet que le pays possède, jusque là configurés comme intercepteurs, pour leur permettre d'effectuer des frappes au sol, a été accueillie comme une façon de se rapprocher de l'OTAN.

En conclusion, plusieurs problèmes majeurs se posent aujourd'hui à la Finlande :

- 1) Des priorités stratégiques datées ;
- 2) Une adaptation sujette à caution au concept de guerre réseaux-centrée ;
- 3) L'absence d'une démarche capacitaire.

Si l'Europe de la défense devait connaître véritablement un essor, la Finlande, pour des raisons capacitaires, culturelles et opérationnelles, ne pourra que difficilement en faire partie.

### III – LES FONCTIONS DE LA PLANIFICATION ET LEUR VALORISATION EN FINLANDE

	<b>Finlande</b>
Fonction prospective politico-stratégique	1
Fonction prospective opérationnelle : missions des armées, scénarios d'intervention	1
Détermination des capacités : différentes fonctions capacitaires et capacité	0
Détermination des systèmes de défense, architectes des forces	0
Spécification des matériels	1-
Prospective technologique : technologies à maîtriser	0
Maintien d'une BITD et politique industrielle	1
Fonction financière : interface direction des affaires financières mindef	1+

- 0 nul
- 1 faible
- 2 moyen
- 3 complet

#### **1) Fonction de prospective politico-stratégique**

Il existe bien une prospective politico-stratégique en Finlande. Elle mène à l'identification des missions des forces armées. Cependant, cette prospective apparaît lourdement influencée par les attentes de l'opinion publique (refus de toute mission hors cadre Petersberg) et par des facteurs historiques (menace russe)

#### **2) Fonction prospective opérationnelle**

Cette fonction est assurée en Finlande. Des missions et des scénarios d'interventions sont élaborés. Cependant, les missions ne semblent pas refléter l'environnement géostratégique du pays.

#### **3) Détermination des capacités : différentes fonctions capacitaires et capacités**

Il n'y a pas d'approche capacitaire en Finlande.



#### **4) Détermination des systèmes de défense, architecte de forces**

Cette fonction ne semble pas assurée en Finlande. On assiste plutôt à une détermination numérique des forces du type guerre froide.

#### **5) Spécification des matériels**

La spécification des matériels semble plutôt dépendre des menaces perçues et des arbitrages budgétaires. Il n'y a pas vraiment d'approche basée sur les effets souhaités.

#### **6) Prospective technologique : technologies à maîtriser**

Cette fonction n'est pas ou peu assurée. Les technologies à maîtriser sont plutôt définies en ayant pour préoccupation le maintien de la BITD, qui est par ailleurs peu importante

#### **7) Maintien d'une BITD et politique industrielle**

Ne disposant pas de véritable BITD, à part Patria pour les blindés et Nokia dans le domaine électronique, cette fonction est assumée sous forme de préférence nationale, mais sans une véritable politique industrielle.

#### **8) Fonction financière : interface au niveau du Ministère de la défense**

Tout comme en Allemagne, le montant des crédits disponibles est défini au préalable à la planification militaire. Il n'y a pas à proprement parler d'interface, ni d'arbitrage avec la planification militaire. Cette spécificité permet en revanche d'avoir une assurance sur le montant des crédits disponibles.

## Section IV - Le modèle français de planification<sup>12</sup>

La planification militaire française a varié selon les époques. Toutefois, ce modèle est stabilisé, tout au moins, dans son contenu depuis la loi de programmation militaire 1997-2002 qui programmait le processus de professionnalisation des armées et présentait le modèle d'armée 2015. Les seules modifications majeures qui devraient intervenir lors de la prochaine programmation militaire viennent du rôle renforcé du chef d'Etat-major des armées du fait de la modification du décret de 1982, ainsi que des effets induits par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

### D) LES INSTRUMENTS DE PLANIFICATION ET LEUR PERIODICITE

En France, il est sans doute nécessaire de parler d'instruments de planification militaire plutôt que de planification militaire proprement dite quand on parle du processus de planification. En effet, il existe quatre documents qui participent à la planification militaire.

#### a) *le livre blanc sur la défense*

Elaboré à partir de 1993, le livre blanc sur la défense rendu public en 1994 avait pour mission de redéfinir les objectifs de notre politique de défense après la chute du mur de Berlin. Le livre blanc sur la défense comprenait six chapitres. Le chapitre 4 de la deuxième partie était notamment consacré à la stratégie de défense de notre pays. C'est dans ce chapitre IV que sont énoncées pour la première fois les quatre fonctions de notre défense :

- dissuasion ;
- prévention ;
- protection ;
- et action, cette dernière fonction étant rebaptisée projection lors de l'élaboration de la loi de programmation militaire 1997-2002.

---

<sup>12</sup> Cette étude étant commandée par le Ministère de la défense français, l'étude de la planification française est pour l'essentiel résumée sachant qu'il est nécessaire avant tout de mettre en avant les caractères essentiels de la planification

Le livre blanc sur la défense de 1994 prévoyait également six scénarios d'intervention possibles pour nos forces armées :

- un conflit régional ne mettant pas en cause nos intérêts vitaux ;
- un conflit régional pouvant mettre en cause nos intérêts vitaux ;
- une atteinte à l'intégrité du territoire national hors métropole ;
- la mise en œuvre des accords de défense bilatéraux ;
- les opérations en faveur de la paix et du droit international ;
- la résurgence d'une menace majeure contre l'Europe occidentale

Si ces six scénarios génériques ne sont pas devenus obsolètes stricto sensu, il est toutefois nécessaire toutefois de nuancer leur occurrence. Le scénario 6 est devenu, de plus en plus, un scénario de pure forme même s'il est et il sera toujours nécessaire de l'envisager. Les autres scénarios ont eu tendance à s'interpénétrer. Ainsi, l'entrée en vigueur des accords de défense bilatéraux, qui concernait essentiellement les pays africains, apparaît être un cas de figure de plus en plus hypothétique. En revanche, des interventions du type de celle de la Côte d'Ivoire constituent des opérations qui se situent à l'intersection du scénario n°1 et du scénario n°5, bien que le livre blanc ait déjà inclus en 1994 dans le champ de ce scénario n°4 « l'interposition afin de mettre fin à un conflit ».

Le chapitre V définit quant à lui les capacités des forces armées. Ce chapitre permettait notamment de déterminer la capacité d'engagement maximum de nos forces armées, à savoir la possibilité de participer simultanément à :

- un conflit régional de forte intensité dans le cadre d'une coalition ;
- une ou plusieurs interventions au profit d'un département ou d'un territoire d'outre-mer ou en application des accords de défense ;
- une opération limitée en faveur de la paix ou du droit international.

Les lois de programmation militaire qui ont suivi sont venues préciser et affiner les niveaux d'engagement prévus par le livre blanc sur la défense. Dans la loi de programmation militaire 2003-2008, on ne raisonne plus en terme de nombre maximum d'opérations mais de nombre de forces et de capacités susceptibles d'être déployées à un instant donné. Ainsi pour l'armée de terre, il est prévu de pouvoir engager :

- « soit jusqu'à 20 000 hommes, simultanément et sans limitation de durée sur plusieurs théâtres, que ce soit lors d'une opération nationale (1000 à 5000 hommes) ou dans celui d'une opération européenne (12 000 à 15 000 hommes). Ce niveau peut-être porté jusqu'à 26 000

pour une période limitée à une année pour tenir compte d'un taux d'activité moyen des unités n'excédant pas 4 mois de déploiement annuel.

- soit plus de 50 000 hommes, sans relève pour prendre part à un conflit majeur dans le cadre de l'Alliance atlantique ».

Comme on le voit, on continue à n'envisager simultanément qu'une opération en cas de « conflit majeur ». En revanche, on n'écarte pas la possibilité de devoir participer à plus de deux opérations simultanément dans les autres cas de figure. On a donc pris en compte la possibilité de devoir répondre à un plus grand nombre de sollicitations en fonction de l'opportunité politique de participer à telle ou telle opération.

Enfin, il faut rappeler que le livre blanc sur la défense entérinait le modèle d'armée mixte qui sera remis en cause deux ans plus tard quand sera annoncée la professionnalisation des armées

#### ***b) la loi de programmation militaire***

Le second document est la loi de programmation militaire, qui programme la structure, le format ainsi que les équipements des forces armées pour une durée de 6 ans. Ce document présente la particularité d'avoir deux facettes, une publique et l'autre interne au Ministère de la défense. Comme son nom l'indique la loi de programmation militaire est un document destiné à être approuvé par le Parlement. Dans ce cadre, il a deux fonctions :

- permettre à la représentation nationale d'organiser un débat sur la politique de défense de la France ;
- soumettre à la représentation nationale le montant des crédits nécessaires à financer les dépenses d'équipements.

A ce niveau, ce document présente deux particularités :

- la loi de programmation militaire ne prévoit que le montant des crédits nécessaires aux dépenses d'équipement à l'exclusion, donc, des dépenses de fonctionnement. Toutefois, l'annexe à la loi de programmation militaire décrit le modèle d'armée, ce qui implique nécessairement, explicitement ou implicitement, de prévoir le nombre de personnels et leur qualité. La loi de programmation militaire 1997-2002, fixait notamment dans son annexe le nombre de personnels et leur répartition par catégorie à l'issue du processus de professionnalisation. Dans la loi de programmation militaire

2003-2008, le nombre total de personnels civils et militaires est d'ailleurs fixé, année par année, dans le dispositif législatif (article 3)

- même si le dispositif législatif de la loi de programmation militaire a notamment pour objet de programmer les dépenses d'équipements pour six ans, la valeur juridique de cette loi est sujet à caution dans le sens où, seul, le budget de la défense voté dans le cadre de la loi de finances et sur une base annuelle engage véritablement les pouvoirs publics. Le non respect des lois de programmation militaire, dû bien souvent aux aléas économiques en cours de réalisation de ces lois, a d'ailleurs conduit à un débat sur l'utilité d'un tel instrument.

### *c) le modèle d'armée 2015*

Lors de l'élaboration de la loi de programmation militaire 1997-2003, il fut défini, outre le processus de professionnalisation des armées, le modèle d'armée qui devait être mis en place en 2015. Ce modèle d'armée n'a pas été remis en cause dans la loi de programmation militaire 2003-2008 où il est écrit : « le modèle d'armée 2015 et le choix de la professionnalisation des forces armées retenus en 1996 sont confirmés. Une adaptation des capacités et une accélération de certains programmes sont nécessaires pour tenir compte de l'évolution des menaces et des enseignements tirés des engagements récents de nos forces. »

Ce modèle d'armée définissait notamment :

- Le nombre de personnels nécessaires par catégories ;
- Le nombre d'équipements alignés en fonction des 4 fonctions de la défense, la fonction « action » étant devenue la fonction « projection ». A ces quatre fonctions en est ajoutée une cinquième intitulée « environnement ».

Dans la loi de programmation militaire 2003-2008, il est toujours fait référence au modèle d'armée 2015, même si l'évolution du contexte stratégique, liée notamment au 11 septembre 2001, « appellent certains ajustements, approfondissements ou accélérations des choix opérés ». De ce fait, l'actualisation du modèle d'armée 2015, opérée dans la loi de programmation militaire 2003-2008, s'articule autour de quatre axes qui sont :

- les moyens de commandement de renseignement et d'appréciation de la situation ;
- la réduction du déficit capacitaire pour la projection et la mobilité des forces ;

- l'accroissement des capacités d'action et de frappes dans la profondeur ;
- le renforcement des moyens de protection

Toutefois, la présentation réactualisée du modèle d'armée 2015 se fait dans la loi de programmation militaire 2003-2008 selon une grille de lecture réactualisée qui n'est plus celle des fonctions de la défense (grille de lecture qui subsiste par ailleurs) mais selon les huit systèmes de forces qui sont censés présenter une approche plus capacitaire.

Le modèle d'armée n'est donc pas, à proprement parlé, un document de planification mais plutôt la photo d'un résultat qui semble souhaitable à un instant « t », en l'occurrence 2015. De ce fait, on peut d'ailleurs se poser la question de savoir s'il n'est pas nécessaire de mettre en place une démarche prospective systématique à ce niveau. Au moment de sa présentation le modèle 2015 présentait un objectif à 19 ans. Cet objectif n'était plus qu'à 13 ans au moment de l'adoption de la dernière loi de programmation militaire et cet objectif est aujourd'hui à seulement 10 ans. Ne faut-il pas avoir une prospective qui présenterait à un moment donné plusieurs modèles d'armée espacés dans le temps ?

#### *d) le plan prospectif à trente ans (PP 30)*

A l'origine, le plan prospectif à 30 ans (PP 30) visait à permettre au service chargé de l'acquisition des matériels et de la conduite des programmes d'envisager quelles devaient être les technologies nécessaires à maîtriser à un horizon de trente ans. Progressivement, cet exercice a englobé tout le processus de la planification même si sa finalité première reste la prospective dans le domaine de la recherche et technologie. Ainsi le PP 30 est-il nourri par les travaux de prospective dans le domaine politico-stratégique afin de déterminer quels sont les systèmes de défense du futur puis les compétences technologiques qu'il apparaît nécessaire d'acquérir.

Contrairement à la loi de programmation militaire ou au modèle d'armée 2015, le PP30 est révisé tous les ans : il bénéficie d'un processus d'adaptation permanente. Le PP30 regroupe en réalité tous les types de prospectives :

- Prospective géostratégique ;
- Prospective opérationnelle ;
- Prospective technologique ;
- Prospective des systèmes de forces

Enfin, comme son nom ne l'indique pas, le PP30 ne se contente pas de définir la prospective au seul horizon de 30 ans mais définit également les capacités qui doivent être atteintes à des périodes intermédiaires en prenant trois références :

- la référence de la loi de programmation militaire ;
- la référence du modèle d'armée 2015 ;
- la référence postérieure à 2015.

C'est par rapport à cette prospective de long terme, que le PP30 prend tous son sens car il imbrique tout à la fois :

- Les objectifs capacitaires ;
- Les idées de systèmes ;
- Les technologies déterminantes.

Le PP30 fournit d'ailleurs des hypothèses de plan d'équipement qui vont au-delà du délai de mise en place du nouveau modèle d'armée : 2015.

On constate toutefois qu'*a priori* :

- les objectifs capacitaires ne sont pas formellement quantifiés sur la période postérieure à 2015, cette quantification résultant sans doute de la spécification des matériels qui se fera au moment du lancement des programmes ;
- La prospective technologique se traduit en terme de capacité technologique, ce qui dénote d'une démarche orientée vers une finalité « produit » qui peut constituer un frein à la recherche fondamentale. C'est une démarche différente notamment de celle suivie par la Suède

Il faut noter également que, dans la dernière version du PP30, il est indiqué « qu'une analyse des fonctions opérationnelles des forces armées a conduit jusqu'à l'été 2005 à retenir huit systèmes de forces »<sup>13</sup>. Toutefois, le PP30 de 2005 annonce une simplification à l'avenir des systèmes de forces qui ne seront plus que 5 à savoir :

- Dissuasion ;
- Commandement et maîtrise de l'information ;
- Projection, mobilité, soutien ;

---

<sup>13</sup> synthèse du plan prospectif à 30 ans, Ministère de la défense, juin 2005

- Engagement, combat ;
- Protection et sauvegarde.

Ainsi, voit-on se dessiner un mouvement tendant à rapprocher voire à harmoniser les différentes fonctions/systèmes de forces<sup>14</sup> qui servent à établir les planifications militaires des autres pays de l'Otan.

## II) UNE PLANIFICATION NATIONALE

Pour l'essentiel, la planification française a été conçue, depuis quarante ans, dans un cadre national. Ce cadre résulte de deux considérations :

- le statut de la France depuis la seconde guerre mondiale était celui d'une puissance moyenne ayant des intérêts de sécurité propre plus large que ceux de ses partenaires européens. De plus, le coût des armements et l'existence de la conscription rendaient imaginables de pouvoir concevoir un système de défense cohérent, complet et doté d'une autonomie d'approvisionnement quasi-totale dans un cadre national. La France a donc eu l'habitude planifier ses capacités militaires dans un cadre national avec des scénarios d'intervention qui lui étaient propres.
- Le retrait de la France de la structure militaire intégrée de l'OTAN en 1966 n'a fait qu'accentuer ce phénomène que l'on retrouve au Royaume-Uni mais à un moindre degré.

L'augmentation du coût des armements, les restrictions budgétaires et, depuis quelques années, l'émergence d'un embryon de planification européenne au sein de l'Etat-major de l'Union européenne sont en train de faire évoluer les mentalités à défaut de se traduire dès maintenant par des inflexions majeures de cette planification. C'est un peu le paradoxe des modèles de planification, ceux qui présentent un vrai modèle original et élaboré sont aussi ceux qui ont été développés dans un cadre national, ce qui ne facilite pas les synergies avec les autres pays.

---

<sup>14</sup> la dénomination de cette typologie n'est pas la même selon les pays



### III) UNE PLANIFICATION DE TYPE CAPACITAIRE

La France donne une définition de sa planification par rapport à sa caractéristique capacitaire. Une capacité est en effet, un ensemble qui comprend les équipements, les hommes qui servent ces équipements, la logistique et le soutien, l'entraînement et la doctrine. Cette définition s'explique par le fait que ce n'est plus un ensemble de forces qui constitue la puissance militaire mais bien la capacité à délivrer un effet donné. Or, on considère aujourd'hui que ce n'est pas le nombre de matériels qui permet de déterminer à lui seul quel sera l'effet militaire délivré.

Dans la réalité, le résultat est moins convaincant qu'il ne l'est dans le discours et, ce, pour deux raisons :

En premier lieu, il est évident que l'on ne peut passer du jour au lendemain d'un modèle de planification de forces à un modèle de planification capacitaire. Dans la présentation de ses propres documents de planification et notamment dans le PP30, le Ministère de la défense intègre, consciemment ou non, la lenteur de cette évolution. Ainsi dans les annexes qui présentent les objectifs de planification, ceux de la loi de programmation militaire restent inscrits en nombre de matériels devant entrer en service alors que les objectifs 2015 et post 2015 figurent en terme de capacité à acquérir ou à améliorer<sup>15</sup>, le glissement d'une sémantique à l'autre apparaissait donc progressivement.

En second lieu, il est évident que les préoccupations de nature industrielle viennent perturber la démarche capacitaire en France comme dans d'autres pays d'ailleurs. L'exemple le plus souvent cité est celui des avions de combat où la nécessité industrielle de commander les plates-formes se fait bien souvent au détriment de la cohérence de leurs équipements, ce qui vient, bien entendu, limiter la capacité de ces équipements. Autre exemple que l'on peut citer, les contraintes financières obligent parfois à décaler la réalisation de certains armements par rapport aux plates-formes. Cela semble pour le moment être le cas avec les Fremm qui ne recevront leurs missiles tirés à distance de sécurité que trois ans après leur entrée en service.

---

<sup>15</sup> ex : pour la frappe dans la profondeur on parle pour la LPM d'objectifs en terme de vecteurs avec 2 porte-avions de 60 Rafale marine de 300 rafale, pour 2015, on parle de restauration de la permanence du groupe aéronaval, de recherche d'extension des conditions d'emploi des armes et enfin, pour la période post 2015, on parle de la capacité à porter atteinte, de manière sélective, à des objectifs de nature et d'intérêts divers sur toute l'étendue d'un espace hostile

#### **IV) UNE PLANIFICATION BUDGETAIRE DECALEE PAR RAPPORT A LA PLANIFICATION MILITAIRE**

Depuis désormais un peu plus d'une dizaine d'années, les critiques ont été nombreuses, qu'elles viennent des Parlementaires ou de la Cour des comptes, pour reprocher le non-respect des lois de programmation militaires qui, comme on l'a vu, sont le premier instrument de la planification française. Certains en venaient même à considérer qu'il était inutile de réaliser des lois de programmation militaire puisque celles-ci n'étaient pas respectées.

L'ampleur du phénomène est effectivement important puisqu'en 1995, il a fallu remettre à plat une programmation dont les chiffres étaient artificiellement gonflés par la pratique d'un affichage systématique de reports de crédits très importants. La correction fut de 10 milliards de francs sur le titre V, soit à peu près 12% du montant des crédits d'équipement de l'époque. Plus près de nous, on considère généralement que la loi de programmation militaire 1997-2002 fut amputée d'une année budgétaire, soit 85 milliards de francs ou 15% du montant de cette programmation.

La répétition systématique de ce phénomène sur une durée longue ne traduit pas un phénomène conjoncturel, mais bien un phénomène structurel sur lequel il serait nécessaire de s'interroger. En effet, on s'aperçoit que la loi de programmation militaire est pour l'essentiel élaborée par le Ministère de la défense et qu'elle fait l'objet d'un arbitrage au plus haut niveau par le Président de la République. La pratique est, en général depuis deux lois de programmation, de présenter différentes hypothèses de programmation avec des chiffrages plus ou moins élevés. A ce niveau, cette méthode semble présenter au moins trois aspects pervers :

- Il sera difficile pour un décideur politique de choisir l'hypothèse la plus basse sauf à considérer que la défense n'est pas une priorité, ce qui n'est possible en France ni pour la droite ni même pour la gauche pour un pays qui a une tradition de « grandeur extérieure » ;
- Le chiffrage des hypothèses de programmation étant interne au Ministère de la défense la tendance est grande d'inscrire un nombre plus grand de réalisation d'équipements qu'il n'y a de moyens financiers, ce que l'on appelle le « bourrage d'enveloppes », en espérant qu'une fois engagés les programmes devront être financés ;

- La définition de la programmation ne se fait pas véritablement dans un cadre interministériel. Elle conduit de fait à faire de la Défense un poste privilégié sans tenir compte des grands équilibres économiques et financiers. De ce fait, une fois défini le montant de la loi de programmation militaire, le jeu consiste pour le Ministère des finances à revenir en cours d'exécution des lois de programmation sur les arbitrages présidentiels en mettant en parallèle cette priorité de la défense avec d'autres priorités, notamment d'ordre social, et les impératifs liés à la conjoncture économique.

Pour toutes ces raisons, on ne peut pas considérer qu'il y a un niveau de cohérence suffisant entre la planification financière et la planification militaire proprement dite.

Au niveau même du Ministère, il semblait bien qu'il manquait jusqu'alors un instrument de planification financière à long terme allant au-delà de la loi de programmation militaire. Cet exercice a été réalisé en 2004 avec le document 20/20 (c'est à dire la planification financière année par année jusqu'en 2020) mais ce document n'a pas, selon le Ministre de la défense, vocation à être rendu public.

## V) LE FACTEUR DE LA POLITIQUE INDUSTRIELLE ET LA PLANIFICATION

En publiant le document « la politique d'acquisition du Ministère de la défense », le Ministère de la défense a codifié les pratiques de politique industrielle entrant en ligne de compte. Traditionnellement jusqu'au début des années 90, la France avait la réputation de faire de la politique industrielle via sa politique d'acquisition et via sa planification militaire. Cette politique était d'ailleurs symbolisée par le fait que la Délégation générale pour l'armement possédait une direction chargée de cette politique industrielle, le SCAI.

Progressivement, cette démarche fut abandonnée au cours des années 90 quand Henri Conzes et surtout Jean-Yves Helmer prirent la tête de la Délégation générale pour l'armement.

Depuis quelques années, on assiste à un retour en arrière avec la prise de conscience qu'une base industrielle et technologique de défense (BITD) autonome est une condition sine qua non d'émergence de la PESD. Toutefois, le document « la politique d'acquisition du Ministère de la défense » reste malgré tout très discret sur le sujet. Si on compare ce document avec *Defence industrial policy*, un document de même nature réalisé par les

Britanniques, on a le sentiment que les préoccupations de nature industrielle sont mieux prises en compte au Royaume-Uni qu'en France.

Dans la réalité, la politique industrielle française, via sa politique d'acquisition, trouve son fondement aujourd'hui dans deux préoccupations :

- tenter de maintenir une concurrence entre différents fournisseurs (cette finalité avait été notamment codifiée au moment de la réforme de la DGA réalisée en 1995 sous la direction de Jean-Yves Helmer) ;
- maintenir la viabilité de certaines entreprises soit pour des raisons d'ordre social, soit pour des raisons de maintien de compétences technologiques et industrielles sur le long terme.

Ces préoccupations ne sont néanmoins pas prises en compte formellement dans les instruments de planification, contrairement à un pays comme la Suède par exemple. Elles n'apparaissent qu'en cours de réalisation de la planification militaire.

## Section V - Le modèle italien de planification

### I – PRESENTATION DU PROCESSUS DE PLANIFICATION ITALIEN.

Le processus de planification italien a évolué de façon significative dans la dernière décennie, face aux bouleversements stratégiques bien connus qui ont marqué la scène internationale. Pour l'Italie, il participe aux profonds changements après l'arrivée de la coalition de centre-gauche au pouvoir en 1996. Les mécanismes de base de la planification italienne ont été fixés notamment par la loi n° 25/1997 qui a reformé la structure du Ministère de la Défense italien et en particulier sa hiérarchie.

Cette loi, fortement voulue par le Ministre de la Défense de l'époque, Nino Andreatta, établissait en effet de façon claire les compétences du Ministre de la défense, mais également du Chef d'Etat-major et de la *Direzione Nazionale degli Armamenti / Segretariato Generale della Difesa*, l'équivalent italien de la DGA française. Elle augmentait également, de façon significative, les pouvoirs et les attributions du Chef d'Etat-major, qui était jusque-là un simple *primus inter pares* et qui devenait ainsi le véritable sommet du système.

En ce qui concerne plus strictement la planification, la loi établissait le cadre de référence de cette dernière, en distinguant notamment trois niveaux distincts et au sein du troisième niveau, plusieurs étapes.

#### *A - Les trois niveaux de la planification italienne*

A chaque niveau de la planification, correspondent des institutions responsables et des documents qui, depuis l'an 2000, ont montré l'évolution conceptuelle en acte dans la défense italienne.

##### 1) Le niveau politico-stratégique

Le niveau politico-stratégique de la planification italienne peut être défini comme définissant le « rôle du pays dans le monde » et les « grandes lignes de développement de la politique de défense du pays ».

Les institutions compétentes en sont le Parlement et le Gouvernement dans son ensemble. A eux de fixer le cadre et les priorités stratégiques auxquelles les forces armées du

pays devront se conformer. Il s'agit en pratique des grandes lignes de politique étrangère et de défense fixées par le Gouvernement et le Parlement. Ce dernier joue un rôle plus important qu'en France en raison de la Constitution italienne et du régime italien de Démocratie Parlementaire.

C'est à ce niveau notamment que les principes de fidélité et d'adhésion à l'Alliance Atlantique et à la Politique Européenne de Sécurité et Défense (PESD) sont affirmés. Les positions politiques sont donc essentielles. Ainsi, lors de la législature 1996-2001, les Gouvernements de centre-gauche s'inscrivaient dans l'affirmation de la priorité de la PESD pour l'Italie, PESD qui venait à son tour renforcer le pilier européen de l'Alliance Atlantique. A l'inverse, l'arrivée au pouvoir de Silvio Berlusconi a fait glisser la priorité italienne vers l'OTAN, même si ce choix n'est codifié dans aucun document.

Plus généralement, la politique de défense du pays et son cadre politico-stratégique restent en large partie bipartisans, avec la conviction constante, à l'instar de la situation allemande, de la nécessité d'intervenir systématiquement dans un cadre multinational. Des interventions « nationales » ne sont toutefois pas exclues, le Ministère de la Défense affirme vouloir garder une capacité nationale d'intervention, mais pour des cas très limités (ex. intervention italienne en Albanie dans les années 90 pour parer le choc de l'effondrement du système politique de ce pays. L'initiative, unilatérale dans un premier temps, a été ensuite cautionnée par le Conseil de Sécurité des Nations Unis).

Plus important, l'arrivée au pouvoir du Gouvernement Berlusconi et la décision de déployer des troupes en Irak ont modifié le cadre de la planification. Désormais, au côté des interventions « multilatérales » (OTAN, UE, ONU), des interventions dans le cadre de « coalitions of the willings » sont explicitement prises en compte dans la planification.

En conclusion, c'est sur la base des priorités politico-stratégique fixées par le Gouvernement et le Parlement italien que démarre le cycle de planification italien.

## 2) Le niveau politico-militaire

Le deuxième niveau de la planification italienne est le niveau politico-militaire. La responsabilité de cette planification appartient au Ministre de la Défense. Ce dernier doit suivre notamment les indications du Parlement et du Gouvernement. En fonction des indications de ces instances démocratiques, il fixe le cadre de la planification nationale, à travers une Directive ministérielle, la *Direttiva sulle capacità*. Ce document est confidentiel. Néanmoins à travers la lecture des documents publiés par le Ministère (budget de la défense,

Livre Blanc, *Visione Strategica*, *Direttiva Generale del Ministro della Difesa*), on peut en retracer les grandes lignes et notamment le processus de transformation des forces armées italiennes vers une démarche plus capacitaire comme on le verra par la suite.

La loi 25/1997 assignait à la *Direttiva sulle capacità* la fonction suivante : « Elle doit traduire la volonté politique, en termes d'objectifs et de critères de développement de l'instrument militaire, pour que ce dernier puisse contribuer à poursuivre les objectifs de sécurité et de défense nationale de façon synergique avec le système-pays. Elle doit synthétiser les décisions qui concernent la structure des forces, les procédures, les façons d'agir les plus appropriées qui, ensemble, constituent les objectifs de la politique militaire du pays ».

En 2004, par exemple, le renforcement des capacités européennes était considéré comme prioritaire, tout en signalant l'anomalie constituée selon le Ministre, par une politique étrangère européenne non définie et qui devrait, selon lui, précéder le renforcement des capacités clés européennes. Plus en détail, ce qui est significatif, c'est la distinction faite entre l'UE et l'OTAN dans les objectifs stratégiques du Ministère. En ce qui concerne l'OTAN, les priorités pour 2004 recoupaient les *Prague Capabilities Commitments* (PCC), avec des dépenses chiffrées à 1.152,5 millions d'euros pour soutenir les secteurs de :

- la défense anti-NRBC
- l'intelligence, la surveillance et le *target acquisition*
- les C3
- la précision de l'engagement (munitions intelligentes et neutralisation de défenses aériennes ennemies)
- le ravitaillement en vol, le transport tactique et stratégique
- les unités déployables pour le soutien tactique et logistique des forces

Dans le cas de la PESD, les priorités sont restées à l'inverse très vagues :

- Promouvoir la naissance d'une cellule de planification européenne qui ne soit pas conflictuelle avec les structures de l'OTAN
- Développer la Force de Réaction Rapide européenne
- Développer une Agence européenne de défense
- Adopter la procédure des coopérations structurées

La Directive Ministérielle, qui débute donc effectivement le processus de planification est calquée sur le modèle de la *National Military Strategy* du Pentagone, document qui présente en quelque sorte les objectifs de la planification américaine. En 2001, le dernier Ministre de la défense du centre-gauche avait choisi la voie de la transparence en publiant un document intitulé « Nuove Forze per un nuovo secolo ». Ce document constituait la vision stratégique du Ministère. C'était une version allégée de la Directive Ministérielle qui parlait déjà de planification capacitaire et de prise en compte des processus de planification européen et atlantique. En revanche, l'actuel Ministre de la Défense, Antonio Martino, s'est contenté de publier un Livre Blanc sur le modèle de la *National Security Strategy* du Pentagone, document très général de prospective stratégique.

Le Ministre fait également connaître ses priorités annuelles par la publication du budget de la défense. Cependant, même si ces choix sont présentés par le Ministre, ils dérivent vraisemblablement de l'activité de planification qui se déroule au troisième niveau.

### 3) *Le niveau stratégique-militaire*

Le troisième niveau de la planification italienne, prévu par la loi 25/1997 sur la réorganisation de la structure du Ministère de la Défense, est le niveau stratégique-militaire. Ce niveau est personnifié par le Chef d'Etat-major, actuellement l'Amiral Giampaolo Di Paola. La loi donne au Chef d'Etat-major la tâche de planifier l'instrument militaire, selon les directives du Ministre, la volonté du Gouvernement et celle du Parlement. Cette planification se fait à travers le COI (Commandement Opérationnel Inter-forces) qui dépend directement du Chef d'Etat-major. Le COI, selon la loi 25/1997, « concourt à la planification générale de la défense, développe la doctrine opérationnelle et dirige les opérations interarmées. Il développe également les méthodologies pour la simulation des scénarios stratégiques et opérationnels pour en tirer les conséquences en terme de planification. »

En pratique, le COI est divisé en deux branches : un « *reparto operazioni* » qui s'occupe de l'opérationnel et un « *reparto pianificazione* » qui se compose de sept bureaux différents et s'occupe de la totalité des fonctions de la planification. (technologie, stratégie, contraintes budgétaires, relations internationales etc.). Trois étapes caractérisent la planification stratégique-militaire : la vision stratégique, les scénarios et les missions.

Etape A) Le Chef d'Etat-major produit un document, la *Vision Strategica* (la dernière a été approuvée par le Ministre de la défense le 23 décembre 2003), dans laquelle il énonce sa



vision du futur, suivant la volonté stratégico-militaire exposée par le Ministre de la défense dans la Directive Ministérielle. En particulier, le Chef d'Etat-major indique les tâches et les missions des forces armées, mais aussi les forces, les capacités opérationnelles et les concepts d'emploi nécessaires pour arriver à ces objectifs. Enfin, il établit les priorités qui devront être à la base du Cycle de Planification générale de la défense et les objectifs, à court et à long terme, de l'instrument militaire futur.

Le Chef d'Etat-major, l'Amiral Di Paola, a souvent rappelé quelle était cette vision stratégique. Il a élaboré dès sa prise de fonction une Vision Stratégique (*Concetto Strategico*) qui, selon ses propos<sup>16</sup>, « définit le cadre de référence conceptuel pour la planification, la préparation et l'emploi des forces armées ». Ce concept stratégique, s'il ne s'inscrit pas directement dans le cycle de planification puisqu'il est postérieur à la dernière Vision Stratégique est plutôt une mise à jour de cette dernière. Il contient en soi l'essentiel de la prochaine « Vision ». Plus intéressant, Di Paola affirme que son concept stratégique développe, sur le plan national, les points clés de la Vision stratégique Otanienne, l'OTAN étant selon ses propos la référence pour l'Italie en ce qui concerne la doctrine, les procédures et les méthodologies. Le cœur de cette vision stratégique est le concept de transformation qui doit mettre les forces armées italiennes en condition de

- 1) Œuvrer dans des contextes internationaux et interarmées pour conduire la totalité des missions futures ;
- 2) Etre *high readiness*, déployables et bénéficier du soutien nécessaire sur de grandes distances ;
- 3) Etre efficaces et équipées avec des systèmes technologiquement avancés ;
- 4) Appliquer des concepts opérationnels "*effects-based*", dans le cadre d'une architecture « réseaux-centrée ».

L'objectif est d'accroître la qualité de l'instrument militaire pour améliorer l'efficacité, la capacité opérationnelle et la disponibilité des forces, tout en réduisant le format des armées (selon le modèle professionnel qui établit à 190.000 hommes les effectifs militaires au terme de la réforme). Rappelons au passage que la « *Strategic Vision* » de l'OTAN, publiée par les deux commandants stratégiques de l'Alliance (SACEUR et SACT), décrit les opérations futures et donc les nouvelles capacités et les concepts opérationnels qui seront indispensables.

---

<sup>16</sup> Conférence de Di Paola au CASD (Centro Alti Studi per la Difesa) le 28 janvier 2005, Rome.

Ainsi, les opérations futures seront à très haute complexité, interarmées, multinationales, *expeditionary, effects-based*, d'une intensité variable du *peace-keeping* au combat. Les capacités nécessaires seront *Knowledge, speed, precision, lethality*, à atteindre à travers la doctrine, les systèmes et les technologies réseaux-centrées.

Le plus intéressant est de constater la correspondance entre les capacités OTAN et celles italiennes, comme on le verra par la suite. En ce qui concerne les concepts opérationnels, le principal est celui de la multidisciplinarité des interventions (synergie entre actions politique, diplomatique, militaire, économique, sociale)

Etape B) Sur la base des évolutions des processus de planification otanien et européen, trois scénarios de référence ont été élaborés par les services du CEMA :

- 1) Le premier scénario prévoit des interventions de prévention afin de parer une menace imprévue portée directement sur le territoire national. Cela demande un nombre limité de forces à très hautes capacités de réaction : capacités de prévention et de riposte immédiate unies avec la capacité à coopérer rapidement avec les autres institutions de l'Etat pour parer des menaces relevant essentiellement de l'*homeland security* ;
- 2) Le deuxième scénario concerne des opérations de défense des intérêts vitaux nationaux ou des Alliances auxquelles le pays prend part. Dans cette optique, les forces nécessaires doivent disposer des technologies adéquates, interopérables, disponibles, capables d'être projetées, de bénéficier du soutien nécessaire et de hauts standards d'entraînement. Ces forces sont présentées comme étant l'instrument de dissuasion nationale mais, également, comme la contribution nationale à la *Nato Response Force*, à la Force de Réaction Rapide de l'UE, ainsi qu'aux groupements tactiques 1500. Ces forces devront également être capables de mener des actions nationales, bien que d'une portée limitée ;
- 3) Troisième scénario : celui d'une opération de gestion de crise, de *peace support* ou de secours humanitaire. Face à l'étendue des missions possibles répondant à ce scénario, les services de l'Amiral Di Paola, prévoient la nécessité de disposer d'un complexe de forces de typologie très différente, capables de réagir plus ou moins rapidement.

Sur la base de ces scénarios, mais également et surtout des indications du Gouvernement et du Parlement, sont établies les missions des forces armées.

Etape C) : Les missions des forces armées italiennes :

En ce qui concerne les missions des forces armées italiennes, la première remarque qui s'impose est la prise de conscience du processus de transformation au sein de l'OTAN et de l'UE, un changement qui est défini comme « historique ». Témoin du début de la démarche capacitaire au sein des forces armées italiennes, en introduction du budget de la défense 2005<sup>17</sup>, il est écrit « La planification d'un instrument militaire, capable d'affronter avec succès les défis posés par la nouvelle situation internationale, nécessite une définition claire et cohérente des objectifs à poursuivre et une prospective stratégique de moyen-long terme, nécessaire non seulement du fait des longs délais de développement des matériels d'armement, mais également du fait de la nécessité de soutenir les capacités opérationnelles avec la formation, l'entraînement des personnels, afin que les armées soient capables de remplir avec succès les missions issues des nouveaux scénarios ».

Pour ce qui est de la prospective stratégique et donc de l'analyse de la situation internationale qui sert à définir les missions, les constats suivants sont faits par le Ministre de la défense Antonio Martino :

- 1) Les crises internationales demandent une réponse forte et concertée de la communauté internationale ;
- 2) Les actions devront être de plus en plus multidimensionnelles et donc ne pas se limiter à des réponses militaires ;
- 3) Les interventions pour prévenir ou résoudre une crise sont plus efficaces si elles sont perçues comme venant de la communauté internationale toute entière (on peut voir dans ce propos une référence au conflit irakien) ;
- 4) Les organisations internationales et les différents Etats-nations doivent accomplir un effort permanent pour s'adapter aux nouveaux scénarios.

---

<sup>17</sup> « Nota aggiuntiva allo stato di previsione per la difesa per l'anno 2005 », présenté par le Ministre de la défense au Parlement.

L'Alliance atlantique, selon l'analyse du Ministre, est le principal moteur du changement, notamment à travers :

- 1) La *Nato Response Force(NRF)*
- 2) La révision de la structure de commandement de l'Alliance avec l'activation du *Supreme Allied Command for Transformation(SACT)*

L'Union Européenne, de son côté, reste un cadre fondamental pour la politique de défense italienne. Le pays a atteint ses objectifs fixés par le Helsinki Headline Goal à la fin de l'année 2003 et l'Headline Goal 2010 est salué comme un processus capable d'améliorer les capacités des Etats européens grâce notamment aux groupements tactiques 1500 et à l'Agence européenne de la défense.

Les changements qui sont survenus sur la scène internationale ont fixé les priorités pour les forces armées italiennes :

- 1) Professionnalisation des armées (modèle 190.000 hommes)
- 2) Transformation (nécessité primordiale d'adapter les moyens, les structures, l'organisation, l'entraînement, la mentalité et l'approche pour répondre aux nouveaux défis opérationnels)
- 3) Innovation (Précéder et gouverner les changements technologiques)

Par conséquent sur la base de ces trois priorités, le Ministre de la Défense reprend les quatre capacités opérationnelles fondamentales à atteindre graduellement :

- 1) C4ISTAR
- 2) Projection et mobilité
- 3) Précision, efficacité de l'engagement, survie et protection des forces
- 4) Soutien logistique et support général

Ces capacités ont été sélectionnées officiellement parce qu'elles permettent d'accomplir les missions présentes et futures anticipées par le Ministère. Ces missions nécessitent un déploiement rapide des forces dans un contexte multinational, pour de longues périodes, dans des missions qui demandent souvent une utilisation de la force, de manière sélective, précise et efficace. En réalité, cela semble plutôt recouper les notions capacitaires

de l'Alliance atlantique. Le Ministre admet lui-même qu'en raison des contraintes budgétaires ces capacités ne pourront être atteintes que graduellement, jusqu' à la fin du processus de transformation.

Toujours selon la « Nota Aggiuntiva », l'activité de programmation et de planification devrait alors être concentrée à plusieurs niveaux pour mener à bien cette révolution:

- 1) Acquérir de nouvelles capacités adaptées à la transformation de l'instrument militaire en capitalisant le concept d'opérations « réseaux-centrées »
- 2) Sauvegarder et moderniser les capacités existantes, pour le rendre « réseaux-compatibles »
- 3) Atteindre les standards d'intégrations interarmées et multinationales, ainsi que l'interopérabilité avec les alliés.

### ***B – Synthèse : Quelle planification en Italie ?***

La planification est assurée essentiellement par le Chef d'Etat-major, qui s'appuie pour cela sur les deux « reparti » du COI. Pour mieux comprendre le cycle :

- 1) Le Ministre de la Défense émet une Directive Ministérielle. Le premier exercice, selon le système approuvé par la loi 25/1997, a été effectué en 2001. Le Ministre en poste à cette époque, Mattarella, a préparé sa Directive selon les principes énoncés dans le document « *Nuove Forze per un Nuovo Secolo* ».
- 2) Sur la base de cette directive, le Chef d'Etat-major a lancé le processus de planification. Ce cycle s'appuie, d'une part, sur une prospective stratégique et technologique sur 15 ans ; d'autre part, ce cycle de planification est biennal, pour prendre en compte les changements survenus entre-temps. Les deux prospectives, technologique et stratégique s'appuient sur les bureaux du COI. En même temps, d'autres organes, comme le CeMiSS (*Centro Militaire di Studi Strategici*, Centre Militaire pour les études stratégiques), une branche du CASD (*Centro Alti Studi della Difesa*, Centre d'hautes études de la défense) ou l'IAI (*Istituto Affari Internazionali*) effectue des travaux de prospective stratégique.

### ***C - Les autres acteurs de la planification***

#### *Segredifesa :*

L'équivalent italien de la DGA joue un rôle modeste dans le processus. La loi n°25 est extrêmement claire en confiant l'essentiel des attributions au Chef d'Etat-major. De plus, une sorte de méfiance semble exister de la part des Etats-majors sur le rôle des « administratifs » par rapport aux « opérationnels ». La priorité est donc clairement donnée dans la planification aux besoins opérationnels. Dans ce cadre, Segredifesa joue un simple rôle de proposition des technologies éventuellement disponibles dans le cadre de ses activités de R&D et de son lien avec l'industrie d'armement.

#### *Le Ministère des activités productives (MAP)*

L'équivalent italien du Ministère de l'Industrie joue un rôle modeste mais réel dans la planification italienne. Disposant de ressources financières importantes, il est un acteur incontournable en matière de R&D, mais également d'acquisition d'armements. Ainsi, le COI prend en compte les capacités de financement du MAP et les besoins de ce dernier pour le financement d'un programme (définition du quota national notamment) afin d'adapter la planification pour être certain de pouvoir bénéficier de ressources additionnelles de la part du MAP.

## II – L’APPROCHE CAPACITAIRE DE LA PLANIFICATION ITALIENNE.

La loi 25/1997 a certes révolutionné le système même si le processus a été global et progressif, intégrant l’évolution des doctrines, l’imposition des opérations réseaux-centrées et la démarche capacitaire, afin de permettre un changement en douceur par rapport aux pratiques de plusieurs décennies. Il s’agit d’un processus assez flexible qui devrait, selon les responsables de la planification du Ministère de la Défense italien, permettre de s’adapter aux évolutions des planifications OTAN et UE ainsi qu’aux aléas budgétaires, véritable handicap du système. De plus, cette transformation est arrivée à un moment où de profondes réformes des forces armées italiennes se déroulaient, notamment avec la professionnalisation.

### *A - Les capacités mises en avant par le Ministère de la Défense italien*

Une capacité est définie de façon officieuse par les responsables de la planification du Ministère de la Défense italien<sup>18</sup> comme : « Une expression de la possibilité d’une force ou d’un complexe de forces à accomplir une mission qui lui a été confiée. Une capacité se définit en fonction des éléments qui concourent à sa réalisation tels que la doctrine, l’organisation, l’entraînement, la logistique, les matériels, les infrastructures et le personnel. ». Les capacités sont alors regroupées dans la planification italienne en 4 macro-capacités ou « *Capacità operative fondamentali* » :

- 1) C4ISTAR
- 2) Projection et mobilité
- 3) Précision, efficacité de l’engagement, survie et protection des forces
- 4) Soutien logistique et support général

A ces 4 capacités fondamentales, s’ajoutent trois « *requisiti generali* », trois besoins généraux, qui concernent toute les capacités et sont donc transversaux :

- 1) Rapide disponibilité des forces
- 2) Intégration interarmées et interopérabilité multinationale
- 3) Interdisciplinarité

---

<sup>18</sup> Une définition « officielle » sera adopté prochainement dans une Directive sur la terminologie militaire.

De plus, les 4 capacités fondamentales sont structurées en 140 sous-capacités et sous-sous-capacités. Elles sont dérivées d'une matrice mathématique développée sur la base des expériences passées. Les capacités sont définies par le COI tout en respectant les indications du Ministre de la défense, du Gouvernement et du Parlement.

Pour chaque capacité, il existe un objectif de « forces » à atteindre et une série de priorités qui sont définies, afin notamment de pallier le manque de planification budgétaire. Ainsi, il existe une « seuil minimal de capacité » qui doit être absolument atteint (priorité 1) et des *requirements* souhaitables (priorités moindres). Ces priorités moindres sont les marges de flexibilité du système. Elles permettent de pallier le manque de disponibilité financière. Par exemple, en ce qui concerne le programme Eurofighter, la priorité 1 en terme de capacité était la protection du territoire (interception) et la frappe en profondeur était considérée comme une priorité moindre.

Le premier cycle de planification intégré (joint) devrait se terminer à la mi-2005 et être suivi d'un Livre Bleu de la Défense afin d'en tirer les leçons. Cette volonté de publier un ouvrage qui aura un horizon temporel à 15 ans a été confirmée par le Général Tricarico, Chef d'Etat-major de l'armée de l'air<sup>19</sup>. Selon le Général, ce Livre Bleu prévoit de nouveaux scénarios et une mise à jour des missions des forces armées, qui devraient être au nombre de trois :

- 1) Sécurité du pays face aux menaces militaires et terroristes
- 2) Protection des intérêts du pays partout dans le monde où ils seraient menacés
- 3) Capacité de conduire des opérations décisives en réponse à des crises militaires, pour la défense de l'intégrité territoriale ou dans le cadre de l'Alliance atlantique

Ce Livre bleu devrait marquer le passage effectif à une planification capacitaire. Le général Tricarico expliquait ainsi : « on réfléchit à une croissance modulaire des capacités, liée aux disponibilités financières et donc au niveau d'ambition réellement exprimée par le pays, de façon flexible, mais orientée de façon rigoureuse vers les missions qui nous seront confiées ». Ces propos mettent également en exergue le véritable problème de la planification italienne, le budget. Entre temps, cette transformation s'effectue sur la base du principe « transforming while operating ». La transformation ne doit donc pas se faire au détriment des capacités opérationnelles immédiates.

---

<sup>19</sup> Audition du Général Tricarico par la Commission défense du Sénat de la République italienne, le 13 avril 2005, disponible sur [www.senato.it](http://www.senato.it)



Ainsi, le concept de transformation indique : « Un processus perpétuel d'élaboration, de révision, d'application et d'intégration de concepts, doctrines et capacités innovantes, mises en place et contrôlées pour en améliorer l'efficacité et l'interopérabilité des forces en fonctions des besoins ». Cette transformation est donc basée sur trois principes :

- 1) Une complète intégration interarmées pour obtenir des synergies et maximiser les capacités ;
- 2) L'interopérabilité et l'intégration multinationale, ce qui n'exclut pas les « coalitions of the willings », ni les interventions purement nationales bien que ces dernières soient considérées cependant comme improbables.
- 3) La capacité à effectuer des opérations réseaux-centrées, pour pouvoir disposer des instruments de C2 pour l'application d'une force sélective, précise et efficace.

Pour rejoindre ces objectifs, tout en continuant à assurer les missions, les forces armées semblent avoir divisé leurs forces en « paquet de forces ». En pratique, on essaie de diviser les forces armées en sous-ensembles pour pouvoir procéder à une modernisation graduelle. Ces paquets sont modernisés à leur tour pour permettre la transformation, tout en restant opérationnels. Pour l'armée de terre notamment, trois paquets de forces ont été constitués autour d'un nombre restreint de priorités et avec un rassemblement des programmes en fonction des capacités à atteindre à l'horizon de 15 ans. Ce système permet, par exemple, de mieux programmer les dépenses. Le Chef d'Etat-major de l'armée de terre, Général Giulio Fraticelli<sup>20</sup>, affirme ainsi que la modernisation du premier paquet de l'armée de terre pour répondre aux besoins à court et moyen terme demande 12 milliards d'euros pour les dix prochaines années, ce qui ne veut pas dire que cet argent soit effectivement disponible, et considérant que les dépenses de fonctionnement de l'armée de terre sont estimées à 1.400 millions d'euros par an. Le Général Fraticelli affirme dans ce cadre que l'état actuel du budget ne permettra pas d'atteindre les objectifs, que ce soit en terme d'entraînement, d'approvisionnement, de logistique et d'infrastructure. La planification s'oriente donc ici vers une démarche plus capacitaire mais sans en avoir véritablement les moyens. Suite à des déclarations similaires dans une interview donnée au « Corriere della sera », le général a été remplacé.

---

<sup>20</sup> Audition du Général Fraticelli au Sénat de la République, le 26 janvier 2005, disponible sur le site [www.senato.it](http://www.senato.it)

## ***B - L'influence du cadre budgétaire dans la planification italienne***

A la différence des pratiques des Etats les plus avancées dans ce domaine, comme la France ou le Royaume Uni, il n'existe pas en Italie de planification budgétaire pluriannuelle dans le domaine de la défense.

Unique instrument de planification pluriannuel du budget de l'Etat, le DPEF (*Documento di Programmazione Economica e Finanziaria*, Document de Programmation Economique et Financière) présenté à la fin du printemps chaque année par le Gouvernement italien, contient les grandes lignes du projet de loi de finances qui sera présenté à l'automne et une planification sur trois ans des budgets des différents Ministères. Il présente également des prévisions macroéconomiques telles que la croissance du PIB, l'endettement de l'Etat, le niveau du déficit, le taux d'inflation. Toutefois, le DPEF est souvent appelé en Italie le « Livre des rêves », les Gouvernements ayant tendance à insérer de fortes prévisions de croissance et à promettre, aux différents Ministres, des hausses substantielles de leurs budgets dans les années suivantes. Ainsi, dès l'arrivée aux affaires du Gouvernement de centre-droit présidé par Silvio Berlusconi, un objectif de hausse du budget de la défense<sup>21</sup> avait été annoncé pour atteindre 1,5% du PIB, objectif par ailleurs déjà poursuivi par le Ministre Mattarella dans sa Vision Stratégique publié en 2001. Cet objectif devait être atteint dans les trois ans. Or, quatre ans plus tard, force est de constater que le budget de la Défense atteint le niveau critique de 0,965% du PIB (13.638,5 millions d'€).

Deux problèmes sont alors évidents :

- 1) D'abord, il n'existe aucune planification budgétaire en Italie, à la différence de la France avec les lois de programmation militaire. Cette absence de planification budgétaire est très handicapante à la fois pour les industriels qui n'ont donc aucune prévision sur les programmes qui seront budgétés mais aussi pour les bureaux des planificateurs au COI. Au cours des entretiens menés à Rome, il nous a été expliqué que le système des sous "sous-capacités" répondait à deux logiques. D'une part, abandonner l'ancienne pratique qui consistait à miser sur des matériels de pointe (ex. Tornado) sans prêter aucune attention à tous les éléments constituant une

---

<sup>21</sup> La « Fonction défense », concerne le budget de la défense expurgé des dépenses pour les *Carabinieri*, les retraites et les fonctions extérieurs (transport VIP, approvisionnement en eau des îles mineurs etc.)

capacité (armements, entraînement etc.); d'autre part, un système de planification qui n'a aucune certitude budgétaire est constamment obligé de faire preuve d'une flexibilité absolue. C'est pour cette raison que le mécanisme des priorités et des paquets de capacités permet de réduire ou d'échelonner les programmes les moins urgents. Ce système atteint tout de même ses limites comme l'a démontré le problème de financement des FREMMs. Si le financement des frégates a été enfin, assuré par le Ministère des Activités productives jusqu'en 2009, il est le fruit d'un compromis obtenu en avril 2005 (5 mois après l'adoption de la loi de finances) et avec des fonds non prévus initialement. Ce qui montre clairement comment même un programme de la plus haute priorité (les FREMM sont destinées à devenir l'épine dorsale de la Marine italienne en remplaçant les frégates classe Maestrale en service depuis le début des années 80 et les frégates Lupo déjà retirées du service), a dû être exclu dans un premier temps de la planification.

2) Deuxièmement, le coup d'envoi de la « transformation » de l'armée italienne a été donné par la réforme de la hiérarchie militaire qui a indéniablement permis un accroissement de l'efficacité de l'armée. Cette réforme est effective depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005<sup>22</sup> après quelques années de transition. Elle est, contrairement à ce qu'on a pu observer en Espagne, un succès : le modèle "190 000 hommes" est déjà atteint et le nombre des candidatures particulièrement élevé permet une sélection raisonnable. Mais ce succès est le fruit d'une série de mesures incitatives particulièrement coûteuses.

Déjà en 2001, l'Italie déployait environ 9.000 hommes à l'extérieur de ses frontières. Au 30 septembre 2004, 9.782 hommes étaient engagés dans des missions de maintien de la paix (principalement en Irak, Afghanistan, Kosovo, Bosnie, Albanie) avec une tendance à l'accroissement de l'effort dans le futur, en raison des renforts promis en Afghanistan ou de la mission au Soudan votée par le Parlement. Cette situation a conduit à un accroissement excessif de l'effort budgétaire pour des dépenses de personnel, dépenses qui absorbent désormais 58,9% du budget de la défense (46% en 2001). Si on ajoute à ces dépenses celles

---

<sup>22</sup> En raison de la loi 226 du 23 août 2004, dite également « Professionale 3 »

de fonctionnement, on arrive à 81% de la fonction défense, laissant seulement 19% pour les investissements et la R&D (25,7% en 2001). La principale victime des coupes budgétaires est donc l'investissement (achats de nouveaux armements, R&D et R&T). Les dépenses de fonctionnement, hors personnel, ont également soufferts de la rigueur budgétaire et leur poids dans le budget de la Défense est passé de 28,3% en 2001 à 22,1% en 2005. Ces dépenses de fonctionnement couvrent, en Italie, l'entretien des forces déjà mis sous pression par les innombrables missions. Sachant que la *golden rule*<sup>23</sup>, instaurée par le Ministre de l'économie Domenico Siniscalco en 2004, touche de plein fouet ce chapitre budgétaire, on peut se demander comment l'Italie pourra atteindre ses objectifs.

En résumant, les questions budgétaires sont donc le véritable point faible de la planification italienne. Si le nombre de soldats déployés à l'étranger est impressionnant, eu égard au budget disponible, et témoigne d'une capacité à « faire autrement » hors du commun, on peut se demander combien d'années cette situation pourra durer sans limiter de façon durable les ambitions et le niveau opérationnel des forces armées transalpines.

Enfin, même si le budget d'investissement jouit d'un grand nombre de procédures extra-budgétaires (avances remboursables du Ministère des Activités productives notamment) qu'on a pu évaluer à environ 30% du budget (1 milliard € environ), le problème reste posé, surtout en raison de la conjoncture économique que vit le pays (croissance molle, plus que dans les autres pays de l'UE, tissu productif particulièrement atteint par l'euro fort, priorité donnée aux baisses d'impôts etc.). Dans ce cas, même un changement de Gouvernement aux élections de 2006, ne pourrait avoir, au moins dans un premier temps, qu'un effet limité, en raison de la politique de rigueur qui sera nécessaire pour rentrer dans les limites fixées par le Pacte de Stabilité enfreintes par l'Italie en 2005<sup>24</sup>.

### ***C - Les priorités budgétaires italiennes pour 2005 et les investissements.***

Pour démontrer les aléas budgétaires de la planification italienne, il suffit de regarder le budget 2005 et sa présentation en termes de capacités :

---

<sup>23</sup> Plafond de croissance annuelle des dépenses de l'état hors investissement fixé à 2%

<sup>24</sup> En 2004 le Gouvernement italien a déclaré un rapport Déficit/PIB pair à 3%, à l'intérieur donc des limites du Pacte de Stabilité et de Croissance. Par contre, Eurostat, l'institut européen de statistique, a refusé d'homologuer les chiffres italiens et étudie actuellement certains procédés douteux.

- Dans la capacité C4ISTAR, si les financements ont été trouvés pour des programmes tels que la constellation Cosmo-Skymed ou les différents systèmes de C4I des forces armées, les programmes AGS de l'OTAN ainsi qu'Helios 1 et 2 n'ont pas trouvé les financements nécessaires (9 millions € pour AGS et 14,2 millions pour Helios) ;
- Dans la capacité « Déploiement et mobilité », les C130J ne reçoivent qu'un financement de 4,8 millions d'€. D'ores et déjà, on prévoit de budgéter 43,4 millions € sur les budgets à venir. Les ravitailleurs B767 et les NH90 sont épargnés, tandis que les EH101 subissent des coupes budgétaires.
- Pour la capacité « Précision, efficacité de l'engagement, survie et protection des forces », les sous-marins U212, les frégates Horizon, le porte avions « Cavour », le système FSAF ainsi que le MEADS n'obtiennent pas la totalité des financements prévus, avec des coupes, par exemple, de 33,8 millions pour le FSAF. Seuls l'Eurofighter et les programmes d'achats et développement des armements annexes (IRIS-T, Meteor, AMRAAM, à l'exception du Storm Shadow pour lequel rien n'a été budgété) ainsi que le JSF sont épargnés.
- Pour la capacité « Soutien logistique et support général », la situation est la même. Face à des besoins globaux estimés à 289 millions d'€, seuls 176,5 millions sont budgétés. Seule, la R&T obtient la totalité des financements prévus, soit 123,4 millions d'€, un chiffre de toute façon largement insuffisant.

Sans doute, le Gouvernement espère récupérer pour l'effort de défense les financements qui manquent à l'appel cette année. Une disposition de la loi de finance prévoit à cet effet que les ventes d'immeubles de la défense donneront lieu à une avance de la Caisse des Dépôts et de Prêts d'environ 900 millions d'€. Cela dit, les précédentes opérations de titrisation ou de vente des immeubles du patrimoine étatique se sont avérées des échecs. On peut donc douter du réalisme de la planification italienne.

#### ***D - La fonction technologique et industrielle dans la planification italienne***

Si la recherche scientifique subit elle aussi des coupes budgétaires, comme tous les autres secteurs du budget de la défense, elle reste néanmoins une priorité pour le Ministère. 346,3 millions d'€ sont consacrés à la R&T en 2005, soit toutefois 20,1 millions de moins

qu'en 2004, et une baisse donc de 5,5%<sup>25</sup>. Cependant, la totalité ou presque des dépenses de défense en matière de recherche est concentrée dans l'aire « Interforze », témoignant ainsi de la volonté du Ministère de la Défense de concentrer son effort de financement sur les technologies réseaux-centrées. La volonté affichée, tout en reconnaissant le niveau insuffisant des dépenses, est donc de développer certaines niches technologiques pour acquérir ou maintenir des positions de leadership technologique. De ce point de vue, si le principe d'un partage capacitaire semble acquis, en raison d'un niveau d'ambition inférieur à ceux des français ou des britanniques, l'impression est que, plus que de privilégier les véritables besoins capacitaires, on cherche à se spécialiser dans des domaines porteurs en matière de retombées industrielles. Par conséquent, aucun report de crédit n'est prévu dans le domaine de la recherche, ce qui témoigne de l'importance qu'a pris ce poste pour le MoD italien.

Parmi les programmes financés, la grande nouveauté, héritage probable du conflit irakien, est la volonté italienne de se spécialiser dans les systèmes d'identification « amis-ennemis », *friend or foe*. Un programme est ainsi mené avec les Etats-Unis pour créer un prototype d'identificateur de véhicules qui devrait déboucher sur un système d'interrogation/réponse conforme aux critères STANAG de l'OTAN. Autre système financé, le NGIFF (New Generation Identification Friend or Foe), système national cette fois-ci qui sera utilisé par les soldats et non pour les plates-formes comme le précédent. Signe de la volonté italienne de se spécialiser dans cette niche, les systèmes ont été financés de façon à ce que le programme soit achevé en cours d'année, témoignage d'un certain empressement. Une autre coopération transatlantique bénéficie d'un financement massif (18 millions d'€). Il s'agit du système JRTS (Joint tactical radio system), répondant au programme MIDS et conforme aux procédures OTAN. Le Plan national pour la recherche militaire obtient, de son côté, un financement important de 34 millions d'€. Le programme ETAP à l'inverse, n'est financé seulement qu'à hauteur de 1 million d'€ en 2005.

Sur le fond, la fonction la plus intéressante de la planification italienne se trouve, sans doute, au niveau industriel. Depuis 1996, et avec un consensus qui ne s'est jamais démenti, les différents Gouvernements ont compris l'importance d'avoir une industrie de la défense performante. Ainsi, Finmeccanica est devenu l'un des principaux acteurs européens de la défense alors même qu'à l'origine, ce n'était qu'un conglomérat sans logique industrielle,

---

<sup>25</sup> La distinction faite entre R&T et R&D n'est cependant pas très nette dans le discours du Ministère de la Défense Italien. Notamment, 118 millions de ce total sont investis dans le JSF, ce qu'on peut considérer plutôt comme une dépense de R&D

géré selon des pratiques clientélistes. Certains exemples démontrent bien cette politique tels l'appareil de transport tactique C27J et l'hélicoptère EH101.

Le C27J, développé par Alenia Aeronautica et Lockheed Martin, a toutes les chances d'emporter un important contrat aux Etats Unis pour des missions de *Search and Rescue*. Il répond parfaitement à l'appel d'offre du Pentagone portant sur une centaine d'appareils. Cet avion, développé grâce à une coopération italo-américaine et aux prix, selon certains analystes, de l'achat de la part du Ministère de la Défense de 22 C130, avait déjà été préféré par les Gouvernements de centre-gauche, au détriment de l'A400M.

De son côté, l'EH101 et plus généralement la ligne complète des produits d'Agusta-Westland, massivement financés par des avances remboursables du Ministère de l'Industrie Italie, ont permis à l'industrie italienne de s'imposer comme l'un des leaders dans ce secteur particulièrement important. C'est ce qui a permis à Finmeccanica de se positionner, au passage sur le marché américain des hélicoptères de transport présidentiels avec L'US101, version américanisée de l'EH101.

Ces deux programmes, fortement soutenus par les Gouvernements italiens, ont été parmi les principaux relais de croissance de Finmeccanica. L'avion M346 d'Aermacchi, autre filiale de Finmeccanica, devrait également participer à cette stratégie industrielle et le succès à l'exportation de ces produits a toujours été précédé par des commandes importantes du Ministère de la Défense italien (l'acquisition d'EH101 a coûté notamment 1 milliard d'€ au Gouvernement italien).

Un autre exemple du soutien à l'industrie nationale venant interférer sur la planification nationale, est probablement celui des ravitailleurs basés sur les appareils Boeing 767. Ce contrat, extrêmement coûteux qui a fait de l'Italie le premier client d'un appareil au destin incertain en raison des déboires connus aux Etats Unis, a permis néanmoins à Finmeccanica de décrocher une licence, unique au monde, de transformation des B767 en ravitailleurs ou en avion-cargo pour l'entreprise Aeronavali, filiale d'Alenia et donc de Finmeccanica. Certes, ces acquisitions sont présentées comme une contribution au PCC de l'OTAN, mais néanmoins les conditions de passage du marché ne constituent pas un exemple de *best practice of procurement*.

Plus généralement, en regardant de près la politique d'acquisition italienne, on s'aperçoit de la volonté de sauvegarder et de favoriser les exportations de l'industrie nationale en raison de la faiblesse des budgets nationaux. Dernière démonstration en date, l'ambassadeur Gianni Castellaneta, conseiller diplomatique de Silvio Berlusconi, a été nommé vice-président de Finmeccanica. Sa tâche : le développement international de

l'entreprise. Le fait qu'il soit destiné à être le prochain ambassadeur italien à Washington montre bien les priorités du géant italien de la défense, qui a actuellement un CA défense supérieur à celui d'EADS.

## **QUELLES CONCLUSIONS TIRER DE LA PLANIFICATION ITALIENNE ?**

La révolution doctrinaire privilégiant une orientation capacitaire semble désormais accomplie. L'influence véritable du Pentagone et de l'OTAN sur les fonctionnaires italiens du Ministère de la Défense est indéniable et, depuis la guerre froide, ce processus a subi une accélération avec l'arrivée aux affaires du Gouvernement Berlusconi. Les engagements italiens en Afghanistan et, surtout, en Irak ont consolidé cette position. L'apprentissage italien de la « NCW » s'est alors fait sur le terrain.

Deux questions majeures restent alors à poser :

- 1) Celle du budget ;
- 2) Celle des conséquences d'une éventuelle victoire du centre-gauche aux élections de mai 2006

### **1) La question du budget.**

La professionnalisation des armées a nécessité des ressources importantes. Couplée à une situation économique délicate, elle a conduit à réduire le budget de la défense à son minimum historique. Les problèmes budgétaires risquent notamment de rendre vain tout le processus de transformation doctrinaire engagé par le MoD italien. Si la capacité à déployer 9 000 hommes à l'étranger, malgré un budget si faible, peut surprendre, deux facteurs doivent être pris en compte : D'une part, l'intégration au budget de ressources provenant notamment du Ministère des Activités Productives (Industrie) et de l'Education, pour ce qui est de la politique nationale en matière d'espace, par exemple. Ces crédits permettent à l'industrie de maintenir un certain niveau de compétitivité. D'autre part, le développement de l'industrie nationale sur les deux principaux marchés d'armement mondiaux, américain et britannique, permet de maintenir des capacités technologiques et industrielles non négligeables.

D'autre part, les missions de forces armées sont financées par le budget général de l'Etat qui en a fait un véritable instrument de politique étrangère. Au moment où une réforme du Conseil de Sécurité des Nations-Unies devrait être engagée, l'Italie tient à maintenir un



nombre important de soldats en opérations extérieures, notamment, afin d'éviter le décrochage de son statut par rapport à l'Allemagne.

## **2) L'impact d'une victoire du centre-gauche aux élections de mai 2006**

La vision stratégique du Ministre Mattarella, Ministre de la défense des Gouvernements D'Alema et Amato entre 1999-2001, contenait déjà un engagement fort en faveur des objectifs d'Helsinki et une série de propositions intéressantes, comme la définition de critères de convergence pour les armées européennes, la proposition d'exclure les dépenses de défense du calcul du déficit public dans le cadre des critères du pacte de stabilité etc. Dans le même temps, on ne peut constater le virage atlantiste pris par la politique italienne sous la direction de Silvio Berlusconi. Cependant, depuis les élections régionales du 3 et 4 avril 2005, l'hypothèse d'un retour aux affaires du centre-gauche italien, sous le leadership de Romano Prodi, est devenue bien réelle. Une sensibilité européenne accrue serait alors possible, du fait de l'expérience de ce dernier comme Président de la Commission. Cependant, au sein même du Ministère de la Défense italien, une claire préférence est affichée pour l'OTAN en tant qu'organisme « faiseur de normes » et le lien transatlantique ne serait donc en rien menacé par un Gouvernement « Prodi Bis ».

L'évolution de la perception italienne et du processus de planification pourrait alors dépendre de plusieurs éléments :

- 1) ***Une crédibilité accrue de l'UE en tant qu'acteur politique.*** Au cours des entretiens menés à Rome, il est apparu clairement que les cadres du MoD italien estiment qu'on ne peut pas planifier des capacités européennes sans une véritable politique européenne de défense. Une coopération structurée « crédible » dans le domaine de la défense entre les six pays fondateurs, par exemple, pourrait faire pencher la balance vers l'option européenne et favoriser un partage capacitaire effectif et donc tempérer la politique actuelle du MoD italien de choisir des niches uniquement en raison des capacités industrielles sans se soucier des effets de cette politique (par ailleurs très répandue en Europe).
- 2) ***L'évolution des budgets de la Défense.*** Les Gouvernements de centre-gauche ont déjà montré leur volonté d'augmenter nettement les budgets de défense malgré la présence de partis d'inspiration communistes dans leur groupe. Par le passé et une fois l'assainissement des finances publiques obtenu en 1998 et l'adhésion à l'euro assurée, le

budget italien de la Défense avait ainsi fortement progressé (10% par an) jusqu'en 2002. L'état actuel des finances italiennes ne permet probablement pas une forte progression du budget dès 2006, mais il est indéniable qu'un Gouvernement de centre-gauche porterait son attention sur le problème. Rappelons au passage que le Ministre Beniamino Andreatta a inauguré une véritable politique de soutien à l'exportation d'armements

- 3) *L'évolution du cadre industriel.* Au moment où l'industrie italienne tente de percer le marché américain, une restructuration du secteur en Europe qui intégrerait Finmeccanica, obligerait les Gouvernements italiens à privilégier des choix européens plutôt que nationaux ou américains. Les compétences indéniables de l'industrie nationale seraient à cet égard fort utiles à un nouvel ensemble européen. Il faut toutefois rappeler, par exemple, qu'Alenia Aeronautica, qui n'a jamais intégré Airbus, est désormais liée structurellement à Boeing : elle fabrique avec Vought Aerostructures 26% du fuselage du Boeing 787 Dreamliner. Grâce à ce partenariat, il est d'ailleurs vraisemblable que l'avionneur américain bénéficie indirectement des avances remboursables du Ministère des Activités productives italien.

### III - LES FONCTIONS DE LA PLANIFICATION ET LEUR VALORISATION EN ITALIE

	<b>Italie</b>
Fonction prospective politico-stratégique	2
Fonction prospective opérationnelle : missions des armées, scénarios d'intervention	2
Détermination des capacités : différentes fonctions capacitaires et capacité	2
Détermination des systèmes de défense, architectes des forces	1
Spécification des matériels	1
Prospective technologique : technologies à maîtriser	2
Maintien d'une BITD et politique industrielle	3
Fonction financière : interface direction des affaires financières mindef	1

- 0 nul
- 1 faible
- 2 moyen
- 3 complet

#### *1) Fonction de prospective politico-stratégique*

Il existe plusieurs instruments de prospective politico-stratégique en Italie :

- D'une part, il est du ressort du Parlement et du Gouvernement de fixer les grandes lignes stratégiques de l'action des forces armées. En ce qui concerne la planification et la prospective stratégique, le Ministère de la Défense et plus particulièrement le COI (Commandement Opérationnel Interarmées) , utilisent des structures de recherche internes ou externes au Ministère :
  - o Le CASD (Centre hautes études de la Défense), interne au Ministère, est un centre de recherche, divisé en trois branches, dont deux sont consacrées à la formation des officiers et la troisième, le CeMiSS (Centre Militaire d'Etudes Stratégiques), s'occupe de la prospective stratégique ;
  - o Un ensemble de centres de recherche privés, bien que financés par les institutions publiques, s'occupent de fournir leur expertise tant au niveau du Gouvernement et du Parlement que du Ministère de la Défense dans l'exercice de planification. On peut citer parmi ces centres, l'IAI (Institut Affaires Internationales) et l'Institut Aspen Italia.

Il existe donc bel et bien une capacité d'analyse et de prospective géostratégique. Ajoutons à cela qu'avec l'arrivée au pouvoir de l'équipe Berlusconi, les contrats de consultance extérieure, dans le domaine de la défense ont pris une importance considérable. La Cour des comptes italienne a même parlé, dans son rapport 2004, d'une façon de contourner l'inefficacité de la bureaucratie nationale et y a stigmatisé une dangereuse dérive des coûts.

## **2) *Fonction prospective opérationnelle***

Cette fonction est assurée par le COI. L'influence de l'OTAN est évidente dans les missions et les tâches des forces armées italiennes. Cependant, ces dernières années, les missions, les capacités et les tâches ont été affinées autour d'une logique nationale, comme le démontre la première mission des forces armées italiennes de type « homeland security », mission non planifiée par l'OTAN. De plus, des officiers du Ministère de la défense italienne ont été dépêchés pour étudier les capacités des pays alliés, avec des visites notamment à la DAS.

## **3) *Détermination des capacités : différentes fonctions capacitaires et capacités***

La classification des capacités italiennes est assez récente. Après la réforme de la hiérarchie militaire de 1997, un processus graduel de réforme a été lancé. Il a abouti en 2004 à la définition de quatre capacités, qui sont également divisées en sous-capacités et sous-sous-capacités pour parer aux difficultés budgétaires qui obligent les planificateurs à revoir chaque année leur copie en fonction des coupes budgétaires.

## **4) *Détermination des systèmes de défense, architecte de forces***

Cette fonction n'est pas bien déterminée dans la structure du Ministère de la Défense italien. Il n'existe pas de correspondant aux architectes de forces français. Selon les personnes interrogées à Rome au cours de notre étude, la fonction des OCO français est exercée en Italie par le troisième « reparto » de l'Etat-major italien. Quant aux architectes de forces, l'Etat-major s'occuperait de façon collégiale de cette fonction.

## **5) *Spécification des matériels***

La capacité de l'Italie dans ce secteur semble moyenne et influencée par des impératifs industriels et budgétaires. Cependant, l'importance des Etats-majors, bien plus forte qu'en France, et parallèlement le rôle mineur de la DGA nationale ( la Direzione Nazionale degli Armamenti) , créent une prééminence du besoin opérationnel sur celui industriel et technologique.

Les besoins opérationnels sont définis par l'Etat-major qui élabore la spécification des matériels, les exigences opérationnelles et le besoin préliminaire. La DGA italienne s'occupe, quant à elle, uniquement de l'acquisition et, le cas échéant, de proposer des technologies disponibles.

## **6) *Prospective technologique : technologies à maîtriser***

Les dépenses en matière de R&T italienne sont extrêmement faibles, surtout comparées à celles de l'Espagne par exemple. Cependant, le Parlement, tout comme le Ministère de la Défense, ont listé une série de technologies prioritaires à maîtriser et les planificateurs tiennent compte de cette volonté politique. Encore une fois, le problème est donc budgétaire.

## **7) *Maintien d'une BITD et politique industrielle***

Ne disposant pas d'un budget conséquent, le Ministère de la Défense œuvre activement au maintien d'une BITD nationale à travers deux systèmes. D'une part, un appui important à l'exportation et, d'autre part le choix, dès qu'il est possible, de produits nationaux. Même les choix qui sont faite en matière de programmes en coopération internationale découlent directement de cet impératif. D'autre part le Ministère de la Défense œuvre de façon conjointe avec le Ministère des Activités productives, pour le choix d'une série de technologie et d'industrie à privilégier dans le cadre d'un complexe système d'avances remboursables. Le cas FREMM exposé dans ce chapitre, montre comment le Ministère des Activités Productives est utilisé comme « prêteur en dernier ressort » pour le maintien d'une BITD et le financement des programmes prioritaires.

**8)        *Fonction financière : interface au niveau du Ministère de la  
Défense***

Un bureau au COI, (Ufficio Generale pianificazione e programmazione bilancio, soit Bureau général de la planification et programmation du budget) s'occupe de faire des études à partir des perspectives économiques du pays sur le moyen et long terme. Il s'agit d'un bureau calqué sur l'exemple du PPBS américain. Cependant, pour ce qui est de la planification réelle, aucun instrument n'existe en Italie de planification pluriannuelle et la pratique des dernières années montre comment le facteur budgétaire a pesé lourdement sur les planificateurs. Faute de certitude budgétaire, le système doit en effet faire preuve de flexibilité absolue.

## Section VI - Le modèle polonais de planification

La structure des forces armées polonaises est très marquée par l'histoire de ce pays et son appartenance à l'ancien bloc des pays soviétiques. Il garde de ce passé plusieurs caractéristiques :

- une certaine méfiance vis-à-vis de ses voisins et plus particulièrement de la Russie, dont la possibilité d'une offensive était, jusqu'en 2003, encore énoncée comme la principale menace. De ce point de vue, l'article V de l'Otan a été un élément clé de leur intérêt à adhérer à l'Alliance atlantique ;

- une volonté, à l'inverse, de se rapprocher des Etats-Unis qui s'est traduite dès 1992 par la demande de la Pologne à adhérer à l'OTAN. Cette proximité des Etats-Unis est expliquée par plusieurs raisons :

- La raison la plus souvent évoquée par les analystes concerne le fait que ce sont les Etats-Unis qui se sont longtemps opposés à l'URSS puis l'ont vaincu. C'est donc très logiquement en eux plus qu'en tout autre que les Polonais ont confiance pour garantir leur sécurité. Ils sont d'ailleurs très attachés au principe de défense mutuelle de l'article 5 du traité de l'Alliance atlantique ;
- Ce sont aussi les Etats-Unis qui, en leur temps, ont renversé l'Allemagne nazie alors même que le « pacifisme » des Français et des Britanniques a eu pour la Pologne les conséquences que l'on connaît. Ils affichent donc un certain scepticisme en la capacité de l'UE à se défendre et à construire une sécurité sans les Etats-Unis ;
- Par conséquent, ils adhèrent très largement à la stratégie américaine et, même, à leur volonté d'intervenir de manière préemptive pour maintenir la paix : c'est aussi pour cela qu'ils se sont engagés au Kosovo, en Afghanistan et en Irak ;
- Ils craignent aussi la suprématie du couple franco-allemand et, tant qu'à se mettre sous la coupe de quelque pays, autant que ce soit sous celle des Etats-Unis.

- enfin, sur un plan plus opérationnel, le poids prépondérant de l'armée de terre reste une véritable contrainte dans l'adaptation de l'appareil de défense polonais. Cette armée représente encore en 2005 plus de 60% des effectifs des forces armées et plus de 50% du budget alloué à la défense.

Dans ce contexte, leur système de planification est toutefois en pleine mutation depuis 15 ans passant d'un modèle où la réflexion était peu présente du fait de l'Union soviétique à un modèle qui se veut capable d'assumer son rôle de puissance régionale en Europe de l'est et qui se rapproche donc de plus en plus des modèles occidentaux et otaniens avec l'initiation d'une démarche capacitaire. La réflexion capacitaire est donc relativement récente en Pologne impulsée essentiellement après leur adhésion à l'Otan. Le premier document à définir de véritables capacités pour les forces armées est la stratégie de défense de 2000.

Toutefois, eu égard à l'ampleur des changements à réaliser et à la limite des moyens tant financiers qu'humains pour les réaliser, les Polonais ont choisi une démarche relativement pragmatique, voire opportuniste, pour adapter progressivement leur modèle d'armée et de planification aux standards de l'Otan. Leur volonté semble réelle, non pas tant pour « plaire » à leur allié américain mais pour s'assurer une défense efficace et moderne. L'Otan présente, en effet, l'avantage de fournir un guide et une méthodologie de planification à mettre en place et qui consistera, à partir de la prospective géostratégique, à définir des tâches, puis des capacités et enfin, des besoins en hommes et en matériels (méthode *Top Down* donc). Paradoxalement, pour mettre en place les différents éléments de cette planification, les Polonais ont choisi toutefois une approche *Bottom up* plus pragmatique car elle leur permet, au moins dans un premier temps, de prendre en compte les contraintes inhérentes à leur « transformation ». La méthode s'est alors établie en cinq étapes :

- Une première stratégie de sécurité réalisée en 1992 définissait les menaces sous la forme d'une atteinte à l'intégrité du territoire pour la menace majeure mais elle s'est vite révélée caduque ;
- En 1998, un « Modèle de Forces armées 2008-2012 » déterminait quelle devrait être la structure des forces armées à l'issue de la réforme. En fait, il s'agissait d'évaluer l'armée que pouvait s'offrir la Pologne eu égard aux moyens qu'elle souhaitait y consacrer et à la modernisation nécessaire. Ce modèle fixait ainsi l'objectif d'une réduction de 50 000 hommes pour une armée, à terme, de 150 000 hommes ;



- De cette définition du modèle à atteindre découla en 2000, la publication de deux documents : la « stratégie de défense nationale de la République de Pologne », réalisée sur le modèle de celle des Etats-Unis<sup>26</sup> et un « Programme pour la reconstruction et la modernisation technologique des forces armées 2001-2006 » qui définit dans quel sens doit aller la réforme des forces armées et quels programmes doivent être lancés au vu des objectifs à atteindre ;
- Ces deux documents furent complétés en 2003 et 2004 par la « Stratégie de sécurité de la République de Pologne », sur le modèle de la « National Security Strategy of the United States of America », et un « Programme de développement des forces armées polonaises 2003-2008 » ;
- Enfin, une « Revue stratégique de Défense » devrait être prochainement éditée pour faire le lien entre la planification stratégique avec définition de capacités et des besoins, l'évolution des forces et les programmes à mettre en place.

Cette architecture, construite par une démarche bottom-up en fonction de l'existant et des contraintes propres au Ministère de la défense polonais, devrait donc déboucher à terme sur un modèle top down compatible avec la démarche de planification capacitaire de l'Otan. Le premier paragraphe détaille ce processus.

## **I) PRESENTATION DU PROCESSUS DE PLANIFICATION POLONAIS**

Le modèle polonais de planification est en pleine restructuration depuis l'adhésion à l'Otan. Il tente d'intégrer à la fois une démarche capacitaire et les contraintes d'adaptation liées aux nouvelles menaces et à l'évolution des technologies. On peut d'ores et déjà, même si le processus de transformation est en cours, distinguer trois périodes de changement :

- Une première période, précédant l'adhésion à l'Alliance atlantique, s'inscrit plus comme une phase de réflexion quant aux objectifs et aux besoins des forces armées dans l'avenir. Le poids de l'existant et du passé reste encore prépondérant, limitant la capacité du MoD à changer et à faire significativement évoluer les forces armées ;

---

<sup>26</sup> Ce document américain est publié tous les quatre ans, La dernière version date de 2004: « The National Military Strategy of the United States : A Strategy for Today ; A Vision for Tomorrow ».

- Une deuxième phase, jusqu'en 2003, commence à intégrer les « apprentissages » quant à la méthode et aux besoins de la Pologne dans le nouveau contexte qui est le sien, celui de son ancrage à « l'occident ». Le poids de l'existant reste, toutefois, encore important et la capacité et les moyens de la transformation encore trop limités ;
- La troisième phase est en cours, elle tire les leçons tant des premières expériences de la Pologne au sein de l'Alliance atlantique que de l'évolution de la menace après le 11 septembre. L'architecture d'une planification capacitaire se met en place, des programmes sont définis et le budget de la défense, bien qu'encore insuffisant, commence à augmenter.

L'un des éléments clés de ces changements est la stratégie nationale de défense acceptée par le Conseil des Ministres polonais en mai 2000 qui redessine ce que devrait être le processus de planification en quatre étapes : l'élaboration d'une doctrine, la planification stratégique, avec la définition de menaces et d'objectifs stratégiques puis opérationnels (tâches militaires et actions stratégiques) et, enfin, la détermination de la structure des forces et le choix des programmes de défense. Cette stratégie affirme, dès son introduction, sa volonté de se mettre en conformité à la fois avec la constitution polonaise et avec les concepts stratégiques de l'Alliance atlantique (L'Union européenne n'est, par contre, pas évoquée une seule fois dans ce document). En effet, l'article V de la constitution définit quatre « intérêts nationaux » :

- l'indépendance et l'inviolabilité du territoire ;
- les droits de l'homme, la liberté et la sécurité des citoyens ;
- l'héritage national ;
- la protection de l'environnement, qui donne mission aux forces armées de garantir la liberté et la sécurité des citoyens ainsi que l'intégrité du territoire.

***a – L'exposé des motifs : La définition de la menace et les objectifs stratégiques.***

La transformation des forces armées polonaises a commencé au début des années 1990 et s'est accélérée à partir de 1997 avec la perspective d'adhésion à l'Otan. L'ampleur de cette transformation couplée à l'évolution du contexte géostratégique ont conduit à des révisions

régulières du processus de réforme engagé. La planification stratégique n'y échappe pas et la définition des menaces identifiées en 1992 lors de la publication de la première stratégie de sécurité n'a cessé d'évoluer. Ainsi, à la fin de la guerre froide, les armées polonaises identifiaient une menace majeure : une atteinte extérieure à l'intégrité territoriale de la Pologne. Même si s'est opéré depuis quelques années un rapprochement notable de la Pologne vis-à-vis de ses principaux voisins (Pays Baltes, puis Russie et Ukraine), ce risque reste présent dans la stratégie de sécurité de 2003. Il ne constitue toutefois plus la menace majeure. Les Polonais y détaillent aujourd'hui deux grandes catégories génériques de menaces :

- « les menaces de crises » ;
- « les menaces de guerre ».

Le document reconnaît que les menaces de conflits majeurs (menaces de guerre) ont considérablement diminué mais ne peuvent toutefois être totalement exclues, au moins sur une longue période. Les armées polonaises reconnaissent dans ce domaine une lacune capacitaire : la possibilité d'une défense anti-missiles en cas d'attaque (article 12 de la stratégie de défense de 2000). En revanche, les risques de conflits limités ou à plus petite échelle restent importants pour la Pologne. Qui plus est, la stratégie de défense explique qu'ils sont relativement imprévisibles tant dans leur probabilité d'occurrence que dans leur niveau d'intensité ou dans leur durée. De ce point de vue, les armées polonaises doivent être prêtes à répondre.

Les risques de crises peuvent également provenir de la prolifération des armes de destruction massives et, à ce titre, les Polonais, lorsqu'ils abordent la question de la menace, utilisent dans les deux documents un vocabulaire très proche de celui du DoD américain, parlant même de « Rogue States »<sup>27</sup>. La stratégie de 2000 précisait en outre déjà que les crises ne sont pas exclusivement militaires, l'idée est reprise en 2003 dans le nouveau document sur « La stratégie de sécurité nationale de la République de Pologne » qui l'a complétée en ajoutant une troisième catégorie de menaces : le terrorisme et le crime organisé. Les polonais admettent également que la menace d'un conflit majeur a quasiment disparu même s'ils réaffirment qu'ils ne peuvent toutefois pas totalement l'exclure à long terme. Ils évoquent

---

<sup>27</sup> Il est intéressant de noter, d'ores et déjà, même si nous y revenons dans l'analyse, que ces deux documents fondateurs de la planification polonaise reprennent assez fidèlement le principe de la « National Military Strategy » et de la « National Security Strategy » du DoD américain.

également dans ce document les menaces asymétriques et les risques terroristes, se rapprochant ainsi des stratégies de sécurité de l'Otan et de l'UE.

Partant de cette évaluation de la menace, ils définissent un certain nombre d'objectifs stratégiques. C'est la stratégie de défense publiée en 2000 qui énumère, pour la première fois, ces cinq objectifs :

- défendre le territoire polonais contre toute agression et assurer son inviolabilité tant terrestre que maritime ou aérienne ;
- défendre et protéger les citoyens polonais ;
- participer à la défense commune des territoires des pays membres de l'Otan dans le cadre de l'article V du traité de l'Atlantique Nord ;
- soutenir les institutions internationales et les organisations dans leurs réponses aux situations de crises ou dans le cadre de mesures de stabilisation politique ou militaire ;
- développer un environnement sûr autour de la Pologne grâce à des coopérations militaires, en particulier avec les Etats voisins.

Ces objectifs sont complétés en 2003 par la définition, dans la « Stratégie de sécurité de la République de Pologne » qui définit de « nouveaux challenges » répondant aux nouvelles menaces post 11 septembre 2001, tels que :

- assurer le respect des droits de l'homme, promouvoir la liberté et la démocratie, garantir un environnement stable et sûr, source de progrès économique et d'amélioration du bien-être des Polonais (première référence aux contraintes économiques) et protéger l'identité nationale ;
- soutenir les engagements des Etats dans le développement de leurs capacités militaires et dans l'intérêt de l'Etat polonais ;
- moderniser l'ensemble de la nation, ce qui fait référence à la défense mais aussi aux autres secteurs de l'économie, pour répondre aux nouvelles menaces dont celles liées à la globalisation (terrorisme, piratage de l'information...)

Dans une seconde étape de leur planification, les Polonais définissent enfin huit tâches, sorte de pré-capacités pour répondre aux trois grandes actions stratégiques identifiées.

***b – La définition des engagements de forces : les tâches des armées et les actions stratégiques.***

La stratégie nationale de défense a été le premier document à engager une réflexion sur ce que devait être la défense militaire de la Pologne : définition de la menace et objectifs, missions des forces et architecture du système. La politique de défense se fixe, dans le cadre de cette stratégie, cinq lignes directrices :

- soutenir le développement de capacités militaires appropriées ;
- contribuer, dans la mesure des ressources disponibles, au système de défense de l’Otan et à renforcer la garantie de sécurité qu’offre le traité de l’Atlantique du Nord, mais aussi l’image de la Pologne comme un allié fiable ;
- renforcer les institutions et les organisations internationales de sécurité, y compris celles qui œuvrent au désarmement et au développement d’un environnement plus sûr ;
- poursuivre la politique de participation de la Pologne aux opérations de maintien de la paix ou de gestion des crises ;
- développer les relations avec les pays voisins tant dans le domaine militaire que pour stabiliser l’environnement stratégique du pays.

Sur un plan plus opérationnel, ces lignes directrices ont conduit le Ministère de la Défense à définir huit tâches stratégiques qui supposent trois actions stratégiques possibles pour les forces armées.

1°) Les différentes tâches des forces armées.

En guise de tâches pour les forces armées, la stratégie de défense polonaise définit des principes clés. Ils sont au nombre de huit et conduisent à la définition de trois grandes actions stratégiques (voir paragraphe suivant). Il y est précisé que ces « tâches » sont guidées par l’intérêt national mais sont cohérentes avec la stratégie de l’Otan. Ces « principes clés »

peuvent se définir comme des « règles de conduite », sorte de fils conducteurs de toute décision, action ou initiative en matière militaire :

- La responsabilité nationale et commune en matière de défense est la première de ces règles. Elle rappelle que la défense est avant tout une question nationale qui, même si les pouvoirs sont largement répartis, demeure une responsabilité du Ministère de la défense. « Responsabilité commune » signifie que tout citoyen est également responsable de l'intégrité du territoire et de la sécurité nationale. De ce point de vue, toute ressource nationale pourrait être mobilisée en cas d'attaque majeure ;

- La solidarité et l'intégration avec les pays alliés découlent de l'adhésion de la Pologne à l'Otan. La défense nationale polonaise reconnaît ainsi l'intérêt des fonctions de base et des objectifs de l'Otan et construit sa défense en cohérence avec la stratégie de sécurité de l'Alliance. Ceci signifie que le MoD polonais veille à améliorer son outil de défense pour assurer l'exécution efficace des tâches militaires de l'Alliance atlantique.

Il travaille pour cela à :

- promouvoir les relations transatlantiques, la cohésion et la solidarité entre les alliés ;
- à renforcer les ressources militaires et les règles stratégiques ;
- à renforcer le modèle de planification opérationnelle et à assurer le développement des capacités de l'Alliance.

De ce point de vue, les militaires polonais considèrent que leur intégration à l'Otan puis leur participation à certaines des opérations de l'Alliance les aident à atteindre ces objectifs même si l'adaptation complète du modèle de défense est un processus de long terme qui prendra du temps ;

- La coopération et le partenariat avec des pays alliés se traduisent pour le MoD par le soutien qu'accordent les Polonais à la PESD et leur participation à des missions de maintien de la paix. Dans ce cadre, ils indiquaient en 2000 souhaiter développer les coopérations opérationnelles avec les pays voisins ;

- La promotion de la confiance et de la stabilité régionale passent par l'adhésion et le soutien des traités internationaux ;

- La sécurité et la dissuasion supposent l'augmentation des ressources militaires, en particulier en terme de forces armées. A nouveau, la participation à l'Otan est évoquée comme un moyen supplémentaire pour atteindre cet objectif.

- La flexibilité de la réponse militaire apparaît comme l'une des clés des capacités dont disposeront les armées polonaises pour assurer les objectifs de la défense nationale. C'est sur cet aspect qu'est donc orientée la réforme des forces et de la politique de défense ;

- La coopération entre civils et militaires. Le secteur civil est un élément clé du soutien au secteur militaire. Par conséquent, la coopération entre les deux doit être amplifiée tant en période de paix que de guerre. Les armées doivent ainsi être prêtes et préparées à travailler avec des civils, y compris dans le cadre d'opérations extérieures.

- L'équilibre entre les besoins militaires et les ressources disponibles est essentiel tant pour que l'effort de défense ne pénalise pas, à moyen terme, le développement économique du pays mais aussi pour que tous les acteurs consentent un effort suffisant pour assurer l'acquisition puis le maintien des capacités militaires nécessaires.

## 2°) Les actions stratégiques, des scénarios ?

Le concept de scénarios n'est pas évoqué directement et les militaires polonais n'ont vraisemblablement pas à proprement parlé de scénarios précis d'opérations possibles (il n'en est fait mention nulle part, ni dans aucun document). En revanche, ils détaillent, dans leur stratégie de défense publiée en 2000, les trois types d'actions qu'ils souhaiteraient être capables de mener :

- **La prévention et la stabilisation** supposent de mettre en œuvre des procédures et des méthodes qui permettront d'identifier à la fois les challenges et les menaces et, donc, de prendre les mesures pour y répondre. La coopération avec d'autres pays ou l'adhésion à l'Otan constituent la première étape des moyens à mettre en œuvre pour cela ;

- **La gestion de crises** : les forces armées polonaises veulent être en mesure de gérer à la fois les crises qui menacent directement la Pologne et celles qui n'affectent pas directement la sécurité du pays.

Concernant les premières, la stratégie de défense explique qu'outre la solidarité avec les alliés, qui pourrait s'exercer dans le cadre de l'article V du traité de l'Otan, les forces polonaises doivent développer les capacités nécessaires pour répondre à ces menaces, à savoir : (1) prendre des mesures pour mettre en place un « système de précaution » (améliorer la préparation des structures tant militaires que civiles, mettre en place un déploiement adapté des forces et restructurer les armées en fonction des besoins), (2) protéger le territoire, (3)

développer les capacités nécessaires pour recevoir l'aide des alliés en cas de besoin, (4) être en mesure de participer à la protection du territoire de pays alliés ;

- **Les « actions de guerre »** : en partant de l'idée que l'essentiel des risques de conflits portent sur des actions de défense dans le cadre de conflits de faible ou moyenne intensités, les Polonais veulent être capables de mener des offensives voire d'intervenir sur des conflits majeurs en collaboration avec leurs alliés. Cela suppose de mettre en œuvre des procédures et des méthodes qui permettront d'identifier à la fois les menaces et les défis à relever et donc de prendre les mesures pour y répondre. La coopération avec d'autres pays ou l'adhésion à l'Otan constitue également la première étape des moyens à mettre en œuvre pour cela.

Enfin, dans une troisième étape du processus de planification, le Ministère définit des capacités.

### *c - Quelles capacités pour les forces armées.*

Existe-t-il vraiment une définition de ce qu'est une capacité pour les armées polonaises ? La définition est difficile tant la démarche capacitaire dans le processus de planification est seulement en cours d'intégration. Ainsi, en 2000, la stratégie de défense explique que l'acquisition de capacités est un processus tant quantitatif que qualitatif qui est illustré à la fois par la réforme des forces armées et par la modernisation des équipements. L'adaptation de ces capacités de défense est définie comme l'un des challenges majeurs à relever pour les forces armées polonaises. Dans le cas de la réforme des forces armées, il est précisé qu'il s'agit de réduire le nombre de soldats pour se donner les moyens de mieux les former et de les rendre plus opérationnels. S'assurer les capacités militaires nécessaires est un moyen « de minimiser les risques de pression ou de chantage politique, de prévenir les faiblesses de la position internationale du pays et de soutenir la diplomatie », explique la stratégie de 2000. La stratégie de sécurité de 2003 explique, quant à elle, que « l'appartenance de la Pologne à l'Otan accroît la nécessité de développer l'interopérabilité avec les alliés et de fournir les capacités appropriées dans le cadre de la spécialisation nationale afin d'être en mesure de construire un outil de défense capable de participer à l'effort international » : un concept de capacités intégrées à la politique de défense polonaise mais dont l'interprétation évolue au fur et à mesure de la redéfinition de cette politique et de l'adaptation de l'outil militaire.



Et de fait, l'énoncé des capacités a évolué entre les deux stratégies (2000 et 2003). Ainsi, la stratégie nationale de défense de 2000 définit six capacités opérationnelles qui, est-il précisé, constituent des objectifs à atteindre pour les forces armées polonaises :

- La préparation à la mobilisation et au combat ;
- Le renseignement et la reconnaissance
- L'efficacité du commandement
- La flexibilité
- L'efficacité de la destruction
- Le soutien des forces armées.

En 2003, la stratégie de sécurité explique, quant à elle, que le développement de capacités opérationnelles doit se faire en :

- protégeant les forces face à la menace des armes de destruction massive ;
- améliorant les systèmes de commandement, c'est-à-dire en améliorant la sécurité du système de commandement et de contrôle mais aussi la supériorité informationnelle ;
- en garantissant le succès des opérations de combat et l'acquisition des standards nécessaires au déploiement des forces ;
- en garantissant la capacité des forces à se déployer rapidement et le soutien des unités au combat.

La revue stratégique de défense à paraître devrait, quant à elle, intégrer le C4ISR et le *Network Centric Warfare* selon des déclarations faites par le Chef d'Etat-major des armées, le Général Piatas en novembre 2004<sup>28</sup>. Toutefois, ce processus de planification reste très contraint à la fois par un budget de défense très inférieur à celui de ses alliés de l'Otan et par des forces armées qui sont encore aujourd'hui trop importantes et par conséquent trop coûteuses.

---

<sup>28</sup> Propos du Chef d'Etat-major en septembre 2004 recueillis par Robert K. Ackerman, « Poland Juggles Modernisation With Security Obligations », Signal Magazine.

### *d – L'organisation de la planification.*

Les responsables de la défense de la Pologne sont en tout premier lieu le Président de la République et le Chef du Gouvernement mais le Parlement ou les autorités régionales disposent également de prérogatives particulières. Le droit des citoyens et le devoir du Gouvernement en matière de défense nationale sont inscrits dans la constitution polonaise. A ce titre, le Président de la République et le Chef du Gouvernement sont les autorités responsables de l'exécution de cette défense nationale, le Président étant le garant de la souveraineté nationale. Le MoD est responsable de la bonne préparation et de la gestion des forces armées. Il coordonne et supervise, en accord avec le conseil des Ministres, l'exécution des tâches militaires par les administrations et les instances locales et régionales. Dans leur responsabilité, le Président et le conseil des Ministres sont accompagnés et conseillés par une Commission de défense, composée des principaux responsables militaires du pays, qui peut, en fonction des besoins, être complétée par des équipes ou des commissions spécifiques.

En temps de paix<sup>29</sup>, un Sous-secrétariat est chargé d'élaborer la politique de défense. Il se divise en deux départements : un pour la politique de défense à proprement parlé et un autre pour définir les coopérations internationales. L'autorité clé de la planification des forces armées est l'Etat-major polonais des armées. Il est organisé en sept directions : ressources humaines, renseignement militaire, opérations, logistique, planification stratégique, commandement et contrôle et soutien. La réforme des forces armées lancée en 1999 a conduit à mettre en place trois sous-systèmes de planification :

- un sous-système global qualifié de « Command and control » qui correspond dans la structure des forces armées à l'EMA et qui gère la coordination de tous, la transmission des informations ainsi que la cohérence de l'ensemble. Ce sous-système prépare, en temps de paix, la stratégie de défense et les moyens à mettre en œuvre pour garantir à la fois la collaboration entre les différentes composantes des forces armées mais aussi la coopération avec les pays alliés
- deux sous-systèmes exécutifs dont un militaire pour les forces armées polonaises, et un « non-militaire » regroupant toutes les composantes non militaires de la défense nationale.

---

<sup>29</sup> En temps de guerre, ce serait le chef de l'exécutif donc le Président de la république. Il est prévu qu'il nommerait alors un commandant en chef des forces armées qui assurerait la gestion du conflit.

C'est par contre le Secrétaire d'Etat à la Défense qui est responsable des départements du budget, des acquisitions pour les forces armées, de la politique d'armement et des infrastructures. La composante interarmées est encore relativement peu développée en Pologne mais en cours de restructuration. C'est l'Etat-major des armées, par le biais du nouveau sous-système « Command & Control » qui devrait en assurer la promotion et en gérer la mise en oeuvre. La mise en place reste cependant longue et difficile pour au moins deux raisons :

- une tradition d'organisation des forces par armées avec une certaine autonomie pour chacune d'entre elles et des méthodes d'organisation et de planification parfois très différentes. La première étape de la réforme consiste donc en une uniformisation des fonctions, des tâches et des capacités ;
- la prépondérance de l'armée de terre qui représentait près de 70% des effectifs militaires au début des années 1990, 63% aujourd'hui et plus de la moitié du budget de la défense.

L'armée polonaise est divisée en quatre composantes : l'armée de terre, l'armée de l'air, la marine et les forces spéciales. Chacune d'entre elles comprend des troupes opérationnelles prêtes à intervenir dans des structures multinationales et des troupes de défense du territoire dont la moitié doivent être professionnelles à l'issue de la réforme (« Modèle de forces armées 2008-2012 » présenté en 1999)

### ***e - La contrainte financière et la planification polonaise.***

Le financement des « programmes » est assuré par un budget annuel dont l'objectif fixé par le « Modèle de forces armées 2008-2012 » est de parvenir à un effort représentant 2,2% du PIB. Pour y parvenir, le Parlement définit chaque année un objectif de dépenses militaires en fonction du PIB qui est inscrit tant dans la loi de finances annuelle que dans les différentes publications relatives à la politique de défense. Il est donc accepté par le Gouvernement et voté par le Parlement. Il a, par exemple, été fixé à 1,95% en 2004. Partant de cet objectif, un montant nominal de dépenses militaires est redéfini tous les ans et inscrit dans la loi de finances, suivant l'Acte de finances publiques du 26 novembre 1998 qui définit

le développement des forces armées comme le principe de base de la politique de défense. Le budget de la défense correspond à la « section 29 » du budget de l'Etat. Il est longtemps resté assez stable malgré l'adhésion à l'Otan mais est en nette augmentation depuis 2 ans (+8% en nominal et 5% en terme réel en 2004) et représente 1,9% du PIB. L'essentiel de la dépense militaire est financée par le Ministère de la Défense mais d'autres organismes publics et les collectivités locales ainsi que des fonds étrangers ou des ressources récupérées de la privatisation des entreprises de défense participent également à l'effort financier. Ainsi, c'est le Ministère de la Sciences et des Technologies qui assure les dépenses de R&D militaires.

La méthodologie de la planification de défense en Pologne et, en particulier l'adaptation de cette planification à la réforme des forces armées et à l'intégration à l'Alliance atlantique a été définie par les « Directives de planification et de programmation » adoptées par le conseil des Ministres pour la première fois en 2000 et révisables tous les deux ans. Ces directives déterminent les moyens dont doivent se doter les forces armées pour remplir les objectifs fixés tant par les deux stratégies de défense et de sécurité que par l'Otan dans le cadre de la *Defense Capabilities Initiative* puis des PCC.

De fait donc, ces deux aspects de la dépense militaire peuvent conduire à des incohérences : un budget de la défense établi comme un pourcentage du PIB peut être voté alors même que les moyens financiers sont insuffisants. Pour palier à cet inconvénient, le Ministère de la Défense s'est adapté en donnant au Secrétariat d'Etat à la Défense la responsabilité de la gestion du budget, des programmes et du mode d'acquisition. Cela crée toutefois une nouvelle incohérence en aval : l'Etat-major planifie une politique de défense pour laquelle il ne disposera ni des moyens, ni des équipements dont il aurait besoin. A l'inverse, il met au point sa planification apparemment sans véritablement se soucier des moyens dont il disposera. La détermination des capacités opérationnelles des forces en devient donc toute relative.

Probablement conscient de ce problème, surtout après le retour d'expérience de l'intervention en Irak, le MoD a annoncé qu'il va mettre en place des programmes d'adaptation qui seront rédigés tous les six ans pour chacune des composantes des forces armées. Ces programmes qualifiés de « préparation à la Défense » établissent les missions clés des forces dans les domaines de la maintenance, de l'organisation et pour le développement technique ainsi que pour la professionnalisation et l'amélioration de l'outil de défense et fixent également les ressources financières qui seront nécessaires.

Mais comment cela pourra-t-il modifier la planification et éviter les incohérences ? Le budget reste en effet en soi très insuffisant pour financer une véritable remise à niveau de la défense polonaise. En 2005, les dépenses militaires polonaises s'élevaient à 4,2 milliards de dollars<sup>30</sup>, soit à peu près dix fois moins que celui de la France. La dépense par habitant est quatre fois moindre que dans les autres pays européens membres de l'Otan et 10 fois moins importante que celle des Etats-Unis. La dépense moyenne par soldat ne représente que 31700 dollars par an alors qu'elle est de 103 700 dans les autres pays européens et de 261 400 aux Etats-Unis. Or, les besoins sont énormes pour s'adapter aux standards de l'Otan et la perspective de rentrer dans la zone euro et de respecter par conséquent le pacte de stabilité constitue, en outre, une contrainte forte.

### *f - Programmes d'armement et capacités.*

La mise en place de programmes d'armement découle en Pologne d'un programme rédigé tous les six ans en fonction des directives de planification et des directives de l'Otan (dans le cadre de la DCI avant 2002 puis du PCC). C'est le Secrétariat d'Etat à la défense qui définit la politique d'armement ainsi que la politique d'acquisition des forces armées (et la politique budgétaire du MoD). Le CEMA est, quand à lui, chargé de la gestion opérationnelle des forces armées, cette séparation des deux entités présente le risque de générer des incohérences dans les choix.

Dans ce contexte, la stratégie de défense de la Pologne définit cinq priorités pour les années à venir :

- 1) Le déploiement stratégique et la mobilité technique et opérationnelle ;
- 2) L'efficacité opérationnelle dans le cadre de conflit ou de gestion des crises ;
- 3) L'amélioration des communications et le développement de l'interopérabilité tant entre les forces armées qu'avec les pays alliés membres de l'Otan de la précision des systèmes de commandement, de contrôle et de reconnaissance ;
- 4) Le soutien et le développement de la résistance à l'ennemi, la capacité à minimiser les pertes et à protéger les forces ;
- 5) Le soutien des forces au combat.

---

<sup>30</sup> Behr T., Siwiecki A. (2004), « EU enlargement and armaments: Defence industries and markets of the Visegrad countries », Occasional Paper n°54, Institut d'Etudes de sécurité, septembre 2004.

Le choix des programmes d'armement reste très largement conditionné en Pologne par l'obligation d'adapter leur outil de défense aux standards de l'Otan et par les contraintes budgétaires de la défense. Dans ce contexte, la Pologne se caractérise par une base industrielle et technologique de défense (BITD) encore majoritairement constituée d'entreprises publiques et diversifiée sur pratiquement toutes les productions d'armement (à l'inverse de la plupart des autres pays de l'Est, souvent spécialisés sur des niches de production). Ces industries représentent encore aujourd'hui 55000 emplois, ce qui incite le Gouvernement à mener une véritable politique industrielle pour les préserver, négociant de fortes compensations lors de toutes commandes étrangères.

Cette politique a toutefois tardé à engager la restructuration de ces industries de défense. Une étude récente de l'Institut de sécurité de l'UE estime que ce processus n'a démarré qu'en 1999 en Pologne sans pour autant produire d'effets notables avant 2002<sup>31</sup>. Or, la transformation des anciens pays de l'Est a des implications quasiment incomparables avec ce que connaissent les autres pays. Il s'agit, en effet, de partir d'un existant absolument inadapté pour passer à des capacités compatibles avec les nouvelles ambitions c'est à dire l'appartenance à l'Otan. Dans ce contexte et malgré des financements extrêmement limités et des capacités technologiques réduites, la Pologne essaie toutefois d'optimiser sa transformation (cf. acquisition d'avions de combat multirôles, les F16 américains ; la nouvelle génération de blindés ou des projets de moindre envergure surtout dans les domaines de la surveillance).

---

<sup>31</sup> *Ibidem note 30*

## II) ANALYSE DU PROCESSUS DE PLANIFICATION

En février 2004, lors d'un colloque aux Etats-Unis sur les capacités militaires, Andrew A. Michta, professeur d'Etudes internationales au Collège de Rhodes (Tennessee) et spécialiste des pays de l'Est, expliquait que la Pologne était, en Europe, le seul pays, avec la France et le Royaume Uni, à réellement développer leurs capacités militaires<sup>32</sup>. Bien évidemment, la comparaison des capacités de ce pays avec celles des Etats-Unis ou de la France et du Royaume Uni, peuvent faire douter de ce jugement tant le retard polonais est important dans ce domaine. Pourtant, dans une certaine mesure, la démarche adoptée par le MoD polonais pour réformer ses forces armées et son modèle de planification a intégré, plus ou moins explicitement, une démarche capacitaire avec une ligne de conduite omniprésente : être toujours en mesure de mobiliser des forces tant pour défendre le territoire que pour intervenir sur des opérations extérieures. Le rôle des forces polonaises en Irak en est une illustration même si cette participation a pu mettre en évidence certaines des faiblesses du modèle.

Ainsi, la planification polonaise s'illustre en Europe par une certaine originalité. Elle subit toutefois les contraintes liées au retard dans le développement économique du pays (pouvoir d'achat relativement faible) et à l'ampleur des réformes nécessaires pour passer à une économie de marché et entrer dans l'Union européenne. La participation de ce pays à l'Otan et plus récemment au processus capacitaire européen est aussi un moyen de palier à ces lacunes, d'y acquérir une méthode et de confronter des expériences. Ce seront les trois points d'analyses de ces paragraphes.

### *a – L'originalité du processus de planification capacitaire polonais.*

L'ambition affichée par le Gouvernement polonais, dès le début des années 1990, était de devenir une véritable puissance régionale, relais des alliés en Europe de l'Est. C'est dans cette optique que la Pologne s'est, dès 1992-1993, rapprochée des Etats-Unis et a demandé à adhérer à l'Otan. Revanche de l'histoire, la Pologne souhaitait à ce moment-là, maîtriser enfin, son destin, sa souveraineté et son devenir. Son armée devait alors s'adapter pour en atteindre ces objectifs. La menace majeure identifiée à cette époque était alors encore le risque

---

<sup>32</sup> Michta, A. (2004), "Military Capabilities of the Central Europeans: What Can They Contribute to the Stabilisation of Iraq?" Meeting Report 284.

d'une « atteinte au territoire » de la part des Russes, menace réelle quoique quelque peu exagérée par les pouvoirs publics pour au moins deux raisons :

- Elle visait à satisfaire une opinion publique assez hostile au voisin russe donc réceptive à ce discours. Beaucoup s'inquiètent d'ailleurs aujourd'hui en Pologne de la participation des forces armées en Irak et des moyens qui y sont consacrés (900 millions de dollars par an environ soit 22% du budget de la Défense prévu pour 2005 contre 3,9 milliards par mois pour les Etats-Unis) et qui réduisent d'autant les moyens pour la défense nationale à proprement parlé ;
- Les forces étaient essentiellement terrestres et préparées pour une invasion du territoire plus que pour tout autre type d'opérations. Outre, la réduction de ces effectifs de l'armée de terre, la réforme des armées va d'ailleurs conduire à développer et à entraîner une autre composante importante de l'armée polonaise : les forces spéciales.

Et de fait, durant toute la première moitié des années 1990, les forces armées ont été restructurées et entraînées pour pouvoir agir dans cette optique et c'est à partir de la nouvelle organisation et du nouveau découpage territorial des armées qu'a pu s'initier la réflexion capacitaire dans la perspective de l'adhésion à l'Otan. La capacité opérationnelle des forces armées était alors un élément clé des arguments polonais pour soutenir leur demande. Cette réflexion capacitaire part donc, en 1997, d'une réalité : ce que sont les forces armées polonaises en 1998 et, eu égard aux moyens dont dispose le pays, ce qu'elles devront être en 2012 ou plus exactement, ce qu'elles devront être capables de faire. C'est donc en partant de cette réalité que s'est construite toute la démarche capacitaire.



Chronologie de la démarche polonaise	Structure de la planification à terme	
1998 – The armed forces 2012	Strategic Defence Review	
↓		
2000 – Stratégie de Défense + Modernisation des forces 2001-2006	Stratégie de sécurité (tous les quatre ans)	Stratégie de Défense (tous les quatre ans)
↓		
2003 – Stratégie de Sécurité + Développement des Forces 2003-2008	Armed Forces 2012	
↓		
2005-2006 – Strategic Defence Review	Développement des forces	Directives de planification (tous les deux ans) ↓ Programmes d'armement

Certes, l'application et les effets de ce processus de planification sont très lents, parfois déconnectés d'une organisation des forces armées encore fondée sur un modèle adapté à la guerre froide mais les évolutions perceptibles dans les différents documents de la défense attestent du travail accompli dans la démarche capacitaire. Ainsi, en 2000, la stratégie de défense définissait six capacités clés :

- La préparation à la mobilisation et au combat ;
- Le renseignement et la reconnaissance
- L'efficacité du commandement
- La flexibilité
- L'efficacité de la destruction
- Le soutien des forces armées.

La stratégie de sécurité recentrait la démarche en 2003 autour de 4 capacités qualifiées d'opérationnelles et se rapprochant plus des capacités définies par les américains dans leur *National Military Strategy of the United States* de 2004.

Pologne		Allemagne	Etats-Unis
<i>2000 - 6 capacités</i>	<i>2003 - 4 capacités</i>	<i>6 capacités</i>	<i>4 capacités et fonctions</i>
- préparation à la mobilisation et au combat	- protection des forces au combat	- Capacité de commandement	- Forces opérationnelles
- renseignement et reconnaissance	- amélioration des systèmes de commandement et d'information	- renseignement et reconnaissance	- Déploiement et soutenabilité
- Efficacité du commandement	- succès au combat et amélioration des standards	- Mobilité	- Sécurisation du champ de bataille
- Flexibilité	- déploiement et soutien	- Efficacité opérationnelle	- Imposer la supériorité décisionnelle
- Destruction		- Soutien et capacité à durer	
- Soutien		- Survivabilité et protection	

C'est donc un processus en pleine évolution qui s'est construit au départ sur un modèle avec six capacités clés comme en Allemagne et relativement éloigné des 8 effets stratégiques britanniques ou des 8 systèmes de forces français. Ce processus se rapproche donc surtout du modèle de planification américain. Il est d'ailleurs intéressant de noter que l'Italie a également défini quatre capacités (comme les Polonais et comme les Américains) et que, dans le cas de la Pologne, l'énoncé de ces quatre capacités est intervenu avant la publication de la *National Military Strategy* américaine dans laquelle le DoD explicitait ces quatre capacités et fonctions. Ce qui laisse supposer que les Etats-Unis mènent un véritable travail de développement de la démarche capacitaire auprès de leurs « meilleurs » alliés européens dans un cadre plus bilatéral que celui de l'Otan. L'organisation de plusieurs colloques américano-polonais sur les capacités ces trois dernières années peut en être une illustration. Trois remarques récapitulatives doivent donc être faites sur le processus polonais :

- un processus plutôt bottom-up qui part de l'existant et tente d'y adapter une démarche capacitaire pour en combler les lacunes, améliorer la flexibilité et l'efficacité opérationnelle des forces et l'interopérabilité avec les alliés ;
- une évolution qui conduit à ne développer que progressivement une logique interarmées avec une composante « command & control », élément important de la réforme, perçu comme une des seules sources d'interopérabilité pour des forces encore largement planifiées par chacune des trois armées distinctement et la montée en puissance du CEMA ;
- mais une planification qui subit encore très largement les contraintes liées à l'existant et au manque flagrant de moyens.

### **b – Les faiblesses de la démarche capacitaire polonaise.**

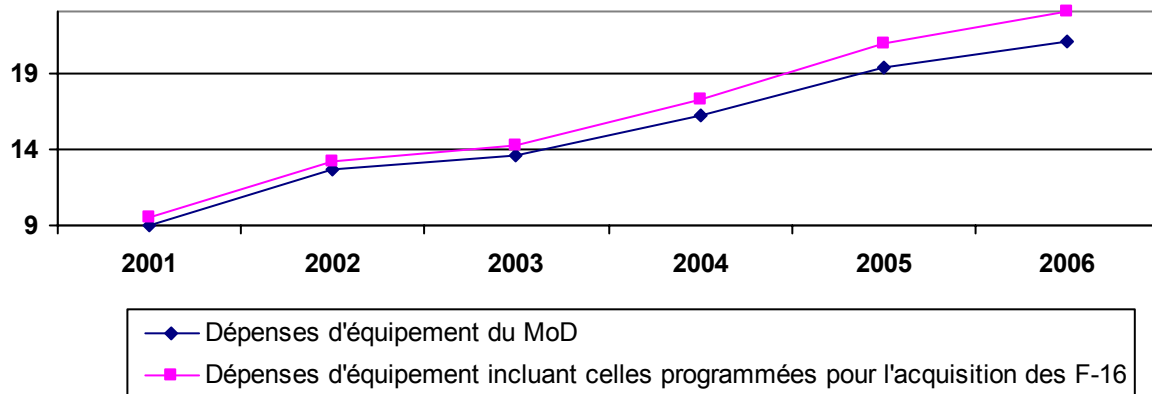
Les deux principales limites à l'évolution de la planification capacitaire polonaise sont : la contrainte de l'existant et le budget de la défense. La contrainte de l'existant est double puisqu'elle concerne à la fois la structure des forces armées et la nature des équipements. Ainsi, pour ce qui est de la structure, l'objectif fixé en 2000 est de parvenir, fin 2006, à une armée de 150 000 hommes (ils étaient près de 350 000 dans les années 1980) dont une part de plus en plus importante devra être professionnelle et dont un tiers sera équipé et entraîné aux standards de l'Otan<sup>33</sup>. En 2004, ces forces représentaient encore 205 000 hommes dont la moitié constituée par des professionnels<sup>34</sup>. Cette modernisation a toutefois pris du retard en 2002 et 2003 dans un contexte économique difficile de croissance faible et face aux financements nécessaires à la participation des forces polonaises en Irak.

---

<sup>33</sup> « Programme pour la reconstruction et la modernisation technique des forces armées polonaises 2001-2006 », Chef d'Etat-major des armées, Ministère de la Défense polonais.

<sup>34</sup> Propos du Chef d'Etat-major en septembre 2004 recueillis par Robert K. Ackerman, « Poland Juggles Modernisation With Security Obligations », Signal Magazine.

## Evolution de la part du budget pour les équipements dans le budget total de la défense polonais.



Source : projet de budget 2005 - Secrétariat d'Etat à la défense

Parallèlement, le remplacement des équipements est également en cours. Il a conduit à la définition de onze programmes clés dont l'acquisition des F-16 américains qui représente 0,05% du PIB polonais (ce programme est d'ailleurs budgété sur un fonds spécial ne dépendant pas des crédits du Ministère de la défense mais de réserves sur le budget de l'Etat). Il se traduit par une augmentation sensible de la part du budget d'équipement depuis 2001 avec plusieurs priorités réaffirmées dans le cadre de la modernisation technique des forces comme l'acquisition de nouveaux équipements de commandement, contrôle et communication (C3), l'adaptation des systèmes de reconnaissance et de guerre électronique aux standards de l'Otan ou l'amélioration de la précision au combat et de la préparation des unités de pointe (SPIKE et ROSOMAK).

Tout cela supposera des économies importantes sur le budget de fonctionnement et réduit les moyens alloués à la réforme des forces armées alors même que le budget de la défense polonais reste très faible comparé à celui des principaux alliés de ce pays dans un contexte où la participation à l'opération irakienne coûte relativement cher. Même si la réforme des armées est inscrite dans la constitution polonaise avec des objectifs chiffrés de dépense militaire en fonction du PIB ou du nombre de militaires à l'horizon 2012, respecter ces engagements s'avère donc difficile pour le Ministère de la défense polonais qui doit régulièrement réviser ses ambitions à la baisse. La démarche capacitaire est alors mise en avant comme un moyen d'améliorer, malgré tout, les capacités des armées et de guider la réforme et la réorganisation des forces. Dans ce contexte, les soutiens de l'Otan voire de l'UE sont alors essentiels.

### **c – La place et le rôle de l’Otan et l’Union européenne dans la planification polonaise.**

La méthodologie de la planification de défense en Pologne et, en particulier l’adaptation de cette planification à la réforme des forces armées et à l’intégration à l’Alliance atlantique a été définie par les « Directives de planification et de programmation » adoptées par le conseil des Ministres pour la première fois en 2000 qui doivent être révisées tous les deux ans de manière corrélée avec les *Nato’s ministerial guidance*. Outre le symbole historique qu’a constitué pour les anciennes républiques populaires leur rapprochement avec les Etats-Unis par leur adhésion à l’Otan, la Pologne y a également trouvé une méthode de planification avec la définition des concepts, des menaces et d’objectifs clés, voire même une assistance pour juger des lacunes éventuelles. Cet aspect est essentiel tant le travail à réaliser et les efforts à fournir par ce pays pour restructurer son outil de défense étaient important dans un contexte d’incertitudes importantes quant à la réaction du voisin russe ou à l’évolution à l’Est (CEI et PECO). Parallèlement, la Pologne a également trouvé plusieurs intérêts à adhérer à l’Otan :

- l’article V et sa clause de défense mutuelle répond parfaitement aux besoins identifiés en fonction de la menace d’invasion, du fait de l’absence de solidarité et du pacifisme aveugle dont a souffert ce pays en 1939. C’est ce que les Polonais reprochent encore aujourd’hui aux Européens ;
- pour les mêmes raisons, ils sont particulièrement intéressés par le concept américain de défense anti-missiles ;
- ensuite, leur participation à des missions de l’Otan leur permet de se tester sans prendre trop de risque d’échec et, à la fois, d’apprendre et d’améliorer leur processus, voire de moderniser leurs matériels et de mieux préparer leurs forces.

Les américains ont très vite compris cet intérêt et ont su en jouer. Ils ont su instrumentaliser la situation géographique de la Pologne et la volonté de ce pays de devenir une puissance relais à l’Est. Des colloques sont régulièrement organisés à Washington ou en Pologne dans le cadre de l’Otan ou non, pour expliciter la position de la Pologne et les enjeux de la coopération avec les Etats-Unis. Face à ce choix très clairement pro-américain, les Européens, et notamment les Français souvent donneurs de leçons, ont commis des

maladresses dans un contexte où les Polonais avaient, de par leur histoire, une confiance modérée en l'Europe occidentale surtout sur un plan militaire.

Toutefois, comme le souligne Marcin Zaborowski<sup>35</sup>, chercheur au Centrum Stosunków Międzynarodowych de Varsovie, la lune de miel est toutefois terminée entre les Polonais et les Etats-Unis. Sans renier leur soutien aux Etats-Unis, ils cherchent à présent à renouer avec les Européens pour se donner plus largement les moyens de leurs ambitions probablement pour les mêmes raisons qui les ont conduit, y il a peu de temps, à s'engager dans l'Otan. Toutefois, on perçoit, en même temps, chez eux une réelle méfiance vis-à-vis de toute initiative militaire de l'UE par peur, probablement, d'être marginalisés. A ce titre, ils se sont effectivement farouchement opposés à l'idée d'inscrire les coopérations renforcées dans le projet de constitution. Ils insistent par ailleurs sur le fait que même s'ils sont prêts à s'engager dans la PESD et l'intégration européenne en matière de défense, ils ne feront rien qui puissent menacer l'Otan et leur lien avec les Etats-Unis et qu'ils ne participeront pas à des initiatives qui dupliqueraient ce qui est déjà fait au sein de l'Otan. Pour eux, l'UE doit donc être complémentaire et non en concurrence. De ce point de vue, ils se sont opposés, lors des débats autour de la convention, à l'instauration de toute clause de solidarité entre Européens expliquant que, pour les pays de l'Union européenne membres de l'Otan, l'article V remplissait cette mission et que les autres, pays non membres de l'Otan refusaient ce principe de solidarité. L'Article I 41 – VII de la constitution précise d'ailleurs que cette clause n'est pas applicable aux pays neutres et non alignés et qu'elle ne se substitue pas à l'article V de l'OTAN pour les pays qui considèrent que la défense commune s'organise au sein de cette institution. Toutefois, leur intérêt marqué pour l'Agence Européenne de Défense semble indiquer qu'ils sont prêts à saisir toutes les opportunités que présente le principe de complémentarité entre l'UE et l'OTAN puisqu'un tel organisme n'existe pas au sein de l'OTAN.

Un réel et fort engagement des Polonais à court ou moyen terme dans le processus de planification capacitaire européen semble donc peu probable même s'ils resteront probablement très impliqués pour comprendre ce qui s'y passe et en tirer tous les avantages éventuels. Par contre, le processus capacitaire de l'Otan diffère au moins sur deux points de la planification polonaise :

---

<sup>35</sup> Zaborowski M. (2004), "From America's protégé to constructive European : Polish security policy in the twenty-first century", Occasional Paper n°56, Institut d'études de sécurité de l'UEO, décembre 2004.

- Les Polonais accordent encore beaucoup d'importance aux risques d'une atteinte à leur souveraineté territoriale et ne trouvent pas forcément un soutien dans ce sens au sein des instances de l'Alliance atlantique. Dans ce contexte, ils semblent rechercher, ces dernières années, tout un ensemble de partenariats régionaux avec les pays scandinaves, les Baltes, les Ukrainiens, les Hongrois, les Tchèques, ce qui les conduit parallèlement à réaffirmer leur engagement européen ;
- Par rapport à la menace, ils admettaient dès 2003, dans leur *National Security Strategy* que la probabilité d'un conflit majeur ou même d'un conflit en Europe est aujourd'hui très faible et que la menace est aujourd'hui plus diffuse nécessitant des réponses non plus seulement militaires mais aussi policières et économiques. De ce point de vue, la réponse qu'apporte l'Otan est incomplète et l'intégration européenne semble plus adaptée. Les Polonais revendiquent d'ailleurs leur participation à l'espace Schengen.

Ces différences devraient les conduire à se rapprocher de l'Union européenne.

### III - LES FONCTIONS DE LA PLANIFICATION ET LEUR VALORISATION EN POLOGNE

	<b>Pologne</b>
Fonction prospective politico-stratégique	2
Fonction prospective opérationnelle : missions des armées, scénarios d'intervention	1+
Détermination des capacités : différentes fonctions capacitaires et capacité	2
Détermination des systèmes de défense, architectes des forces	1-
Spécification des matériels	1
Prospective technologique : technologies à maîtriser	0+
Maintien d'une BITD et politique industrielle	1+
Fonction financière : interface au sein du Ministère de la défense	1+

- 0 nul
- 1 faible
- 2 moyen
- 3 complet

La réforme de la planification est en cours pour la mettre en cohérence avec une approche capacitaire. Lancée en 1998, par la définition de ce que devraient être les forces armées polonaises, elle reste encore incomplète et sa structure définitive encore incertaine. On peut toutefois déjà avoir une idée de ce qu'elle devrait être.

#### 1) **Fonction de prospective politico stratégique**

Elle est aujourd'hui réalisée par la publication de deux documents : la « stratégie de défense nationale de la République de Pologne » en 2000 et la « Stratégie de sécurité de la République de Pologne » publiée en 2002. Ces deux documents sont la fidèle reproduction de « The National Military Strategy » et la « National Security Strategy » américaines. Ils ont vocation, tout comme aux Etats-Unis, à devenir périodiques car publiés tous les quatre ans. Enfin, une « Revue stratégique de Défense » devrait être prochainement éditée pour faire le lien entre la planification stratégique avec définition de capacités et les besoins, l'évolution des forces et les programmes à mettre en place.



## 2) **Fonction prospective opérationnelle**

La stratégie de Défense publiée en 2000 est supposée, à terme, faire le lien entre la prospective politico stratégique et la prospective opérationnelle. Pour cela, elle énumère des objectifs de défense :

- défendre le territoire polonais contre toute agression et assurer son inviolabilité tant terrestre que maritime ou aérienne ;
- défendre et protéger les citoyens polonais ;
- participer à la défense commune des territoires des pays membres de l'Otan dans le cadre de l'article V du traité de l'Atlantique Nord ;
- soutenir les institutions internationales et les organisations dans leurs réponses aux situations de crises ou dans le cadre de mesures de stabilisation politique ou militaire ;
- développer un environnement sûr autour de la Pologne grâce à des coopérations militaires, en particulier avec les Etats voisins.

Ces objectifs ne donnent vraisemblablement pas lieu à la mise au point de scénarios d'intervention à proprement parlé mais conduisent à définir trois actions stratégiques auxquelles les forces armées doivent être capables de participer :

- La prévention et la stabilisation,
- La gestion des crises,
- Les « actions de guerre »

## 3) **Détermination des capacités : différentes fonctions capacitaires et capacités**

En 2000, la stratégie de défense explique que l'acquisition de capacités est un processus tant quantitatif que qualitatif qui est illustré à la fois par la réforme des forces armées et par la modernisation des équipements. En 2003, la stratégie de défense énonce quatre capacités : la protection des forces au combat, l'amélioration des systèmes de commandement et d'information, le succès au combat et l'amélioration des standards, le déploiement et le soutien. La revue stratégique de défense à paraître devrait, quant à elle, intégrer le C4ISR et le *Network Centric Warfare*.

Dans les faits toutefois, ce vocable et ces évolutions semblent étroitement calquées sur ceux des américains et ne recouvre pas la réalité d'une planification qui reste une planification de forces.

#### **4) Détermination des systèmes de défense, architecte de forces**

En 1998, un « Modèle de Forces armées 2008-2012 » qui déterminait quel devrait être la structure des forces armées à l'issue de la réforme engagée par le nouveau Gouvernement. En fait, il s'agissait d'évaluer l'armée que pouvait s'offrir la Pologne eu égard aux moyens qu'elle souhaitait y consacrer et à la modernisation nécessaire. Mais ce document constituait également, dans une certaine mesure, une forme de prospective stratégique puisqu'il fixait les effectifs des forces armées à 150 000 à l'horizon 2012. Il conduira donc à la mise au point d'un « Programme pour la reconstruction et la modernisation technologique des forces armées 2001-2006 » en 2000 qui définit dans quel sens doit aller la réforme des forces armées et quels programmes doivent être lancés au vu des objectifs à atteindre.

C'est le « Programme de développement des forces armées polonaises 2003-2008 » entériné par le Parlement en 2002 qui détermine comment doivent évoluer les systèmes de défense et l'architecture des forces d'ici à 2008 dans l'optique de la réforme de la planification et de la restructuration des forces armées. Les forces devraient dans ce cadre s'organiser autour de trois sous-systèmes :

- un sous-système global qualifié de « Command & control » qui correspond, dans la structure des forces armées, à l'EMA. Il devrait gérer la coordination de tous, la transmission des informations et la cohérence de l'ensemble. Ce sous-système prépare, en temps de paix, la stratégie de défense et les moyens à mettre en œuvre pour l'appliquer et garantir à la fois la collaboration entre les différentes composantes des forces armées mais aussi la coopération avec les pays alliés
- deux sous-systèmes exécutifs dont un militaire pour les forces armées polonaises et un « non-militaire » regroupant toutes les composantes non militaires de la défense nationale.

## **5) Spécification des matériels**

C'est par contre le Secrétaire d'Etat à la Défense qui est responsable des acquisitions pour les forces armées. Un programme global est rédigé tous les 6 ans en fonction des directives de planification et de la Defense capability initiative de l'Otan. Le choix des programmes d'armement reste donc très largement conditionné en Pologne par l'obligation d'adapter leur outil de défense aux standards de l'Otan et par les contraintes budgétaires de la défense.

C'est d'ailleurs également le secrétaire d'Etat à la Défense qui est responsable de la gestion du budget de la défense.

## **6) Prospective technologique : technologies à maîtriser et maintien d'une BITD et politique industrielle.**

La Pologne se caractérise par une base industrielle et technologique de défense (BITD) encore majoritairement constituée d'entreprises publiques et diversifiée sur pratiquement toutes les productions d'armement (à l'inverse de la plupart des autres pays de l'Est, souvent spécialisés sur des niches de production). Ces industries représentent encore aujourd'hui 55000 emplois, ce qui incite le Gouvernement à mener une véritable politique industrielle pour les préserver, négociant de fortes compensations lors de toutes commandes étrangères. Toutefois, même si les préoccupations existent quand à la capacité des forces armées polonaises à maîtriser les technologies ou à maintenir une BITD, elles se heurtent toujours aux moyens financiers qui sont largement insuffisants pour combler les lacunes.

## **7) Fonction financière : interface au niveau du Ministère de la défense**

Les différents budgets publics, dont le budget de la défense sont fixés en amont par le Ministre de l'économie en fonction des capacités de financement disponibles pour tenter de respecter à moyen terme des critères de stabilité de la dépense publique. La Défense est toutefois jugée prioritaire et, à ce titre, le Gouvernement, soutenu par le Parlement, a inséré dans la constitution polonaise un objectif de dépenses militaires en fonction du PIB : (1,95% en 2004 avec pour objectif d'atteindre 2,2% en 2012). De fait donc, ces deux aspects de la

dépense militaire peuvent conduire à des incohérences : un budget de la défense peut être voté alors que les moyens financiers de défense dégagés ne sont pas en rapport avec cet objectif.

Pour palier à cet inconvénient, le Ministère de la Défense s'est adapté en donnant au Secrétariat d'Etat à la Défense la responsabilité de la gestion du budget, des programmes et du mode d'acquisition. Cela crée toutefois une nouvelle incohérence en aval : l'Etat-major planifie une politique de défense pour laquelle, il ne disposera ni des moyens, ni des équipements dont il aurait besoin. A l'inverse, il met au point sa planification apparemment sans véritablement se soucier des moyens dont il disposera, la détermination des capacités opérationnelles des forces en devient donc toute relative.

## Section VII - Le modèle de planification britannique

La réflexion quant au processus britannique de transformation des forces a été initiée dès 1996, avec l'arrivée du Gouvernement travailliste qui exigeait des militaires une justification claire et argumentée de chacune des dépenses engagées à des fins militaires. Face à cette nécessité de transparence et de cohérence, le MoD s'est profondément réformé, redéfinissant à la fois les objectifs de la politique de Défense, ses méthodes en matière d'acquisition (le *smart procurement*) et ses contraintes, mais aussi son modèle de planification. C'est donc à partir de ce moment que les militaires britanniques ont développé l'idée d'une approche capacitaire qui leur permettait de justifier leurs demandes de crédits.

La réforme de la planification britannique, lancée en 1998 par la publication de la *Strategic Defence Review*, est probablement l'une des plus avancées en Europe. Les derniers documents publiés par le Ministère de la Défense britannique, (MoD) tendent ainsi clairement à intégrer une réflexion en terme de capacités à tous les niveaux du processus de planification, depuis la définition de la politique de Défense, des missions et de l'organisation des forces armées jusqu'au choix de leurs équipements ou des technologies à maîtriser. Un récent audit du *National Audit Office* est d'ailleurs assez caractéristique de cette « obsession capacitaire » puisqu'il analyse le processus d'acquisition des hélicoptères Apache par l'armée de l'air britannique sous cet angle capacitaire : « *Building an Air Manoeuvre Capability : The Introduction of the Apache Helicopter* ».

Le *Defence White Paper*, publié fin 2003, est la première publication du MoD à détailler une réelle logique de planification capacitaire, traduisant ainsi les progrès accomplis par la réflexion des forces armées britanniques sur le sujet depuis la *Strategic Defence Review*. Jusqu'en 2004 en effet, et donc y compris dans le *Defence White Paper*, six capacités clés étaient détaillées (maritime, terrestre, air, C4ISR, forces spéciales, logistique) qui correspondaient encore à un découpage par forces armées. Ce n'est qu'en juillet 2004, dans le nouveau chapitre du *Delivering Security in a Changing World : Future Capabilities*, que sont définis quatre « piliers capacitaires » clairement interarmées, à savoir, la capacité à générer des forces, la capacité de déploiement, la capacité opérationnelle effective et la soutenabilité. La démarche du MoD est fondée sur une analyse en terme d'effets recherchés (*Effects-based*) depuis la définition de la politique de Défense et jusqu'à la détermination des missions militaires, de la structure des forces ou des spécifications des équipements. Dans ce contexte,

il s'agissait donc déjà de déterminer quelles capacités étaient nécessaires pour produire les effets souhaités.

Actuellement, les britanniques semblent être au milieu du gué entre la planification de forces et la planification des capacités. De fait, le passage de la « vision militaire du futur » aux capacités militaires ressemble encore beaucoup à une planification de forces au sein de laquelle le renouvellement des équipements reste un élément clé de la planification et le DEC (*Defence Equipment Capability*) qui est dirigé par le vice chef d'Etat-major reste au cœur du processus. Parallèlement, l'articulation entre les deux processus a été trouvée par la définition de « tâches stratégiques » au nombre de 18 qui permettent de produire les huit effets souhaités par la *Strategic Defence Review*. Le prochain document à paraître *Effects Monitoring Based Approach* devrait donner un peu plus de précision sur la méthode britannique dont le MoD souhaite des résultats concrets dès 2006-2008. Il est donc essentiel de décrire à la fois le processus capacitaire et la planification de forces pour comprendre comment le MoD parvient à intégrer une logique capacitaire à sa planification et les enjeux qui en découlent tant en terme de politique de Défense que de choix des équipements et de politique industrielle.

#### **D) LA PLANIFICATION CAPACITAIRE DU MoD.**

Comparée à une planification de forces, une démarche capacitaire ne consiste plus seulement à constituer des forces avec un équipement adéquat pour remplir les missions qui lui sont assignées mais bien, en amont, de décider ce que doivent être les missions des armées, leur but et de déterminer les moyens nécessaires pour y parvenir. De ce point de vue, acquérir ou développer une capacité militaire suppose un travail de planification qui intègre une logistique, des infrastructures, une organisation, un entraînement, des forces et des personnels, un concept et une doctrine. Progressivement donc, la démarche capacitaire du MoD a conduit les planificateurs britanniques à réformer toute leur planification en redéfinissant la politique de Défense et donc les missions envisagées en fonction des moyens financiers et opérationnels dont ils disposent pour y parvenir : « From policy to capacity ».

Au bout de la chaîne de planification capacitaire, le développement de nouvelles capacités se décompose en deux volets différents et complémentaires : la structure des forces et les équipements. La structure des forces doit être adaptée pour que l'organisation du MoD et des militaires soient en mesure de générer les effets souhaités. De ce point de vue, le MoD a défini 18 tâches militaires supposées regrouper toutes les actions que peuvent avoir à mener

les forces armées. Ces tâches conditionnent la transformation des forces et vont déterminer dans le futur toute l'adaptation de la structure des forces dans une logique capacitaire. Cette structure devient de plus en plus intégrée et donc interarmées comme l'illustrent les 18 tâches qui ne sont pas définies par « armée » mais bien par rapport à des missions spécifiques et aux effets souhaités.

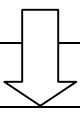
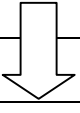







Le second volet de cette planification capacitaire concerne l'équipement des forces et les programmes à mener. De ce point de vue, la transformation britannique est encore à un stade de débat et de tests plus qu'elle n'est réellement aboutie et capacitaire. En effet, le principe du *smart procurement*, principe clé de la réforme du *procurement* britannique, ne commence que seulement à produire ses effets sur la politique d'acquisition comme le prouve le rapport annuel du *National Audit Office* (NAO) sur les programmes d'armement britanniques. Le Gouvernement travailliste semble par ailleurs aujourd'hui prendre toute la mesure des effets de cette réforme, a certes permis une meilleure adaptation et une plus grande efficacité du processus d'acquisition et qui n'est en aucun cas remise en cause, mais qui, poussée au bout de sa logique, menace aussi l'autonomie stratégique du pays et sa maîtrise de compétences industrielles et technologiques. Ils ont ainsi pris conscience de la nécessité de préserver ces compétences après l'intervention de l'Otan au Kosovo lorsqu'un rapport du *National Audit Office* a mis en évidence la dépendance des britanniques vis-à-vis des Etats-Unis dans certains domaines pourtant jugés stratégiques. Cette nécessité a été intégrée à la politique de Défense du pays dès la publication du *Defence White Paper* qui explique que les forces anglaises doivent se donner les moyens de pouvoir intervenir sans les Etats-Unis sur des missions de faible ou moyenne intensité. Le MoD est en train de repenser sa politique industrielle et sa politique en matière de R&D en y intégrant une plus grande dimension capacitaire. Cette refonte de la politique d'équipement traduit une volonté d'optimiser les capacités en passant d'une approche exclusivement fondée sur le principe de la « Best value for money » à une démarche plus « Best satisfy the goals ». C'est dans cette perspective que la planification européenne prend tout son sens puisqu'elle doit permettre d'accroître les synergies entre européens (Etats et industriels).

### ***1°) Comment définir une capacité ?***

Le concept de capacité n'est pas explicitement défini par le MoD. Lors d'un séminaire de présentation du processus de planification britannique, un responsable du MoD expliquait qu'une capacité correspondait à ce qu'il était possible de faire avec les forces et en fonction

des moyens disponibles. Les capacités sont évaluées à partir des objectifs décrits par le *Defence Strategic Guidance* et des tâches détaillées dans le document *Supporting Essays* en tenant compte des contraintes du *Defence Planning*. Le dernier document, publié en juillet 2004, sur les *Future Capabilities* décrit les quatre capacités qui doivent être assurées pour chacun des scénarios envisagés : la capacité à générer des forces, la capacité de déploiement, la capacité opérationnelle effective et le soutien des forces.

**Figure 1 – La logique capacitaire au Royaume Uni.**

		<b>Dimension politique</b>				
	<i>Strategic Defence Review</i>			<i>Defence White Paper</i>		
		<b>Vision militaire du futur</b>				
	Interopérabilité avec les alliés			Effects-based + NEC		
		<b>Capacités militaires</b>				
						
Logistique	Infrastructure	Organisation	Equipement	Entraînement	Personnel	Concepts et doctrine

Cette planification n'est par ailleurs pas figée et dans la logique d'un processus capacitaire, des allers et retours permanents entre la politique, la stratégie et l'opérationnel, voire même avec l'aspect financier et les moyens dont disposent le MoD. Ainsi, lorsque la planification ne colle pas avec les objectifs, les moyens ou les forces disponibles, une révision est opérée. Elle peut conduire tant à redéfinir la politique de Défense et la doctrine que les scénarios, leur vraisemblance ou les moyens nécessaires pour les mener à bien. Ce risque de redéfinition permanente est aussi une contrainte qui oblige à une certaine efficacité à tous les niveaux et une collaboration permanente de tous les services et de toutes les armées. La démarche est donc interarmées et conduit à une interarméisation croissante de la planification tant dans la définition des scénarios que dans le processus de développement des forces et des



capacités avec une mise en concurrence systématique et une omniprésence de la contrainte budgétaire.

La capacité étant aussi le moyen de produire un effet, la planification capacitaire britannique est fondée sur le principe de l'*Effects-based Operation* (EBO) : L'objectif de toute opération militaire est de réussir à produire l'effet escompté. Elle conduit donc à la définition de tâches militaires, véritable lien entre le concept (l'effet) et l'opérationnel. La contrainte budgétaire oblige, quant à elle, à l'efficacité du processus, c'est-à-dire à la bonne préparation et au bon équipement des forces pour remplir leurs tâches avec les moyens disponibles et produire les effets escomptés.

### **2°) Le principe de l'« *Effects-based Operation* » (EBO).**

Depuis la SDR, toute la planification militaire du MoD est fondée sur le principe de l'« *Effects-based Operation* ». Ceci signifie que les capacités militaires ne sont plus définies par armées, en nombre d'équipements ou de forces, mais par rapport aux effets qu'elles permettent de produire. En 2002, le *New Chapter* de la *Strategic Defence Review* définissait le principe des effets stratégiques. Les armées doivent être en mesure de combiner différents moyens pour délivrer une gamme d'effets dans le cadre d'une mission spécifique. C'est toutefois le *Defence White Paper* de décembre 2003 qui détaillait huit effets : prévenir, stabiliser, contenir, dissuader, contraindre, perturber, faire échouer et détruire. Cette démarche a des conséquences importantes et structurantes :

- Elle entraîne une véritable refonte du processus de planification capacitaire avec une interarméisation accrue et une contrainte de flexibilité et de polyvalence tant pour les forces que pour les matériels afin d'éviter autant que possible les duplications et assurer une efficacité accrue du processus. Cela suppose aussi un véritable état des lieux des capacités existantes en fonction des effets stratégiques, préalable à toute évaluation des lacunes et des besoins. Nous décrivons ce processus ultérieurement dans le paragraphe sur la planification des forces ;
- Elle suppose de pouvoir mesurer les effets pour évaluer le développement et l'acquisition des capacités par les armées. Cela reste un enjeu majeur de la réflexion capacitaire du MoD ;



Ces 18 tâches balayent tout le spectre des opérations que pourraient avoir à effectuer les armées et pour lesquelles elles doivent s'entraîner et s'équiper. Elles sont divisées en quatre groupes de tâches qui sont celles qui permettent d'assurer les engagements stratégiques<sup>36</sup>, d'assurer les engagements nationaux<sup>37</sup>, d'assurer les engagements outre-mer<sup>38</sup> et de gérer les opérations outre-mer<sup>39</sup>.

Le regroupement de l'ensemble des actions de chaque corps d'armées en 18 tâches militaires permet une harmonisation des savoirs faire, des entraînements et des équipements entre les armées et assurent ainsi non seulement le travail interarmées mais aussi la flexibilité et l'adaptabilité de chacune des composantes du MoD. Un tel regroupement facilite aussi, en retour, la réflexion capacitaire : on ne parle plus de forces, d'entraînement et d'équipements pour chacune d'entre elles sur des missions spécifiques à chacune mais bien de tâches militaires dont la réalisation doit produire un effet et dont la réussite dépend de l'acquisition de capacités, combinaison appropriée d'un système d'armes, d'une doctrine d'emploi et d'une organisation humaine.

#### **4°) *L'articulation des contraintes financières, enjeu de cette planification.***

Toute opération militaire donne ainsi lieu, *a posteriori*, à un véritable audit du National Audit Office (NAO), équivalent britannique de notre Cour des comptes. Le trésor britannique est en effet tout puissant, y compris sur les questions défense (c'est le numéro 2 du Gouvernement). La dépense publique britannique est en outre déjà dans un système de type LOLF à la britannique : un *short term plan* de 2 ans est établi donnant un budget de fonctionnement aux 11 gouverneurs de crédits. Il n'y a donc pas de budget de la défense, c'est un budget de l'Etat. Il est complété par un *Equipment plan* qui définit les budgets affectés aux investissements.

---

<sup>36</sup> Soit trois tâches : Renseignements stratégique, dissuasion nucléaire, services météorologiques, hydrographiques et géographiques

<sup>37</sup> Soit 5 tâches : Soutien militaire aux autorités civiles, soutien militaire aux forces en Irlande du Nord, intégrité des eaux territoriales, intégrité de l'espace aérien britannique, transport VIP et frais publics.

<sup>38</sup> Soit trois tâches : Défense et sécurité des territoires d'outre-mer, défense de la souveraineté et sécurité des zones de la base chypriote, Diplomatie militaire, Alliances et soutien des intérêts britannique.

<sup>39</sup> Soit 7 tâches : Assistance humanitaire, Evacuation des citoyens britanniques, maintien de la Paix, restauration de la Paix, capacités de projection, intervention ciblée, intervention délibérée.

Depuis 2005, c'est une planification budgétaire biannuelle qui prévaut pour tous les budgets et donc, *a fortiori*, pour la défense. Elle s'organise en deux temps : la première année (d'avril à mars 2005) est consacrée à une sorte de revue des budgets et des besoins, la deuxième est dédiée à la planification à proprement parlée pour déterminer les budgets futurs (juillet à mars). La prochaine planification ne sera donc initiée qu'en 2007. La traditionnelle « Spending review » (SR) vient alors s'intercaler à l'exercice, donc sur deux ans, fournissant ainsi des éléments de planification pour le cycle suivant. La prochaine SR devrait être réalisée en 2006.

Parallèlement, les règles comptables sont très strictes et un coût de dépréciation ainsi qu'une taxe (*cost of capital charge*) sont récupérés par le Trésor en fin d'exercice. C'est aussi pour cela que les Ministères sont aussi intéressés par les *Private Finance Initiatives* (PFI) car elles n'entraînent pas d'amortissement donc pas de dépréciation du capital. L'objectif d'efficacité est enfin très clairement fixé par le Trésor britannique au MoD avec un objectif de réalisation d'une économie représentant 2,5% du budget total du MoD pour chacune des deux années que couvrent la planification budgétaire ou *Spending Review*, soit près de 3 milliards de livres sterling d'économies. Ils sont dans une logique *d'output costing*, sorte de logique d'arbitrage capacitaire.

##### ***5°) L'articulation avec les processus Otan, UE et les Etats-Unis.***

La question des liens entre la planification britannique et celle de l'Otan ou plus récemment de l'UE est relativement complexe. Le MoD revendique l'autonomie et l'indépendance de sa Défense et dans cette logique, ne peut se permettre de s'en tenir aux seules « consignes » de l'Otan. Par contre, ils sont parties intégrantes de deux processus et la possibilité que des pays de l'Otan puissent participer à des opérations extérieures constitue pour eux un moyen supplémentaire (au même titre que le sera le processus UE ou qu'une intervention avec un quelconque autre pays). Leurs scénarios sont toutefois bien plus aboutis que ceux de l'Otan et véritablement opérationnels. Ils intègrent la possibilité que les alliés de l'Otan puissent participer à l'une de ces opérations avec pour conséquence pour leur planification de pouvoir limiter leurs besoins capacitaires pour ces opérations. Lorsqu'ils précisent dans le *Defence White Paper* qu'une opération de grande envergure conduira à la participation systématique des Etats-Unis, cela signifie qu'ils ne planifient que l'acquisition d'une partie des capacités nécessaires à leur participation à cette mission. Prenons un exemple : l'un de leur scénarios concerne une intervention en Roumanie ou Bulgarie pour

protéger des minorités Ukrainiennes. Dans un tel scénario, ils interviendraient tout logiquement avec l'Otan et ils anticipent que sur un tel scénario, la répartition de l'effort serait : Etats-Unis 30%, RU 20%, France 15%.... Ils planifient donc pour être en mesure de réaliser 20% d'un tel scénario.

Si les processus de planification Otan ou UE n'apparaissent enfin pas explicitement dans l'organisation de la planification britannique. Ils n'en sont pourtant pas absents : l'idée même de planifier des capacités résulte d'une réflexion menée au sein de l'Otan par les pays membres de l'Alliance. Ainsi, le Royaume Uni fait partie des pays européens dont le processus de planification est autonome et qui peut donc envisager de mener des opérations à un niveau national ou de diriger une opération multinationale. Dans le même temps, toutes les étapes de la planification sont compatibles avec une coalition avec les Etats-Unis ou une opération avec les pays de l'Otan ou de l'UE pour au moins deux raisons :

- Premièrement parce que les britanniques sont des moteurs de ces processus, ils y trouvent un certain intérêt en matière de développement capacitaire et de génération d'effets. Ils sont donc souvent à l'initiative des changements ;
- Ensuite, parce que les militaires anglais participent activement aux deux processus et, à ce titre, en ont intégré la méthode pour ce qui est de l'Otan ou les enjeux pour ce qui est de l'UE. Un article du *Defence White Paper* explique « nous devons nous assurer que nous continuerons à jouer un rôle majeur dans le développement des capacités militaires de l'Otan et de l'UE (PESD). Nos forces continueront donc à être préparées et équipées pour participer et diriger des coalitions auxquelles ne participeraient pas les Etats-Unis ».

Qui plus est, le rapprochement des différents processus est facilité par les interdépendances qui existent déjà entre les différents alliés et la volonté de chacun de les préserver, voire de les développer face à leurs propres lacunes individuelles dans un environnement de plus en plus complexe et avec des capacités de plus en plus difficiles et coûteuses à acquérir... En outre, la définition des menaces dans la politique de Défense du MOD est relativement semblable à la définition que donnent les autres pays alliés du Royaume Uni : terrorisme, prolifération, conflits régionaux.... Les capacités nécessaires définies par le MoD, à savoir la capacité à générer des forces, la capacité de déploiement, la

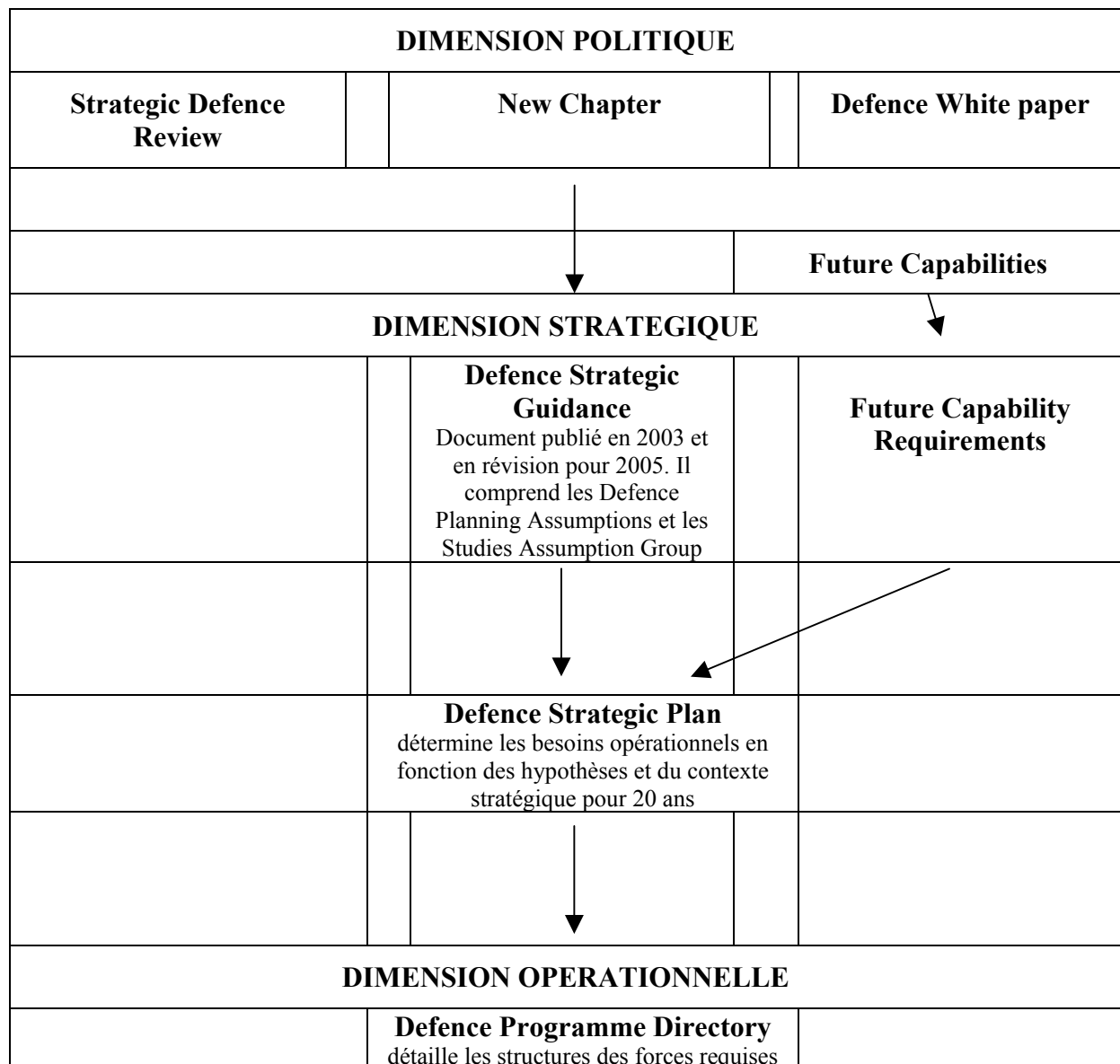
capacité opérationnelle effective et la soutenabilité correspondent en effet assez fidèlement à ce qu'on retrouve à l'UE ou à l'Otan.

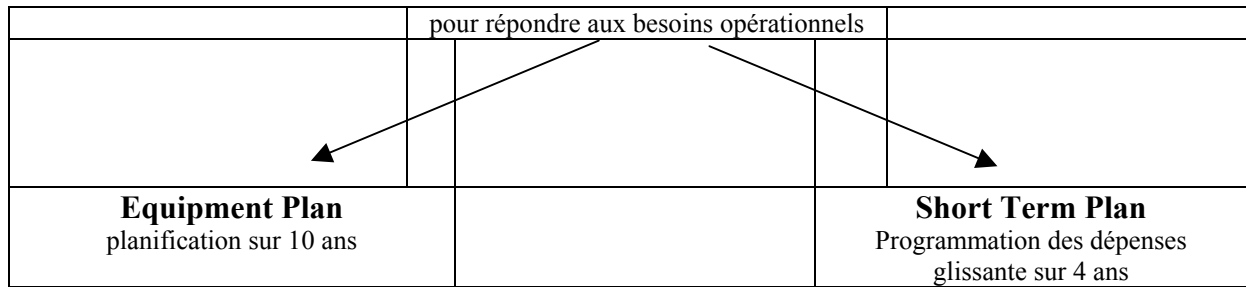
En fait, il faut bien distinguer les trois niveaux d'influence des alliés sur le processus de planification britannique :

- l'Otan est un cadre central de la planification depuis des décennies, une structure intégrée culturellement et fondatrice. Les britanniques en ont toutefois bien intégré les limites et la perte d'influence de ces dernières années depuis la fin de la guerre froide et l'élargissement. Pour eux, l'Otan reste au cœur de la défense collective même s'ils en attendent une plus grande flexibilité tant sur le plan institutionnel que politique ou militaire pour délivrer des effets en cohérence avec les évolutions des menaces ;
- le processus développé au sein de l'Union européenne ,et dont ils sont l'un des pays moteurs et une véritable force de propositions, est envisagé comme complémentaire à celui de l'Otan, en particulier pour mener des opérations de secours, de maintien de la paix, de gestion des crises. De ce point de vue, ils divergent de l'approche française qui tend parfois à opposer les deux. Signe de leur intérêt pour cette planification UE et de leur implication, ils ont engagé un véritable débat sur le sujet au Royaume Uni. Des études sont en cours, un groupe de travail a été mis en place au sein de l'IISS (*International Institute for Strategic Studies*), des colloques sur ce thème sont organisés...
- le rôle des Etats-Unis et les évolutions de la planification américaine sont également déterminants pour le processus britannique avec une obsession du MoD, l'interopérabilité. C'est dans cette idée qu'ils ont développé la NEC. La connexion avec le processus capacitaire américaine est de plus assez directe. Le personnel militaire de l'Ambassade du Royaume Uni à Washington, soit près de 600 personnes, est organisé au sein du British Defence Staff (BDS) à Washington. Ce BDS est dirigé par l'attaché de défense et est intégré dans l'organigramme de la planification capacitaire, directement sous la responsabilité du *Policy Director*, comme un élément clé de cette planification et au même niveau que le DEC (*Director of Equipment capabilities*). Ce lien avec les américains traduit le fait que les Britanniques ne peuvent intervenir seuls dans les conflits majeurs et doivent pouvoir être interopérables avec les américains pour être capables de fournir les capacités nécessaires en vue d'obtenir le plus grand impact lorsqu'ils travaillent au coté des Etats-Unis.

La mission de base du BDS est ainsi de gérer les intérêts nationaux de la sécurité britannique aux Etats-Unis, de soutenir et développer les relations entre Britanniques et Américains dans les domaines de la défense et de la sécurité (opérations militaires, coopération technologique et intelligence). En retour, le BDS doit également fournir au MoD des rapports et des interprétations de la politique de Défense américaine pour coordonner leur analyse du contexte géostratégique, faciliter l'interopérabilité des armées et des équipements, promouvoir les intérêts de la BITD britannique. Concernant la question de l'interopérabilité, le BDS travaille enfin à développer des liens directs entre les concepts et la doctrine américaine et britannique. Il soutient également les programmes en coopération entre les deux pays.

**Figure 3 - Les documents de la planification capacitaire britannique**





La planification stratégique est fixée pour un horizon temporel de 20 ans depuis le 1 janvier 2003 (c'était 30 ans auparavant). Elle permet de définir le *Future Capability Requirement* et de déterminer les trois niveaux de planification, à savoir, le *Short Term Plan* (planification glissante sur 4 ans), le *Defence Corporate Plan* (jusqu'à 10 ans) et l'*Equipment Plan* (également sur 10 ans).



## II) ANALYSE DU PROCESSUS DE PLANIFICATION.

Le processus de planification de forces reste un processus central de la planification britannique. Enjeu clé de la réforme, elle intègre de plus en plus des objectifs capacitaires et se définit donc de plus en plus suivant le principe de l'*Effects-based*. A l'image du fonctionnement du MoD, la planification britannique est caractérisée par plusieurs particularités :

- une organisation interarmées qui est inscrite dans la culture même du MoD puisqu'elle date de la réforme du Ministère en 1964. Elle se traduit par le fait que tous les comités, à chaque étape de la planification, sont constitués d'une représentation d'experts de chacune des armées ;
- une intégration systématique de civils au côté des militaires également à tous les niveaux de la planification.

On peut distinguer quatre étapes dans cette planification, depuis la définition de la politique de Défense jusqu'à l'expression de besoins en terme de capacités futures. Ce processus est à la fois *top down* et *bottom up* pour assurer à tout moment que chacune des étapes respecte bien la cohérence d'ensemble. C'est donc ainsi que le respect des contraintes budgétaires et des objectifs politiques et capacitaires est assuré. Comme le décrit la figure suivante, il s'agit d'un processus *top down* puisqu'il part de la définition de la politique de défense, des concepts et de la doctrine pour établir des hypothèses stratégiques qui permettront de construire plusieurs scénarios de missions et d'opérations que les forces armées pourraient être amenées à conduire. C'est donc à partir de ces scénarios que seront déterminés les besoins capacitaires puis les lacunes et, par conséquent, que pourront être prises des décisions d'investissements pour développer de nouvelles capacités.

Parallèlement, bien que les grandes lignes de cette politique constituent le point de départ de toute la démarche de planification du MoD, cette politique n'est pas figée et, par un savant mélange de *top down* (démarche principale) et de *bottom up* (à partir de tests des scénarios mais aussi par un retour d'expériences systématique), la doctrine peut être révisée à tout moment pour rester toujours cohérente avec l'action et les moyens disponibles. On retrouve à ce niveau toute l'originalité de la démarche britannique avec une multitude d'allers et retours à tout moment entre la politique, la stratégie et l'opérationnel, voire même avec

l'aspect financier et les moyens dont disposent le MoD. C'est d'ailleurs cet aspect du processus qui complique aussi la structure de planification capacitaire et la compréhension globale du processus.

**Figure 4 – Les étapes de la planification capacitaire.**

<b>Etape 1</b>	<b>Politique de Défense</b>		Strategic Defence Review + New Chapter + Defence White Paper
	↓		
<b>Etape 2</b>	<b>Scénarios</b>		
	↓		
<b>Etape 2 bis</b>	<b>Opérations conjointes</b>		1 opération majeure avec les Etats-Unis ; 1 ou 2 opérations de faible ou moyenne intensité ; 1 intervention de maintien de la paix
	↓		
<b>Etape 3</b>	<b>Capacités existantes : les paquets de forces</b>		
	↓		
<b>Etape 4</b>	<b>Développement de nouvelles capacités</b>		- en matière de forces - en matière d'équipement

C'est le *Policy Director* en 2005 (Desmond Bowen) qui est au cœur de ce processus. La préoccupation financière est également centrale puisqu'un refus du Chancelier de l'Echiquier à tout moment du processus de planification peut tout remettre en cause.

### ***1°) Etape 1 – La politique de Défense.***

La politique de Défense découle directement des ambitions internationales et de la volonté d'autonomie, d'indépendance et de puissance du pays. Elle est donc imbriquée dans la politique étrangère du Royaume Uni. La *Strategic Defence Review* (SDR) de 1998 explique à ce propos que « la défense est l'une des composantes de l'action du Gouvernement pour réaliser ses objectifs en matière de politique étrangère et de sécurité ». Jugeant qu'aucune menace crédible ne met en danger le territoire national et que le pays ne devrait plus être engagé dans un conflit conventionnel majeur, l'objectif central de cette politique est de pouvoir déployer rapidement et durablement des forces sur des missions, des opérations ou des conflits régionaux.

Cet objectif politique a été défini en 1998 par la SDR complétée, peu après les attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis par un nouveau chapitre de cette SDR qui intégrait de nouvelles contraintes à la politique de Défense liées au terrorisme international. En 2003, le « Defence White Paper » (DWP) redéfinissait cette politique en perspective avec les retours d'expériences récentes d'opérations militaires (Kosovo, Afghanistan, Irak...) autour de nouveaux concepts tels que le *Network Enabled Capability* (NEC) (adaptation britannique du *Network Centric Warfare* américain).

Ce dernier document réaffirme la conviction qu'il n'existe plus de risques pour les armées britanniques d'un conflit conventionnel majeur mais qu'il est nécessaire de redéfinir les principaux challenges pour la sécurité du Royaume Uni dans le futur autour des nouvelles menaces que constituent le terrorisme international, la prolifération des armes de destruction massives et les Etats faibles et défailants. Le nombre de conflits ou de missions potentiels se multipliant, le DWP fait le constat que le MoD ne pourra être militairement impliqué dans toutes les crises internationales et, donc, lorsqu'il le sera, ce sera dans la plupart des cas dans le cadre d'une coalition. En parallèle de ce constat, le DWP explique que les forces armées britanniques doivent être en mesure de réaliser simultanément une opération majeure de type Irak au côté des Etats-Unis, une opération d'intensité moyenne (Afghanistan) et une opération de faible intensité (Macédoine), éventuellement dans le cadre d'une coalition internationale.

Dans ce domaine, le DWP introduit une nouveauté par rapport à la SDR : la possibilité que les armées britannique puissent être engagées dans une opération de faible ou moyenne intensité à laquelle ne participeraient ni les Américains ni même d'autres pays alliés introduisant par cette perspective le processus de planification de l'Union européenne et donc

la possibilité d'une intervention de l'UE grâce aux moyens de l'UE ou en faisant appel aux moyens de planification de l'OTAN. Il est également précisé que, dans un tel cas, les forces armées britanniques doivent être en mesure de diriger l'opération. Même si l'argument n'est pas explicitement donné, il est probable que cet objectif résulte des leçons tirées par les Britanniques lors de l'intervention de l'Otan au Kosovo (voir le rapport du NAO sur le sujet) et donc de la volonté de ne pas perdre des capacités au prétexte que les armées américaines les détiennent et les partageront si besoin était.

Partant de cette description de l'environnement et des objectifs du Royaume Uni en matière de défense, le *Defence White Paper* en déduit les implications pour la défense britannique, « le challenge sécuritaire » (chapitre 2 du document), puis les priorités stratégiques du Ministère et les moyens d'adapter la planification et la structure des forces aux menaces potentielles. La démarche capacitaire est alors introduite une fois le contexte défini et les objectifs posés. Elle est justifiée par le fait qu'elle permet aux forces armées de réagir rapidement et avec efficacité aux missions de plus en plus diverses qu'elles ont à remplir, à la différence d'une planification fondée essentiellement sur une menace comme ce pouvait être la cas pendant la guerre froide.

Dans ce cadre, la *Strategic Defence Review* avait défini 8 effets militaires stratégiques. Le *Defence White Paper* décrit 18 tâches militaires compatibles avec la génération d'effets. « Ce qui permettra (précise le document) un processus de développement des forces plus centré sur les capacités et capables donc de générer une gamme d'effets souhaités ». Pour cela, la flexibilité et la rapidité de réaction et de prise de décision sont essentielles. La *Network Enabled Capability* (NEC), mise en réseau des capacités militaires, permettra alors de relayer toute l'information. Elle est donc un élément crucial de la rapidité de la réaction et de la génération d'effets.

## **2°) Etape 2 – Les scénarios.**

Le *Defence Strategic Guidance* élaboré en 2003 et en révision pour 2005 est le document intermédiaire entre la politique de Défense du MoD et les scénarios. C'est donc ce document qui va permettre, par l'élaboration d'un certain nombre d'hypothèses, de déterminer les scénarios des interventions possibles auxquelles pourraient être confrontées les armées britanniques. Il comprend plusieurs chapitres tels les *Defence Planning assumptions* ou les

*Studies Assumption groups*. Ces scénarios sont censés détailler tout le spectre des missions qui pourraient incomber aux armées (ce ne sont donc pas des menaces qu'ils envisagent mais, pour la plupart d'entre eux, des interventions aux quatre coins de la planète). Les scénarios sont directement déterminés à partir des hypothèses de la politique de Défense. Officiellement, ils sont de trois ou quatre ordre et très proches de ceux de l'Otan basées sur la vraisemblance de leur occurrence.

En réalité, il y en a 46 dont une trentaine sont exclusivement des scénarios physiques envisageant toutes les interventions auxquelles pourrait être confrontées les armées britanniques, les effets souhaités et donc le mode d'intervention et les moyens nécessaires. Ce sont des outils de planification (planning tools) dans une logique de LOLF à la britannique et dans un cadre totalement interarmées. Ils détaillent plusieurs informations :

1. circonstances dans lesquelles pourraient intervenir les armées britanniques, comment et avec quel(s) pays ;
2. situation géopolitique et conséquence géopolitique d'une intervention anglaise ;
3. Chronologie de l'opération ;
4. Objectifs des acteurs ;
5. Hypothèses ;
6. Contraintes

Les britanniques souhaitent pouvoir intervenir spectre sur le plus large de missions possibles et ils font bien attention à ne pas totalement perdre leur savoir faire sur des missions qu'ils jugent improbables pour le moment (conflit conventionnel majeur par exemple). Par contre, ils n'ont plus les moyens de toutes leurs ambitions et, sur certains créneaux, en particulier lorsqu'ils considèrent qu'ils ne pourront intervenir sans les Etats-Unis ou quand ils jugent préférables d'acheter l'équipement sur étagère, ils ne peuvent pas préserver leur compétences. Ils travaillent donc directement avec les Etats-Unis pour être en mesure de faire la guerre avec eux (objectif d'interopérabilité avec les forces américaines). L'attaché de défense de l'Ambassade du Royaume Uni à Washington dirige à ce titre une cellule chargée de la collaboration et de la réflexion avec les armées américaines, le British Defence Staff (BDS), intégré à la planification capacitaire, directement sous la responsabilité du *Policy Director*.

Chaque scénario est testé et joué suivant les quatre piliers capacitaires, à savoir la génération de forces, le déploiement, l'efficacité opérationnelle et le soutien. Pour toute nouvelle capacité acquise, deux questions sont posées : quelles contraintes génèrent cette capacité ? Quel plus apporte-t-elle au réseau ? Ces tests des scénarios doivent permettre de déterminer si les capacités nécessaires sont disponibles ou non et, par conséquent, de définir les lacunes capacitaires. La « mise en concurrence » des différents scénarios permet ensuite de répartir les différentes capacités déjà acquises par les forces armées entre les scénarios en fonction des lacunes identifiées pour chacun d'entre eux. Prenons l'exemple de trois scénarios mis en concurrence :

	Génération de forces	Déploiement	Efficacité opérationnelle	Soutien
Scénario 1	=	-	+	=
Scénario 2	=	-	+	+
Scénario 3	=	=	-	=

« = » signifie que la capacité disponible est suffisante pour le scénario donné, « - » qu'il existe des lacunes capacitaires et « + » qu'au contraire, la capacité est disponible et en excès. Dans le cas de ces trois scénarios, la génération de forces ne devrait poser aucun problème. De même, le scénario 3 connaît des lacunes en terme d'efficacité opérationnelle, par la mise en concurrence. On constate le surdimensionnement dans le domaine des deux autres scénarios. Des forces et des équipements vont donc être réaffectés des deux premiers scénarios au scénario 3. Le déploiement des forces s'avère par contre insuffisamment doté. Si la mise en concurrence avec tous les autres scénarios ne permet pas de remédier à cette lacune, le MoD envisage alors d'acquérir cette capacité et lance donc une réflexion sur les moyens nécessaires pour cela.

### ***3°) Etape 2 bis - Le développement d'opérations conjointes.***

C'est une étape intermédiaire dans la planification mais une étape à part entière du processus de planification capacitaire britannique depuis que la politique de Défense ambitionne d'intervenir simultanément sur plusieurs opérations. Elle conduit non seulement à déterminer la nature des opérations envisagées par chacun des scénarios par rapport à leur

intensité supposée mais aussi en probabilisant chacun des scénarios. La mise au point de cette étape de la planification découle d'un constat et d'un objectif explicités dans la politique de Défense du MoD (SDR et DWP) :

- tout d'abord le constat que le nombre de conflits ou de missions potentiels dans lesquels pourraient être militairement impliquées les armées britanniques se multiplie ;

- l'objectif, ensuite, d'être en mesure simultanément de participer à une opération majeure de type Irak (en coalition toutefois et la plupart du temps avec les Etats-Unis) et de réaliser deux autres opérations, soit une opération d'intensité moyenne (Afghanistan) et une opération de faible intensité (Maintien de la paix dans les Balkans) dont une sera une mission de maintien de la Paix.

Dans le cas de l'opération majeure, le DWP explique que si le Royaume Uni est engagé dans ce type d'opération, ce sera dans le cadre d'une coalition, très probablement menée par les Etats-Unis. Cela signifie qu'en terme de capacités, les forces armées britanniques doivent pouvoir être interopérables avec les Etats-Unis et les alliés. Concernant les opérations de faibles ou moyennes intensités, le MoD souhaite préserver ou restaurer son autonomie stratégique et pour pouvoir décider d'intervenir sans les Etats-Unis, seul ou avec ses alliés européens. Cela suppose alors que les armées britanniques puissent disposer de tout le spectre des capacités militaires pour y générer les effets souhaités. Le DWP précise que « nous maintiendrons un large spectre de capacités en matière de logistiques aériennes, terrestres et maritime, de C4ISR et de forces spéciales pour pouvoir mener des opérations nationales limitées ou diriger des opérations en coalition ».

Partant de là, cette étape de la planification capacitaire consiste, à partir des scénarios et de la probabilité qui a été attribué à chacun d'entre eux, d'envisager quelles opérations conjointes les forces anglaises pourraient être conduites à mener de front et, donc, de déterminer de quelles capacités elles devraient globalement disposer. Dans l'exemple des trois scénarios du paragraphe précédent, si le MoD souhaitait mener de front ces trois opérations, il serait confronté à des lacunes en matière de déploiement de ses forces. S'il juge avec une probabilité suffisante que cette hypothèse d'intervention simultanée est possible, alors il devra engager un processus de développement de cette capacité.

#### ***4°) Etape 3 – The Forces Development Process : quelles lacunes capacitaires, pour quels besoins ?***

Chaque scénario comprend un certain nombre de tâches à accomplir (parmi les 18 possibles). L'intervention en Irak par exemple comprenait à la fois un combat de haute intensité, une stabilisation et l'assistance à des opérations humanitaires. Ainsi, pour chaque scénario, les tâches à accomplir sont détaillées qui constituent la base de la planification capacitaire et déterminent comment doivent être développées les capacités, au travers de la structure des forces et de la définition des besoins.

Concrètement, l'évaluation des capacités se construit en deux étapes :

1. à partir des scénarios et des retours d'expériences d'opérations déjà menées, des estimations de forces nécessaires sont réalisées pour chacun des scénarios. C'est le « paquet de forces » ou *Force Packages*.
2. Dans un souci d'efficacité, le processus ne s'arrête pas à cette première étape. Dans un second temps donc, les différents scénarios sont mis en concurrence, leur coût respectif évalué puis confrontés aux ressources disponibles

(a) Le *Force Package* est défini pour chacun des scénarios en fonction du retour d'expérience des armées et autour de « piliers capacitaires », à savoir la capacité à générer des forces, la capacité de déploiement, la capacité opérationnelle effective et la soutenabilité.

C'est le *Directory of Forces development* (12 personnes environ) qui traduit en capacités militaires concrètes les hypothèses des scénarios. La confrontation entre les scénarios et les capacités disponibles permet alors de déterminer des lacunes capacitaires. Trois possibilités :

- soit la capacité disponible est inférieure aux objectifs et aux besoins ;
- soit elle correspond aux besoins ;
- soit elle est supérieure à la cible.



(b) Bien évidemment, l'état des capacités ne correspond jamais exactement aux besoins capacitaires des scénarios. Certains scénarios sont confrontés à des lacunes capacitaires pendant que d'autres peuvent bénéficier d'un excès de capacités. C'est donc par la mise en concurrence de tous les scénarios que le processus de planification est affiné. Il s'agit dans ce cas de déterminer quelle est la nature de la lacune capacitaire ou de l'excès de capacités pour essayer de résoudre cela par une meilleure réallocation des capacités existantes. Cette allocation/réallocation conduit alors à la détermination de paquets de forces pour chaque scénario.

Pour assurer une optimisation capacitaire des forces et des équipements, les compétences et les équipements sont répartis par métier en évitant toute redondance. Ainsi, l'ensemble des avions relève du chef d'Etat-major de la Royal Air Force même si les autres armées peuvent les utiliser. Dans le cadre d'une opération militaire, c'est alors l'Etat-major opérationnel des armées (Permanent Joint Headquarter – PJHQ) qui a la responsabilité des matériels engagés.

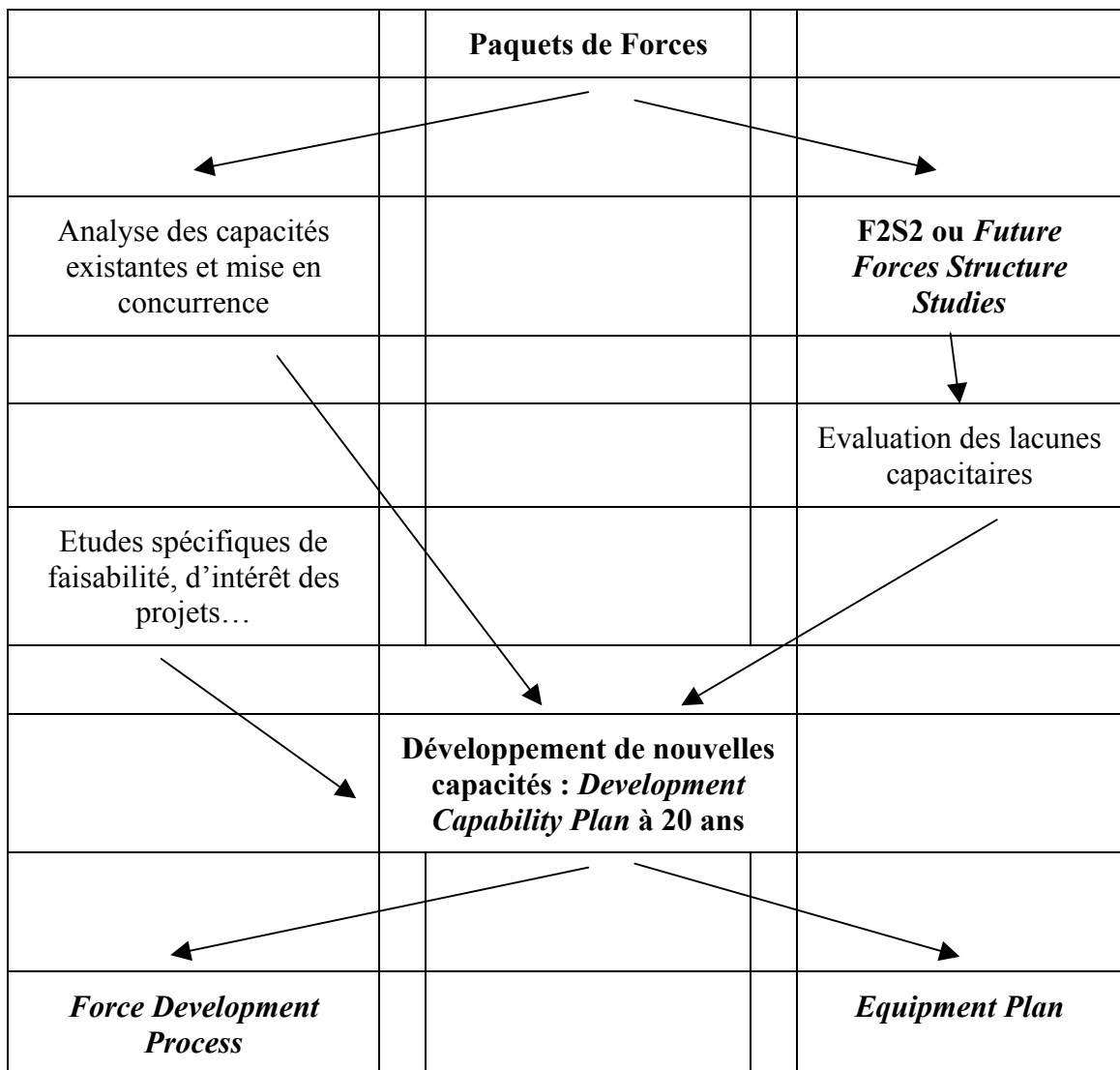
De la même manière et suivant la même logique, c'est un comité (*Investment Approval Board*), réunissant le directeur des achats, le directeur de la logistique, le second permanent undersecretary (civil) et le vice chef d'Etat-major (interarmées donc) sous la présidence du conseiller scientifique, qui propose au Ministre les armements à concevoir ou à acquérir. La composition de ce comité permet d'intégrer à la fois des civils et des militaires dans les choix, il est véritablement interarmées et prend en compte dès le début les questions de coûts de personnel et de maintien en condition opérationnelle.

Si aucun arrangement n'est possible entre les divers scénarios et que les ambitions sont trop élevées eu égard aux coûts, c'est alors tout le processus qui est repris et revu. C'est la démarche de la cohérence. La capacité d'agir en réseau, développée par la mise en œuvre de la NEC au Royaume Uni, doit en fait ainsi permettre d'améliorer à la fois l'interopérabilité des forces britanniques avec les armées des pays alliés et en premier lieu des Etats-Unis et les effets militaires de toute intervention britannique.

**5°) Etape 4 – Le développement de nouvelles capacités : Quelles forces ? Quels équipements ?**

Le passage des paquets de forces au développement de nouvelles capacités militaires n'est toutefois pas tout à fait linéaire. Du fait de la mise en concurrence des scénarios et de la procédure des opérations conjointes, l'utilisation des capacités existantes est optimisée dans un processus interarmées autour des quatre piliers de capacités. Ce n'est qu'à l'issue de tout ce processus d'évaluation des capacités existantes qu'est envisagée l'acquisition de capacités nouvelles. La capacité, nous l'avons précédemment explicitée, est le moyen de générer un effet stratégique. De ce point de vue, c'est un concept élargi qui intègre tant des forces et des équipements suivant la logique décrite par la figure suivante :

**Figure 5 – Le développement de nouvelles capacités.**



L'adaptation des forces aux besoins/lacunes capacitaires est mise au point par la F2S2 (*Future Force Structure Study*), véritable étude sur la structure des forces qui seront nécessaires pour réaliser les ambitions de la politique de Défense. Cette étude intègre en point de départ les paquets de forces et la mise en concurrence des divers scénarios. Elle a pour objectif de réduire le nombre de forces jugées « peu utiles » dans le but de déterminer les véritables lacunes capacitaires et, donc, de produire une échelle de forces cohérente avec les coûts et les aspirations politiques.

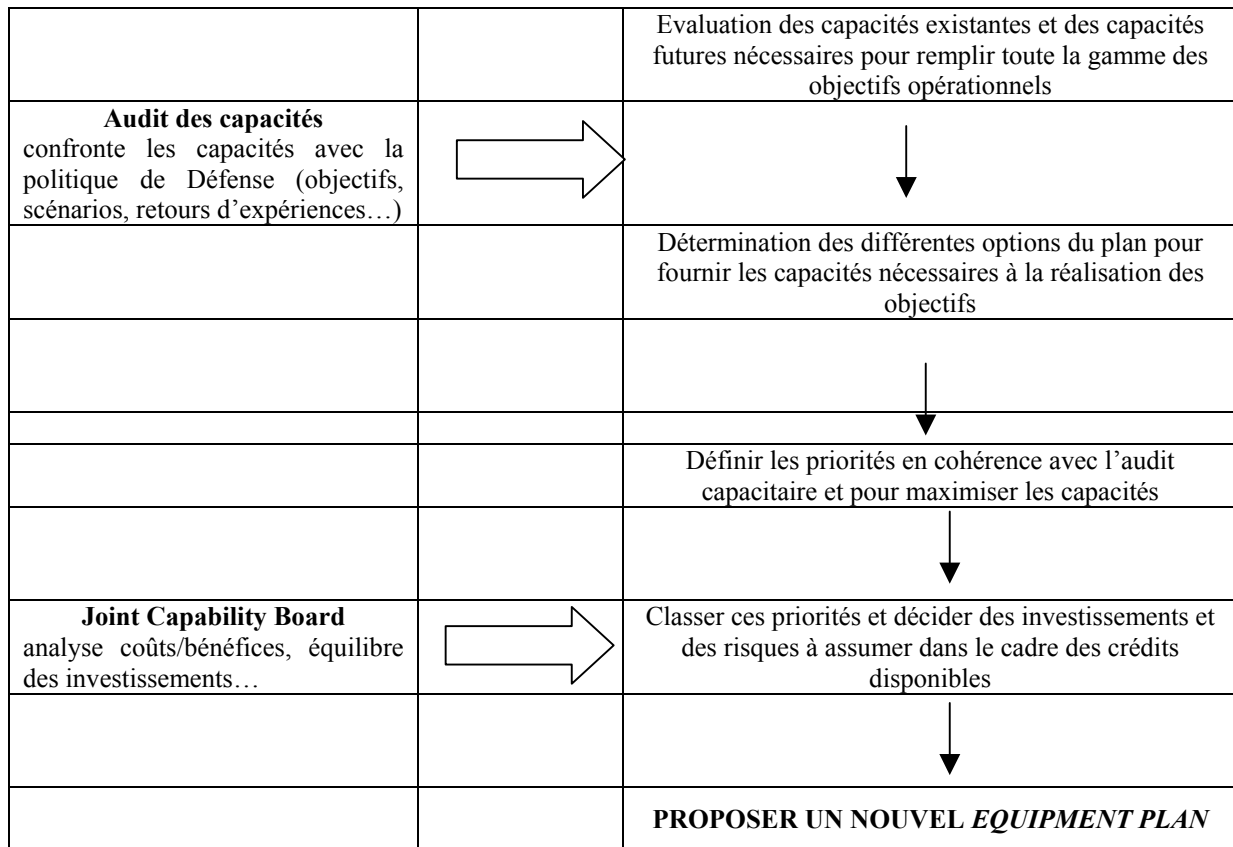
Concernant les équipements, le développement des capacités opérationnelles en fonction des lacunes est le travail du *Joint Capability Directorate Board* (JCB) qui est donc une sorte de conseil en capacités. Ce comité est dirigé par le vice-chef d'Etat-major en tant que Directeur des capacités en matière d'équipements (DEC). Il se divise en trois directions capacitaires gérée par trois *Capability Manager* dans trois départements : l'un pour le domaine des « attaques de précision » (*Attack precision*), un autre pour celui des « manoeuvres du champ de bataille » (*Battlegroup manoeuvre*), le troisième enfin, pour la « supériorité informationnelle » (*Capability information superiority*).

		<b>Vice-chef d'Etat-major (Equipment capability)</b>							
<b>Attaque de précision</b>		<b>Manoeuvre du champ de bataille</b>				<b>Supériorité informationnelle</b>			
	• Environnement au dessus du niveau de la mer				• Théâtres aériens				• ISTAR (Information, Surveillance, Target Acquisition & Reconnaissance)
					• Manœuvres aériennes et littorales				
	• Environnement sous-marins				• Manœuvres terrestres				• CCII (Command, Control, Information, Infrastructure)
	• Attaque de cibles en profondeur				• Projets spéciaux				
					• CBRN Defence				
					• Soutien logistique et en opération				

Il semblerait par ailleurs que ce soit dans ce domaine des équipements que les britanniques aient le plus de difficulté à développer une approche compatible avec les ambitions de leur politique de Défense et, donc, avec leurs ambitions en terme de capacités militaires. C'est donc aussi dans ce domaine et face à ces difficultés qu'ils soutiennent le processus européen de planification et dans ce cadre le développement de l'Agence européenne de défense. Le DEC part du constat que les besoins en matière d'équipement sont de plus en plus nombreux et de plus en plus variés alors même que le budget est une contrainte de plus en plus forte. Dans le document *Supporting Essays* publié en même temps que le *Defence White Paper* en décembre 2003, le septième essai intitulé « Faire de la politique industrielle un atout pour les forces armées et pour l'industrie britannique » traduit ces préoccupations.

Dans ce contexte, le MoD utilise l'approche capacitaire à la fois pour optimiser l'acquisition d'équipements mais aussi pour justifier de besoins financiers accrus. Dans le premier cas, cette volonté d'efficience a conduit le MoD à repenser l'*Equipment plan* dans une logique de développement des capacités militaires. Cet *Equipment plan* est ainsi défini comme « un plan capacitaire équilibré et cohérent pour des équipements efficaces et compatibles avec les moyens financiers disponibles ». Le processus de cette planification est décrit par la figure suivante :

**Figure 6 – Le Processus de développement des capacités de l'*Equipment plan***



Dans ce domaine des équipements, outre le *Defence equipment plan*, la redéfinition des politiques industrielles (*The Defence Industrial Policy*) et de R&D (en 2002 et 2003) a pour objectif de créer ou préserver les capacités industrielles et technologiques du MoD en amont de la planification capacitaire à proprement parlé. En effet, ces capacités sont considérées comme des parties intégrantes de la politique de Défense et le MoD explique que les armées britanniques ne pourront continuer à disposer des meilleurs matériels que s'ils disposent d'une industrie technologiquement performante et en bonne santé financière. Dans ce contexte, le Gouvernement, au moyen de sa politique industrielle, cherche notamment à :

- connaître à tous moments les capacités de l'industrie britannique pour savoir sur quelles capacités industrielles et technologiques il peut s'appuyer pour construire son plan d'équipement futur ;
- développer les liens entre les besoins militaires émergents et les capacités industrielles pour conduire à améliorer la proximité de la BITD et des besoins des armées ;

- développer les marchés à l'exportation de l'industrie britannique pour assurer sa rentabilité, sa compétitivité et son développement ;
- développer des stratégies à long terme qui permettront aux Britanniques de bénéficier des compétences adéquates. Le MoD explique à ce propos qu'il est de sa responsabilité de préserver les capacités industrielles.

De la même manière, la maîtrise des technologies, voire même la supériorité technologique, sont essentielles à l'acquisition des capacités clés. Pour cela, le MoD doit être en mesure d'exploiter le plus rapidement possible les technologies émergentes. C'est sur cet aspect que se porte aujourd'hui l'essentiel de la réflexion capacitaire dans ce domaine. Plusieurs voies sont alors explorées : Une prospective du futur, une analyse des grandes tendances, un monitoring des technologies, l'étude des projets de recherche des laboratoires de sciences et un workshop au sein de la LoI.

Dans les deux cas, politique industrielle ou politique de R&D, le MoD fait le pari de la dualité, souhaitant générer des externalités positives de ces deux politiques dans le domaine civil mais également bénéficier des compétences et des innovations civiles. Il est actuellement en phase de mise en cohérence entre sa planification et ces deux politiques mettant, par exemple, en place des *Towers of Excellence* dans le domaine des nouvelles technologies pour développer des compétences technologiques propices à l'acquisition des capacités voulues.

### III – LES FONCTIONS DE LA PLANIFICATION ET LEUR VALORISATION AU ROYAUME UNI

	<b>Royaume Uni</b>
Fonction prospective politico stratégique	3
Fonction prospective opérationnelle : missions des armées, scénarios d'intervention	3
Détermination des capacités : différentes fonctions capacitaires et capacité	3
Détermination des systèmes de défense, architectes des forces	2
Spécification des matériels	2
Prospective technologique : technologies à maîtriser	1
Maintien d'une BITD et politique industrielle	2
Fonction financière : interface au sein du Ministère de la Défense	3

0	nul
1	faible
2	moyen
3	complet

#### 1) **Fonction de prospective politico stratégique**

C'est la *Strategic Defence Review* publiée en 1998 qui a redéfini les différentes menaces auxquelles pourrait être confronté le Royaume Uni post-guerre froide. L'intervention de l'Otan au Kosovo, les événements du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis puis les interventions en Irak et en Afghanistan ont conduit à des adaptations de cette prospective par la publication du *Strategic Defence Review : New Chapter* en 2002. La prospective politico stratégique est réalisée pour les vingt années à venir.

#### 2) **Fonction prospective opérationnelle**

La méthodologie de la prospective opérationnelle découle directement de la prospective politico stratégique. Elle est explicitée par le *Defence White Paper*. C'est le *Defence Strategic Guidance*, document publié en 2003 et en révision pour 2005 et le *Defence Strategic Plan* qui définissent cette prospective opérationnelle. Le *Defence Strategic Guidance* comprend les *Defence Planning Assumptions* et les *Studies Assumption Group*. Il conduit à définir 18 tâches stratégiques auxquelles doivent se préparer les forces armées et huit effets qu'elles doivent être en mesure de produire (ce dernier aspect concilie ainsi

l'approche capacitaire avec la logique de l'Effects-based operation). Enfin, des scénarios sont également élaborés par les forces armées déterminant toutes les opérations et toutes les zones sur lesquelles elles pourraient être emmenées à intervenir.

### **3) Détermination des capacités : différentes fonctions capacitaires et capacités**

La définition des capacités se réalise en parallèle des fonctions prospectives politico stratégique et opérationnelles. Elle découle donc à la fois d'une réflexion interne au MoD sur ce que devrait être capable de faire les forces et de la définition des 18 tâches et des 8 effets stratégiques. Cette dichotomie illustre en quelque sorte toute la difficulté de l'adaptation des planifications des pays pour en faire des planifications capacitaires. Partant d'un existant, il s'agit de l'adapter à la définition de capacités, capacités qui doivent à la fois être cohérentes avec celles des alliés et en particulier des Etats-Unis pour des questions d'interopérabilité, mais aussi correspondre au format des armées.

C'est le *Future Capabilities* publié en juillet 2004 qui les explicite. Elles sont au nombre de quatre (génération des forces, déploiement, efficacité opérationnelle et soutien) et correspondent « à ce qu'il est possible de faire en fonction des moyens disponibles ».

### **4) Détermination des systèmes de défense, architecte de forces**

Pour passer de systèmes de défense adaptés aux capacités identifiées, l'Etat-major des armées a mis en place une méthode de mise en concurrence des scénarios opérationnels en fonction des lacunes et des capacités déjà opérationnelles pour chacun des scénarios. Il détermine alors des paquet de forces (forces, moyens et équipements) nécessaires pour chacun des scénarios et permettant de générer les capacités prédéfinies. C'est le rôle du *Defence Program Directory*.

### **5) Spécification des matériels**

C'est le DEC (*Defence Equipment Capability*), dirigé par le Vice Chef d'Etat-major, qui détermine les matériels nécessaire pour acquérir les capacités souhaitées grâce à un plan d'équipement élaboré pour 10 ans.



## **6) Prospective technologique : technologies à maîtriser**

C'est probablement, pour le moment, le point faible de la planification capacitaire eu égard à l'avance qu'a la réflexion du MoD britannique en matière de planification capacitaire par rapport aux autres pays européens. Conscient de la faiblesse de cette prospective technologique (qui ne touche d'ailleurs pas que le secteur militaire au Royaume Uni), le Gouvernement travailliste a lancé un programme de restructuration en 2002 avec la mise en place de pôles d'excellence.

## **7) Maintien d'une BITD et politique industrielle**

Malgré une logique de Smart procurement qui pourrait signifier une séparation nette entre les intérêts industriels et les pouvoirs publics, le MoD vient de redéfinir une politique industrielle et a récemment prouvé qu'il suivait de près l'évolution de sa BITD. Ces préoccupations industrielles sont, sans que cela soit clairement dit, un facteur déterminant de la planification capacitaire.

## **8) Fonction financière : interface au niveau du Ministère de la Défense**

Elle est omniprésente dans le processus de planification britannique, le Chancelier de l'échiquier ayant toujours le dernier mot quant aux crédits à allouer à la défense. Le budget de la défense étant un budget d'Etat, il est sous sa responsabilité et l'actuel Ministre des finances exige chaque année des économies supplémentaires. De ce fait, le contrôle financier est appliqué à tous les niveaux de la planification par un savant mélange de *Top Down* et de *Bottom up* dans la méthodologie de planification. Tout d'abord, la planification financière est depuis cette année une planification biannuelle. De plus, la mise en concurrence des scénarios permet d'adapter l'outil de défense tant pour la planification capacitaire que par rapport aux moyens financiers disponibles. Les paquets de force ou *Forces Packages* détaillent alors tous les besoins, et c'est en fonction des moyens disponibles que sont réalisés les arbitrages entre tel ou tel scénario. Dans l'état actuel de la planification financière, le MoD pensait pouvoir mener trois opérations simultanément. Les retours d'expérience d'Irak semblent indiquer que cela est trop ambitieux, des révisions sont donc en cours...

Le *Short Term Plan* établit tous les 2 ans le budget alloué à la défense et donne un budget de fonctionnement aux 11 gouverneurs de crédit, le budget de la défense est un budget d'Etat.

## Section VIII - Le modèle suédois de planification

### D) DESCRIPTION DU MODELE SUEDOIS DE PLANIFICATION

Le modèle de planification suédois se présente comme un système de poupées russes. Formellement, cette planification est consignée dans un document établi tous les trois ans qui est examiné et voté par le Parlement. La dernière édition du document « Our Future Defence » a été publiée en octobre 2004, elle couvre les années 2005-2007<sup>40</sup>. Toutefois, ce document contient en son sein une planification à plus long terme, sur vingt ans, avec des objectifs à moyen terme entre cinq et dix ans.

C'est l'Etat-major des armées, qui ne fait pas partie du Ministère de la défense, qui établit cette planification avec l'aide de l'agence de recherche de défense suédoise (la FOI) et de la direction de l'armement et du matériel (FMV), tout ceci en concertation avec le Ministère de la défense. A l'extérieur de l'administration proprement dite, des organismes tels que l'institut suédois des relations internationales ou l'institut de recherche sur la paix de Stockholm (SIPRI) ou l'académie militaire sont présentés par les autorités publiques comme des organismes pouvant influencer par leurs travaux sur la planification suédoise. Enfin, il faut noter que le Parlement lui-même peut constituer un facteur d'influence puisque la commission de la défense publie régulièrement des rapports sur la politique de défense de la Suède destinés à donner des orientations au Gouvernement sur la politique de défense<sup>41</sup>.

Cette planification est établie après que le Gouvernement ait donné ses directives sur trois aspects de la planification :

- les capacités opérationnelles attendues ;
- le contexte international et le rôle de la Suède ;
- les orientations budgétaires pour la défense.

La Suède étant un pays ayant par tradition une politique de neutralité sur la scène internationale (neutralité que l'on a souvent qualifié d'« armée »), les besoins nationaux restent une des données de base essentielle pour l'établissement de la planification suédoise. Toutefois, à côté de la prise en compte de ces besoins nationaux, les Suédois intègrent également pour leur planification les besoins qui peuvent être exprimés par d'autres

---

<sup>40</sup> Swedish government bill 2004/05.5

Our future defence, The focus defence policy 2005-2007, Regeringskansliet, Government office of Sweden.

<sup>41</sup> On peut ainsi citer le rapport « defence for a new time » publié le 1<sup>er</sup> juin 2004 qui exprimait les souhaits du Parlement pour le futur.

organismes comme l'Union européenne, l'OTAN (dans le cadre du partenariat pour la paix), ainsi que les Nations-Unies. Dans certains cas, ces besoins peuvent être exprimés formellement, comme dans le cas de l'OTAN avec la politique de partenariat pour la paix, tandis que dans le cas de l'Union européenne, la Suède détermine la nature de sa contribution à partir de l'expression de besoins globaux exprimés par cette instance. Les Suédois considèrent eux-mêmes qu'aujourd'hui leur planification est largement élaborée à partir du concept de sécurité de l'Union européenne et ses *headline goals* ainsi que des objectifs de partenariat de l'OTAN, notamment pour les questions liées à l'interopérabilité des forces. Enfin, la Suède veille à maintenir une contribution importante aux missions réalisées sous l'égide des Nations-Unies.

Si, dans le document « our future defence », la planification à court et moyen terme est dépendante de l'état des lieux des armées et des demandes exprimées par les états-majors, en revanche, la planification sur le long terme fait l'objet de l'élaboration de différentes options qui sont soumises au Chef d'Etat-major et qui sont exprimées en fonction de leurs conséquences opérationnelles, de leurs conséquences économiques mais, également, des implications en terme de personnels et de conséquences pratiques. Une fois entérinée par le Chef d'Etat-major, la planification est soumise pour avis au Gouvernement puis au Parlement. La dernière planification a été adoptée par une résolution du Parlement en décembre 2004.

Dans la planification suédoise, le facteur financier est considéré comme un préalable. Ainsi, pour la planification 2005-2007, l'hypothèse choisie est celle d'un budget de la défense de 3 milliards d'euros par an avec une économie à réaliser de 330 millions d'euros d'ici 2007 par rapport à la période précédente.

La planification à long terme, réalisée sur 20 ans, comprend cinq parties :

- Une analyse de prospective stratégique à long terme, 20 ans ;
- L'élaboration de plusieurs scénarios génériques d'intervention à partir de cette analyse prospective à 20 ans ;
- L'élaboration de structures de forces qui pourraient satisfaire les besoins possibles identifiés à horizon de 20 ans ;
- Le bilan de l'état actuel des forces suédoises de manière à pouvoir envisager les solutions possibles ;
- L'élaboration d'une structuration alternative des forces à un horizon de 10 ans.

Cette planification à 20 ans a vocation à être adaptée tous les 3 ans quand la Suède révisera sa planification tri-annuelle en 2007.

La planification de défense suédoise comprend plusieurs aspects :

- Les capacités des forces ;
- Le volet planification des personnels ;
- Le volet équipement et matériel ;
- Le volet entraînement et formation ;
- Le volet logistique.

Enfin, la planification suédoise comprend un volet relatif à la recherche et technologie. Plus qu'une planification de la R&T proprement dite, c'est une méthodologie qui est toutefois mise en place afin d'orienter les travaux de R&T militaire. Cette méthodologie présente plusieurs traits caractéristiques :

- Ce n'est pas une recherche à « spectre large » (comme en Allemagne par exemple) mais concentrée sur quelques niches ;
- C'est une recherche où l'on essaie de maximiser les passerelles entre les domaines civil et militaire ;
- C'est une recherche qui est orientée vers le concept *Network defense based* ;
- C'est une recherche qui est orientée vers les technologies de rupture ce qui implique de pouvoir découpler cette recherche de la notion de produit et donc de marché.

## II) LES PRINCIPAUX AXES DE LA PLANIFICATION POUR 2005-2007 DANS LE DOCUMENT *OUR FUTURE DEFENCE*

Le document *Our future defence* présente comme intérêt principal de donner des indications sur le modèle de planification même au-delà des priorités qui sont fixées.

### a) *une planification dans un cadre de plus en plus international*

En premier lieu, on constate que, de plus en plus, la planification suédoise se situe dans un cadre multilatéral et non national.

Les objectifs assignés à la défense suédoise sont de quatre ordres :

- aider à prévenir et gérer les crises dans le monde ;
- garantir l'intégrité territoriale du pays ;
- défendre la Suède contre les attaques armées ;
- protéger la population civile et défendre les fonctions les plus importantes de la vie en société en cas de guerre.

Ces quatre objectifs conduisent à privilégier deux modes d'action :

- l'action extérieure dans un cadre multinational ;
- la lutte contre le terrorisme et la défense des fonctions vitales de la société qui ne ressortent principalement pas du domaine militaire.

De ce fait, la structure, le volume et l'organisation des forces armées sont de plus en plus conçues en fonction de ces opérations dans un cadre multinational. Cela conduit à donner une importance privilégiée, dans la préparation de la planification, aux orientations données par l'Union européenne dans le cadre des *Headline goals* et aux objectifs fixés par l'OTAN dans le cadre du partenariat pour la paix. Concrètement, la Suède se fixe comme objectif de pouvoir participer à deux opérations internationales d'envergure, chacune nécessitant le déploiement d'un bataillon entier et à trois opérations de moindre envergure. Il est fixé également pour objectif de participer à d'autres opérations avec un délai d'alerte plus long et de soutenir d'autres opérations sur une période de temps prolongée.

Afin de remplir l'objectif de l'Union européenne de développer une force de réaction rapide, la Suède se fixe comme objectif de mettre sur pied sa propre capacité de réaction rapide en partenariat avec d'autres pays comme la Finlande. Cette force de réaction rapide

doit être opérationnelle au 1er janvier 2008. Concrètement, cette force de réaction rapide doit en fait prendre la forme d'un GT 1500 qui sera dirigé par la Suède et qui comprendra également des forces finlandaises et norvégiennes (pays non membre de l'UE). La nature des unités affectées à ces forces internationales et leur niveau de préparation doivent être perpétuellement réévalués.

Cette réorientation vers les missions internationales et donc l'intégration de fait de la planification suédoise dans des structures de planification internationale découlent également du constat que les menaces liées à des risques d'attaques militaires directes dirigées vers la Suède ont diminué depuis la chute du mur de Berlin, constat fait dans le document *Our future defence*. Très clairement et contrairement à la Finlande ou à la Pologne par exemple, la Suède ne considère donc plus une menace massive venant de l'Est, en l'occurrence la Russie, comme crédible. Cette absence de menace majeure lui permet d'opérer un rapprochement très sensible vis-à-vis de l'OTAN et de l'Union européenne sans pour autant remettre formellement en cause sa politique de neutralité. Toutefois, il est certain que ce qui peut apparaître comme une fiction n'est possible que parce que la Suède a le sentiment que l'OTAN et l'Union européenne sont des structures de sécurité « à la carte » qui respectent les spécificités de chacun comme le démontre l'article I-41-7, premier alinéa, sur la clause d'assistance mutuelle incluse dans le projet de constitution européenne.

#### ***b) La réduction du format des armées et le début de leur professionnalisation***

C'est cette réorientation des missions de l'armée suédoise qui justifie également la réduction du budget de la défense annoncée pour les trois prochaines années, couplée avec la diminution du format des forces armées et la fermeture d'un certain nombre d'implantations sur le territoire national.

. A terme, le format de l'armée doit diminuer de 40%. Le nombre de personnels d'active, qui est aujourd'hui de 27 000, doit diminuer de 5 000, se répartissant en 3 000 militaires et 2 000 civils, entre 2005 et 2007 (réduction notamment du nombre d'officiers). Le nombre de conscrits qui sera nécessaire chaque année est de 8 000 à 10 000 au lieu de 12 300. Si le service national, avec une durée de base de 11 mois est maintenu, il est prévu de faire de plus en plus appel à des volontaires que l'on solliciterait après le service national. Le nombre de réservistes est aujourd'hui de 262 000. Le nombre des implantations supprimées est de 15 dont 5 régiments, 2 bases navales, un régiment amphibie et la seconde flottille de bateaux de

combat de surface. De manière générale on assiste à une vaste relocalisation des implantations qui correspond à une véritable évolution en profondeur de la structure des forces armées suédoises.

### **c) *Le concept de Network based defence***

Comme beaucoup d'autres pays européens, les Suédois reprennent le concept de *Network centric warfare* inventé aux Etats-Unis sous le terme de *Network based defence*. Sur ce concept chaque pays inclut une touche spécifique à son pays. Pour la Suède c'est la flexibilité qui est recherchée avec le *Network based defence*, flexibilité qui est censée permettre d'assembler les types de forces en fonction de l'opération à mener. La *Network based defence* est censée permettre également, grâce aux technologies de l'information et de communication, de mieux s'insérer dans un dispositif multinational.

### **d) *Une politique industrielle clairement affichée***

Dans tous les autres pays étudiés, la prise en compte d'intérêts de nature industrielle n'est jamais affichée dans les documents de planification qui font toujours référence au triptyque analyse des menaces, missions des armées, besoin opérationnel, que ceux-ci soient conçus dans un cadre national ou multinational et que la planification soit capacitaire ou selon une logique de forces. Au mieux, les responsables chargés de la planification interrogés nous ont concédé que les intérêts industriels pouvaient être pris en compte dans la planification, mais selon une démarche qui venait interférer avec le processus normal allant même jusqu'à remettre en cause une démarche capacitaire quand celle-ci existait.

En Suède, les intérêts industriels font partie dès l'origine des paramètres qui doivent être pris en compte dans la planification. Très clairement il est écrit dans le document *Our future defence* :

« Le Gouvernement estime qu'il doit concentrer ses efforts dans un certain nombre de niches industriels qui doivent permettre de renforcer la position de la Suède dans le marché des équipements de défense. Ces niches sont :

- les systèmes de *command and control, network based* ;
- les avions de combat;
- les véhicules de combat ;
- les systèmes d'armes à courte portée ;



- les systèmes de télécommunications sécurisées

En revanche, les technologies relatives à la propulsion anaérobie pour les sous-marins ainsi que la technologie de la furtivité pour les navires de surface ne sont pas cités.<sup>42</sup>

De même, dans la limite de la nécessité de respecter la règle du choix de la solution au meilleur rapport qualité/prix, il est recommandé « d'accorder une préférence aux produits qui permettront d'assurer le développement technologique de l'industrie suédoise de défense ». Toutefois, la coopération internationale est privilégiée avec les six pays de la LoI, les pays nordiques ainsi qu'avec les Etats-Unis.

---

<sup>42</sup>«Personnel take brunt of swedish budget cutbacks», Jane's Defence Weekly, le 11 mai 2005.

### III) ANALYSE DE LA PLANIFICATION SUEDOISE

Plus que la planification en elle-même, c'est le contexte historique qui a façonné la politique de défense suédoise qui peut prêter à caution.

La Suède était en effet, un pays pratiquant une neutralité armée dont le dispositif de défense était orienté pour faire face à la menace soviétique. Contrairement aux Finlandais, cette option est totalement abandonnée et la Suède a décidé de s'engager dans un véritable processus de transformation des armées où le dispositif suédois est destiné à s'intégrer dans un cadre multinational que ce soit celui de l'OTAN ou celui de l'Union européenne. Ces deux instances prennent donc une importance essentielle dans la définition de la planification suédoise.

Cela étant dit, ce processus de transformation semble devoir souffrir d'un triple handicap :

- La structure des forces armées suédoises était en 2004 encore fortement marquée par la nécessité de faire face à une menace militaire majeure venant de l'Union soviétique avec six brigades mécanisées, 280 chars de combat et plus de 200 pièces d'artillerie de 155 mm. Cet arsenal n'est bien évidemment plus adapté et pas déployable pour des opérations extérieures. Le Chef d'Etat-major des forces armées, Hakan Syren, est lui-même très critique par rapport à la situation existante. Dans le magazine de l'agence FOI, il déclarait en effet, en février 2004 que « la réduction du format des armées aurait dû s'opérer plus tôt »<sup>43</sup>

- Bien que réduit, le service national n'est pas remis en cause. Pour des questions de culture, il n'a en effet, pas été possible de supprimer cette institution même si on s'est engagé plus ou moins sur la voie de la professionnalisation. Or, là encore, le Chef d'Etat-major des forces armées considère que le système de la conscription est inadapté pour les opérations extérieures qui deviennent la fonction principale de l'armée suédoise ;

- Enfin et surtout la transformation doit s'effectuer avec un budget de la défense réduit de 10% par an. Certes on se dirige vers une réduction du format des armées liée à la fin de la menace majeure. Mais la volonté de réorienter les missions des forces armées vers les opérations extérieures s'accompagnera nécessairement d'un processus de professionnalisation et au recours à des volontaires après le service

---

<sup>43</sup> Framsyn, février 2004, Suède.

national qui entraînera nécessairement un surcoût. La *Network based defense*, même si elle est susceptible de générer des économies à terme du fait d'une réduction du nombre d'équipements, nécessite tout de même des investissements dans un premier temps dans le domaine du C2. Enfin, la Suède, comme nombre d'autres pays européens, souffre d'une planification militaire où les héritages du passé en terme de programmes d'armement sont très lourds avec l'avion de combat Gripen dont il a fallu réduire le nombre de commandes à 135.

Le Chef d'Etat-major des forces armées, qui avait fait part de ces inquiétudes avant même que la nouvelle planification soit rendue publique, a confirmé celles-ci après que le document *Our future defence* soit rendu public. Lors d'une conférence de presse donné le 4 mai 2005, il a indiqué que des incertitudes régnaient encore sur les besoins nécessaires dans le futur pour assurer les missions de sécurité intérieure liées à la lutte contre le terrorisme et ceux nécessaires aux interventions extérieures, notamment dans le cadre de la force de réaction rapide au service de l'Union européenne<sup>44</sup>.

De ces propos on peut tirer deux hypothèses :

- soit la planification militaire qui a été rendue public fin 2004 n'est pas réellement finalisée quant à la partie correspondant au long terme, c'est à dire 20 ans ;
- soit les hypothèses financières qui ont été retenues ne sont pas cohérentes avec le contenu de cette planification à long terme.

En tout état de cause cela conduit à s'interroger sur le processus de planification suédois qui, à l'image du processus de planification finlandais, donne un pouvoir plus important au Chef d'Etat-major dans la planification mais sans qu'il y ait une cohérence toujours certaine avec les décisions politiques.

Manifestement, on peut donc craindre quant au résultat de cette planification par rapport aux objectifs affichés. Il faudra beaucoup plus de temps à la Suède pour adapter son modèle de défense que pour les autres pays européens qui ont décidé un processus de transformation. L'armée suédoise a en effet, été conçue pour résister à une invasion de l'URSS et ce n'est que très récemment que les priorités ont été modifiées. Or, la pénurie budgétaire dont va souffrir la défense va rendre nécessairement ce processus de transformation long et aléatoire.

---

<sup>44</sup> "Personnel take brunt of swedish budget cutbacks", jane's defence weekly 11 mai 2005

En revanche, le modèle de planification suédois présente des spécifications originales (prise en compte des intérêts industriels, stratégie de niches technologiques ainsi que sur les matériels) qui permettent, à défaut d'envisager de couler le modèle de planification suédois dans un modèle européen, d'incorporer ce modèle dans une logique de partage des compétences, capacitaires, technologiques, industriels, au niveau européen qui ne peut que favoriser une cohérence de l'ensemble.

#### IV) LES FONCTIONS DE LA PLANIFICATION ET LEUR VALORISATION EN SUEDE

	Suède
Fonction prospective politico-stratégique	2
Fonction prospective opérationnelle : missions des armées, scénarios d'intervention	2
Détermination des capacités : différentes fonctions capacitaires et capacité	1
Détermination des systèmes de défense, architectes des forces	1
Spécification des matériels	1
Prospective technologique : technologies à maîtriser	2
Maintien d'une BITD et politique industrielle	3
Fonction financière : interface direction des affaires financières ministère de la défense	2

- 0 nul
- 1 faible
- 2 moyen
- 3 complet

##### 1 ) Fonction prospective stratégique

Bien que tardive, la réorientation de la politique de défense suédoise est réelle. Ce pays étant un pays neutre et ayant pratiqué une « neutralité armée », il possède depuis longtemps une capacité de prospective stratégique importante qui se traduit entre autres par l'existence de *think tank* de renommées mondiales. Le rapprochement de l'OTAN et de l'Union européenne pourrait rendre cette fonctionnalité moins importante dans les années à venir pour les Suédois. Toutefois, il n'est pas envisagé pour le moment d'abandonner le statut de neutralité même si, dans les faits, la Suède aura de plus en plus tendance à se couler dans le moule de l'Union européenne et de l'OTAN. De plus, sa stratégie de niches, tant en terme de politique étrangère qu'en terme de type d'actions militaire à conduire, industrielle ou technologique, nécessite une forte articulation avec la prospective stratégique sous peine de perdre la ligne directrice de cette stratégie de niches.

## **2) Fonctions prospective opérationnelle, missions des armées, scénarios d'intervention**

En théorie, la prospective opérationnelle suédoise est bien développée dans le sens où les Suédois ont une vision assez précise des tâches militaires qu'ils veulent prendre en compte au sein de l'Union européenne. Cette prospective se traduit notamment dans la constitution d'une force de réaction rapide, dans la détermination du nombre d'opérations auxquels la Suède veut participer, dans le type d'engagement militaire qui est accepté. Partageant des vues communes avec d'autres pays de l'Union européenne sur le type d'engagement envisagé, la Suède a d'ailleurs été capable de proposer la constitution d'un GT 1500 de concert avec la Finlande, la Norvège, et sans doute l'Estonie, dans lequel ce pays aura un rôle non négligeable dans la direction.

Toutefois, on peut craindre que la capacité de cette prospective opérationnelle ne soit que très théorique et, ce, pour trois raisons :

- En premier lieu, l'expérience qu'a la Suède d'une planification opérationnelle orientée vers des opérations extérieures dans un cadre multinational est très récente. Ce pays manque donc d'expérience dans ce domaine ;
- La planification opérationnelle suédoise se déroule à l'heure actuelle dans le cadre d'un profond processus de transformation des armées (on couple à la fois le processus de transformation que l'on trouve dans nombre d'armées européennes avec une réorientation sur les missions extérieures) qui se déroule, avec en toile de fond, une réduction des moyens budgétaires peu propice à ce genre de processus.
- Manifestement il faut donc considérer que la planification opérationnelle suédoise n'est pas « stabilisée » ce qui rend aléatoire tout le processus de planification, qu'il concerne les hommes, les équipements ou la logistique.

## **3) Détermination des capacités, différentes fonctions capacitaires et capacités**

La Suède est un pays neutre qui a mis sur pied un modèle de défense destiné à défendre son territoire en ayant recours à des réserves nombreuses et un équipement peu ou pas adapté du tout aux opérations extérieures. La planification selon un modèle capacitaire, si elle est adaptée à tous types de modèles de défense, trouve néanmoins sa pleine utilité dans le

cas d'armées conçues selon le modèle du corps expéditionnaire et s'intégrant dans un dispositif multinational. En ce sens, on peut considérer que c'est seulement très récemment que la Suède a incorporé une réflexion capacitaire dans sa démarche de planification et, là encore, le manque de disponibilité financière fait craindre des incohérences dans le résultat final tout au moins à court et moyen terme.

#### **4) Détermination des systèmes de défense et des systèmes de forces**

Pour le moment, il est difficile de se faire une idée précise de la valorisation de cette fonction en Suède et de l'orientation qui sera donnée une fois la valorisation établie. Encore une fois, le processus de transformation des armées, qui n'est pas stabilisé, influe de manière notable sur cette fonction.

En théorie, c'est l'Etat-major qui a la haute main sur cette fonction puisque le FMV (agence d'acquisition) et le FOI (agence de recherche) voient leurs fonctions limitées strictement à leur domaine de compétence : la politique d'acquisition et la politique de recherche. Toutefois, comme on l'a vu, la stratégie de niche industrielle et de niche technologique adoptée par la Suède ne peut que conduire à nuancer cette analyse et à revaloriser le rôle du FMV et du FOI. De ce fait, la notion d'architecture de systèmes de défense et de systèmes de forces pourrait être réintroduite mais sur une base lacunaire et non systématique en fonction des choix industriels et technologiques. Bien entendu, cette stratégie doit néanmoins s'articuler avec le rôle de l'Etat-major qui a la haute main sur la planification et à qui sont confiés les contrats opérationnels. Encore une fois, il est nécessaire que le processus de transformation soit plus avancée pour que l'on puisse juger plus précisément de la réalité et de l'efficacité de cette démarche lacunaire sachant que la probable sous-estimation financière de la transformation risque de perturber la cohérence avec laquelle cette fonction est exécutée.

#### **5) Spécification des matériels**

L'analyse que l'on peut faire de la manière dont cette fonction est assurée découle de toutes les précédentes. Nous sommes donc dans une situation qui est peu clarifiée et potentiellement contradictoire :

- le rôle prééminent du chef d'Etat-major sur la planification, la réorientation du modèle de défense dans un sens clair, le fait que la Suède dispose

d'une industrie d'armement non négligeable, incitent à penser que la spécification des matériels est définie précisément en Suède en fonction du modèle opérationnel ;

- en revanche, la nécessité de préserver des niches industrielles et technologiques incite à penser que, si cette spécification est sans doute définie précisément, cela ne résulte peut-être pas du modèle opérationnel ;

- enfin, l'absence de moyens financiers nécessaires à la transformation des armées risque de ralentir fortement le processus de transformation, l'émergence de nouveaux programmes d'armement adaptés au nouveau concept (notamment les programmes *Network based defense*) et donc de mettre à mal, tout au moins dans une phase intermédiaire, la cohérence de la spécification des matériels par rapport au modèle d'armée à mettre en place.

## **6) Prospective technologique, technologies à maîtriser**

Sur ce plan, la Suède présente un modèle original dans le sens où c'est un modèle défini sur une base nationale mais qui est présenté en cohérence avec les moyens budgétaires limités de la Suède. La Suède fait donc des choix à la fois en terme d'orientation des technologies par rapport au programme, en terme de technologies à privilégier, mais également en terme de méthodologie destinée à identifier les technologies de rupture qui sont privilégiées dans le domaine de la recherche. Ce choix a d'ailleurs conduit à un débat sur l'opportunité d'une telle orientation qui pouvait conduire au développement de technologies qui ne soient pas orientées « marché » .

Cette stratégie est toutefois intéressante pour plusieurs raisons :

En premier lieu, la Suède est un pays qui dispose d'une planification de R&T même si le montant des crédits en jeu reste peu importants ;

En second lieu, la stratégie employée peut être complémentaire de celle d'autres pays européens (la recherche en France couvre le spectre le plus large possible et est plus orientée vers les programmes ou tout au moins vers les démonstrateurs) ;

Bien entendu cette stratégie vise à renforcer la BITD nationale sachant que néanmoins cette BITD s'inscrit de plus en plus dans un cadre transnational, qu'il soit transatlantique ou européen.



## **7. Maintien d'une BITD et base industrielle**

La Suède est le seul pays étudié à exprimer aussi clairement le fait que la défense de la base industrielle et de défense suédoise est l'un des objectifs de la planification de ce pays. Les domaines dans lesquels l'accent doit être mis ont été identifiés. Ils ont été rendus publics dans le document *Our future defence* et sont repris et détaillés sur le site de l'agence d'acquisition suédoise, le FMV<sup>45</sup>. Ils correspondent très clairement aux points forts de la BITD suédoise. A ce niveau, il est possible que l'ensemble de ces capacités industrielles correspond peu ou prou aux capacités militaires que la Suède est susceptible de mettre en œuvre. Dans ce cas, il y aurait correspondance entre les moyens financiers et les intérêts industriels à défendre. C'est un cas de figure que l'on ne retrouve pas, par exemple, en Allemagne où, très clairement, certaines capacités industrielles vont être négligées (les blindés) au nom des priorités opérationnelles et des moyens budgétaires limités. C'est un modèle qui conduit également à subordonner les besoins opérationnels capacitaires aux impératifs de sauvegarde et de développement de la base industrielle qu'il est nécessaire de défendre.

### **8) Fonction financière : interface direction des affaires financières/Ministère de la défense**

En théorie, les autorités Gouvernementales ont fixé en amont les ressources financières nécessaires pour la défense. Dans la réalité, il apparaît sans doute qu'ils ont sous-estimé le coût de la transformation des armées comme semble l'indiquer le Chef d'Etat-major, qui bénéficie d'une certaine indépendance dans l'élaboration de la planification. A ce niveau, il n'est donc pas certain que l'interface soit excellente, alors même que ce modèle d'élaboration, où les contraintes financières sont exposées en amont, est supposé bien au contraire permettre une meilleure cohérence dans la planification comme on a pu le voir en Allemagne.

---

<sup>45</sup> <http://www.fmv.se>

## CHAPITRE II : INCIDENCE DES PROCESSUS DE PLANIFICATION DE L'OTAN ET DE L'UNION EUROPEENNE SUR LES PLANIFICATIONS NATIONALES

Les processus de planification<sup>46</sup> de l'OTAN et de l'UE ont-ils des incidences sur les processus nationaux de planification ? Avant d'imaginer de quelle manière on pourrait rapprocher ou rendre compatible les processus nationaux de planification ? il est nécessaire d'envisager quels rôles ont joué ou peuvent jouer la planification de l'OTAN et les processus européens *Helsinki Headline goal* et *Headline Goal 2010* dans ces processus de planification.

Toutefois, il faut d'emblée avoir à l'esprit plusieurs choses qui tendent à relativiser les conclusions que l'on peut tirer de ces observations :

- en premier lieu ? les processus de planification de l'OTAN et de l'UE sont plus évolutifs que l'on ne peut le penser et il existe, en la matière, une certaine forme d'émulation entre ces deux structures. Or, aujourd'hui tant l'UE que l'OTAN sont engagés dans un exercice qui tend à réformer l'existant dans ce domaine. Le processus *Headline Goal 2010* apparaît, en effet, davantage qu'une évolution du processus *Headline goal* engagé en 1999. Du côté de l'OTAN, il est encore difficile de tirer toutes les conséquences de la création de *l'Allied Command Transformation (ACT)* mais il apparaît incontestablement que les travaux entrepris à Norfolk peuvent avoir pour conséquence de modifier profondément le processus de planification de L'OTAN.
- En second lieu, les hommes qui sont dans les structures multinationales de planification ne peuvent qu'être largement influencés par la culture qu'ils ont acquise dans leur cursus de formation national. Certes, l'antériorité de l'OTAN, les années d'expérience de cette institution ainsi que l'ampleur des moyens humains incitent à penser que cette organisation a pu acquérir une culture en propre de la planification. En même temps, la création de *l'Allied Command Transformation* et la démarche adoptée par cette structure tendent à prouver qu'il était nécessaire de revoir de fond en comble le processus de planification de l'OTAN.

---

<sup>46</sup> Ce terme est employé de manière générique mais on ne peut assimiler véritablement les processus *headline goal* et *Headline Goal 2010* à des exercices de planification même si la méthodologie employée peut avoir effectivement des incidences sur les processus de planification nationaux

- En troisième lieu les processus de planification de l'OTAN et de l'UE sont dépendants des structures mises en place dans ces deux organismes. Si la structure de l'UE a été pour l'essentiel copiée sur celle de l'OTAN, l'absence de moyens humains importants et la nécessité de faire appel, pour une large part, à des experts nationaux induisent largement la spécificité du processus mise en place à l'UE. De la même manière, il est évident que l'Agence européenne de défense, structure qui n'existe pas à l'OTAN, aura des répercussions importantes sur l'OTAN qui, elle, fabrique des normes.
- Enfin, en quatrième lieu, il apparaît, néanmoins et de manière générale, après les entretiens que nous avons pu avoir à Bruxelles tant au niveau de l'OTAN que de l'Union européenne, que les Etats tendent au mieux pour le moment à rendre compatible leur planification avec celle de l'UE et surtout de l'OTAN. Ils ne conçoivent pas véritablement leur planification en fonction de ces deux exercices multilatéraux. Qui plus est, si ces pays sont importants, d'autres paramètres sont pris en compte tel que le prestige de disposer de certains matériels, des préoccupations d'ordre industriel ou simplement l'existence d'un véritable processus de planification qui s'inscrit dans un cadre national.
- Il apparaît également que, dans le cadre de l'ACT ou de manière plus bilatérale, les Etats-Unis mènent un travail de fond pour inciter les européens à adopter une démarche de planification capacitaire. Ils envisagent cette démarche comme un moyen d'assurer l'interopérabilité des forces armées alliées et la possibilité pour ces forces d'agir sur des opérations en commun sans toutefois que cela soit directement à finalité opérationnelle au sein de l'OTAN puisqu'ils multiplient plutôt ces dernières années les opérations sur la base de *coalition of the willings*. Ce travail des Américains a et aura encore des incidences non négligeables sur les processus de modernisation des forces armées et sur la définition des capacités.

## I) LES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DES PROCESSUS DE PLANIFICATION DE L'OTAN ET DE L'UE

### A) L'Otan.

Le processus de planification de l'OTAN présente deux caractéristiques majeures qui le distinguent du processus *Headline Goal* :

- C'est un processus cyclique à périodicité constante, à l'inverse de celui de l'UE qui pour l'instant, est initié sur une base ad hoc ;
- c'est un processus qui englobe l'ensemble de la sphère des forces puisque le champ des missions militaires de l'OTAN n'est pas limité contrairement à l'UE qui ne prend pas en compte la défense commune.

#### 1) *Un processus de planification cyclique*

##### a) Nature de la périodicité de la planification de l'OTAN

Il existe plusieurs cycles distincts dans le processus de planification de l'OTAN.

- Il y a tout d'abord la directive qui est adoptée chaque année par les Ministres de la défense et adressée aux 26 pays de l'OTAN. C'est un texte d'une cinquantaine de pages qui donne des orientations d'ordre général comme le niveau de dépenses qu'il serait souhaitable de consacrer à la défense.

Chaque année, le *Defence planning questionnaire* est également adressé aux membres de l'OTAN afin de faire un recensement des forces disponibles.

- Tous les deux ans, les commandants stratégiques réévaluent la menace dans un document qui est approuvé par le comité militaire : la *defence requirements review* (DRR). La réponse à cette menace est traduite dans une cinquantaine de scénarios qui permettent de déterminer le volume de forces requis. Après quoi, l'OTAN demande aux Etats de lui affecter les forces qui auront été identifiées comme nécessaires.

A la différence de l'UE, les scénarios de l'OTAN, qui a en charge la défense commune, font appel à un volume de forces massif puisqu'il est prévu trois opérations simultanées de niveau de corps d'armée.

- En troisième lieu, il existe une planification de défense à six ans dont l'application est impérative pour la première année et indicative pour les cinq années suivantes.

- Enfin, les commandants stratégiques établissent les « *long term capabilities requirement* » où l'expression du besoin est établie à partir de la menace prévisible à 10, 15 ou 20 ans avec des objectifs à long terme. Dans ce cadre, on peut décider de lancer des études amont au sein de l'agence de recherche et de développement (RTA) de l'OTAN.

#### b) Conséquence du caractère périodique de la planification de l'OTAN

La périodicité de la planification de l'OTAN semble avoir deux types de conséquences de nature assez contradictoire.

D'un côté, il est évident que le caractère périodique de la planification de l'OTAN ne peut qu'inciter les Etats à adopter le même type de pratique tant en terme de planification que de périodicité. Toutefois, seule la planification à court terme de l'OTAN à un ou deux ans présente un caractère normatif puisque c'est à partir de celle-ci qu'il est fait appel aux contributions de chacun.

En revanche, il n'existe pas de structure suffisamment robuste au sein de l'Otan permettant de faire déboucher la planification, à moyen ou long terme, sur des changements structurels des forces armées ou sur des programmes d'armement des Etats membres. L'agence de R&T (RTA) ne dispose en outre pas de moyens suffisamment importants pour lui permettre d'initier des études amont dans un cadre multilatéral intégré. En terme de programmes d'armement, l'OTAN n'a pas su, ces dernières années, initier de nouveaux programmes à partir des lacunes capacitaires identifiées. Dans certains cas, les échecs sont dus à l'attitude délibérée des Américains qui souhaitaient essentiellement utiliser les études de R&T afin de faire une revue des technologies existantes (cas du programme de missile MSOW au début des années 90) ou parce qu'ils ne souhaitaient pas de partage industriel avec les Européens (cas de la frégate OTAN). Dans d'autres cas, les projets de l'OTAN apparaissent disproportionnés par rapport aux moyens des alliés (cas du programme d'observation du champ de bataille avec le J-stars qui devait servir essentiellement de

débouché à un programme américain). Aujourd'hui, certains éprouvent d'ailleurs les mêmes réserves quant au projet de surveillance aérienne AGS ainsi qu'au projet de défense anti-missiles de l'OTAN. Il n'y a que pour les besoins en communication militaire que l'on a la certitude que le besoin sera satisfait, mais il est fait, dans ce cas, appel aux capacités nationales existantes.

## **2) *Le contenu de la planification de l'OTAN***

Le champ d'application de la planification de l'OTAN est très exhaustif et comprend sept domaines :

- La planification de forces ;
- La planification nucléaire ;
- La planification des armements ;
- La planification des investissements ;
- La planification logistique ;
- La planification des systèmes d'information et de commandement (SIC) ;
- La planification des plans civils d'urgence.

## **3) *Le rôle des normes***

Afin de rendre les forces des différents pays de L'OTAN interopérables, l'OTAN établit des normes de nature technique, les *Stanag*. Ces normes ont un objectif opérationnel, ce qui fait dire à la plupart des observateurs qu'elles n'ont pas réellement de conséquence sur les spécifications principales des équipements militaires des pays de l'OTAN. De manière générale, les *Stanag* ne sont pas conçues comme des instruments au service de l'industrie d'armement américaine et les militaires de l'EMUE considèrent d'ailleurs que l'intérêt de l'Union européenne est de reprendre ces normes à son compte et non d'en créer de spécifiques au sein de l'Union européenne.

Toutefois, les avis divergent quand on aborde la question spécifique des systèmes d'information et de commandement (SIC) et du C4ISR. De manière générale, chacun s'accorde à penser qu'en ce domaine, les normes seront plus dimensionnantes car elles pourront avoir une incidence sur l'architecture même des SIC, condition de l'interopérabilité des matériels.

Pour les observateurs, l'OTAN se dirige vers un choix de norme civile, ce qui met directement en compétition les normes américaines et européennes. Le fait qu'il n'y ait pas de groupe de projet consacré aux SIC au sein de l'UE constituerait d'ailleurs pour certains une abdication de l'UE vis-à-vis de l'OTAN. Pour les observateurs de l'UE, la question ne se pose pas dans ces termes puisqu'il n'existe pas vraiment de SIC propres à l'OTAN ou à l'UE. On fait, en effet, appel aux SIC nationaux en utilisant la normalisation de l'OTAN.

Pour certains industriels en revanche, ce sont clairement les Américains qui sont en train d'imposer leurs normes et ce, de deux manières :

- Au sein de l'OTAN c'est au sein du groupe *information infrastructure* dans le cadre de l'agence RTA, chargée d'appuyer l'agence *NATO Consultation, Command and Control Agency* (NC3A) que les Américains sont en train de faire adopter des socles d'architecture qui sont autant de normes dimensionnantes (on trouve, par exemple des standards en matière de logiciels de données) ;
- L'autre manière utilisée par les Américains, afin d'établir des standards dimensionnants est de regrouper des entreprises dans des syndicats afin de participer aux programmes américains. Ainsi, a-t-il été créé au mois de septembre 2004, le *Network Centric Operations Industry Consortium* (NCOIS) dont l'objectif est de permettre de participer aux programmes s'intégrant au NCW américain. Ce syndicat regroupe 27 entreprises dont un certain nombre sont européennes -EADS, Thalès, BAe Systems, Saab-. Toutefois, les représentants de ces entreprises au sein du NCOIS doivent obligatoirement être de nationalité américaine.

#### **4) *Planification de forces ou planification capacitaire***

Sur ce sujet, les avis divergent selon les personnes interrogées. Pour les uns, le processus de planification de l'OTAN, qui est de nature « top-down », conduit à une planification des forces et non à une planification capacitaire. Ce qu'on demanderait aux Etats, c'est de fournir des équipements et des soldats pris dans le catalogue de forces établi par l'agence NC3A à partir des scénarios définis par l'Etat-major de l'OTAN. Cette planification de forces n'inciterait donc pas les Etats à s'orienter vers des méthodologies de planification orientées dans une optique capacitaire. De plus, c'est l'OTAN qui évalue les forces qui lui sont affectées, contrairement à l'UE où cette évaluation se fait sur une base nationale, ce qui tend à « désimpliquer » les Etats du processus de planification.

L'autre conséquence de cette planification de forces est qu'elle serait structurellement incapable de déboucher sur des programmes. La philosophie serait en effet, « quantitative », ce qui tend à favoriser les achats sur étagère. L'OTAN dispose, par exemple, de 40 avions E6A Prowler pour faire du brouillage, elle estime qu'il lui en faudrait une centaine. On ne raisonne donc pas pour envisager un effet recherché qui pourrait conduire à des solutions différentes (ainsi les Américains réfléchissent à une solution couplant des UAV avec des F-18 ainsi que des Boeing 767 équipés de pod).

Toutefois, il est possible que ce processus qui apparaît rigide, figé et qui tend à déresponsabiliser les Etats, connaisse des changements dans les années à venir. En effet, la création de l'*Allied Command Transformation* (ACT), qui est basé à Norfolk en Virginie, pourrait avoir des conséquences sur le processus de planification de l'OTAN dans les années à venir.

L'*Allied Command Transformation* a été créé lors du sommet de l'OTAN de Prague en décembre 2002. La réflexion, qui est à la base de la création de l'ACT, est que les opérations modernes, dans lesquelles sont susceptibles d'être impliquées les forces de l'OTAN, supposaient une réforme des structures de cette organisation. Lors du conflit du Kosovo, on avait notamment pris conscience de la lourdeur du dispositif de l'OTAN et de son inadaptation à des opérations militaires qui n'avaient plus rien à voir avec ce qui avait été envisagé pour faire face aux forces du pacte de Varsovie. Parallèlement à cette réforme, avait été d'ailleurs créée une force de réaction rapide la *Nato response force*. L'ACT coexiste aujourd'hui avec l'*Allied Command Operations* (ACO) qui est responsable pour les opérations militaires proprement dites.

Selon les présentations faites par l'amiral Gambastiani, commandant suprême de l'ACT, ce commandement a cinq caractéristiques :

- L'ACT est responsable de la transformation ;
- Il est commandé par le SACT, avec une double casquette comme le COMUSJFCOM ;
- Il est chargé de développer des capacités, de la doctrine, la planification de défense et l'entraînement des forces ;
- Il doit également apporter son soutien à l'ACO pour l'entraînement, l'interopérabilité et le retour d'expérience ;
- Il doit enfin apporter son soutien aux nations pour la transformation et la planification de défense.



Il apparaît donc que l'ACT doit être capable de fournir une expertise dans l'exercice de planification de la DRR. A terme, on peut donc imaginer que l'ACT puisse influencer en profondeur sur l'exercice de planification de l'OTAN, en irriguant l'Alliance avec les concepts développés au sein de l'ACT tels que les opérations « *joint* », avec des objectifs *Effects-based* et plus généralement, avec une philosophie basée sur des objectifs capacitaires et non sur un renouvellement des forces. C'est en tout cas cette démarche qui guide les réflexions en cours conduites sur une capacité spécifique, la *Nato network enabled capability* (NNEC)<sup>47</sup>.

S'il est encore trop tôt pour tirer toutes les conséquences du rôle que pourrait jouer l'ACT sur le processus de planification de l'OTAN, il est certain, qu'en théorie tout au moins, cela pourrait conduire à une inflexion majeure dans le sens d'une démarche capacitaire même si le caractère *top down* de la planification otanienne ne semble pas devoir être remise en cause.

### **5) Forces et faiblesses du processus de planification de l'OTAN**

#### **a) Les atouts du processus de planification de l'OTAN**

L'OTAN semble disposer aujourd'hui de deux atouts majeurs aux yeux des observateurs :

- Elle bénéficie, avant toute chose, de moyens humains importants. 16 000 militaires sont affectés à cette structure (à comparer aux 150 officiers en poste à l'Etat-major de l'Union européenne (EMUE)). Cet effet de masse joue un rôle non négligeable tant par rapport à la nature de la tâche à accomplir que d'un point de vue psychologique. Du point de vue des tâches de planification, même si certains reconnaissent que la productivité de cette organisation est insuffisante, il faut admettre que l'importance des moyens humains disponibles est un élément que l'on ne peut négliger. D'un point de vue psychologique, cet effet de masse joue un rôle non négligeable par rapport à nos partenaires européens : pourquoi donc remettre en cause un outil qui leur semble performant et largement dimensionné. Le sentiment de duplication inutile de la part de l'Union européenne devient pour nos partenaires d'autant plus visible qu'il apparaît

---

<sup>47</sup> cf sur ce sujet la présentation faite par le général Ruud Van Dam lors de la conférence « *user centric broadband* : vers un NCW à l'européenne » organisée par l'IRIS le 16 novembre 2004 (présentation sur <http://www.iris-france.org>).

qu'une des solutions pour transcrire en capacités les scénarios élaborés au niveau de l'Union européenne serait de faire appel à l'agence NC3A de l'OTAN. Cet organisme, implanté à La Haye, fournit une assistance technique importante à l'OTAN. Il a deux responsabilités premières :

- C'est au sein de l'agence NC3A que l'on est capable de traduire en volume de forces la cinquantaine de scénarios élaborés au sein de l'OTAN. Cette structure dispose des logiciels nécessaires pour mener à bien cette tâche et une des questions qui se posent aujourd'hui est de savoir, si au niveau de l'Union européenne, on fera appel à NC3A pour expertiser les capacités issues des scénarios imaginés par l'EMUE ;
  - La NC3A a également la responsabilité de définir les C3 de l'OTAN. Et, en tout, ce sont 570 personnes qui travaillent dans cette seule agence (toujours à mettre en rapport avec les 150 personnes de l'EMUE).
- Autre atout, l'ACT semble être susceptible de remettre en cause des méthodologies devenues obsolètes, d'orienter la planification de l'OTAN vers une démarche capacitaire, même si on a parfois le sentiment que l'on a plaqué une nouvelle organisation à côté de l'ancienne, pouvant entraîner des rivalités et des incohérences entre les services issus de l'ancienne structure et ceux issus de la nouvelle.

Il y a un dernier facteur politique dont l'effet est pour le moment indéterminé. De plus en plus, on constate en effet que l'OTAN n'est plus une émanation directe des Etats-Unis. Si en effet, d'un côté, l'implantation de l'ACT à Norfolk en Virginie à côté de l'USCOM plaide pour une influence toujours plus grande des Etats-Unis, force est de constater que sur le terrain l'interopérabilité des forces entre l'OTAN et les Etats-Unis diminue. L'avènement de la *Network centric warfare* (NCW) loin de rendre plus interopérables les forces de l'OTAN a conduit à distinguer les forces des Etats-Unis d'un côté et celles des autres pays de l'OTAN de l'autre.

Aujourd'hui, une des questions qui se posent est d'ailleurs de savoir si la NNEC empruntera les standards américains ou si les standards adoptés seront différents de ceux des Etats-Unis. Il n'est, en effet, pas certain que les Américains recherchent à tout prix l'interopérabilité au sein de l'Otan, préférant désormais imposer leurs standards et en fait leur structure de commandement dans le cadre de coalition ad hoc.

## b) Les faiblesses de l'outil de planification de l'OTAN

Elles sont au nombre de deux :

- la première faiblesse découle directement de la situation politique actuelle. L'Alliance atlantique reste, en effet, une Alliance militaire qui sert essentiellement à faire le lien entre l'Europe et les Etats-Unis. De ce fait, les scénarios d'intervention sont multiples et restent conditionnés par le fait que tous les acteurs majeurs de l'OTAN, c'est à dire les Etats-Unis et les principaux pays européens de l'OTAN, participeront aux opérations militaires qui auront été planifiées. Or, ce scénario politique apparaît de plus en plus illusoire. Américains et Européens ne partagent plus tout à fait les mêmes intérêts, notamment sur la finalité des opérations et sur la sortie de crise, ce qui tend à donner aujourd'hui un caractère très virtuel à la planification otanienne. Or, sur ce point, il n'est pas sûr que l'ACT puisse entraîner des changements majeurs. Seule une prise en main de la direction de l'OTAN par les Européens serait susceptible de générer une réorientation majeure de la planification de l'OTAN ;
- la seconde faiblesse est liée à l'orientation *top-down* de la planification de l'OTAN. N'étant pas associés directement à cette planification, les Etats ne deviennent de facto que des contributeurs de forces pour l'OTAN, ce qui ne les incite guère à mettre en place une planification capacitaire. Seuls, les pays qui sont susceptibles de conduire des opérations au niveau national, comme la France et le Royaume-Uni, adoptent une démarche capacitaire car ils recherchent eux-mêmes une plus grande efficacité au niveau national. A ce niveau, il n'est pas certain non plus que l'ACT puisse entraîner un changement majeur sauf à donner une précision de plus en plus grande aux directives données par l'OTAN.

## **B) L'Union européenne .**

D'emblée, les caractéristiques du processus de planification de l'Union européenne se distinguent radicalement celui-ci du processus de l'OTAN.

- contrairement à l'OTAN, ce n'est pour le moment pas un processus de planification cyclique. Ce processus est mis en œuvre sur une base ad hoc, après les *Headline goals* qui ont commencé à être mis en œuvre en 1999 et avec comme point d'achèvement l'élaboration d'un catalogue de forces en 2003, lui a succédé le processus des *Headline goal 2010*, décidé par le conseil des affaires générales du 17 mai 2004 et approuvé par le conseil européen de juin 2004.
- Le processus de planification de l'Union européenne ne recouvre pas toute la sphère d'activité des opérations militaires, mais seulement un certain nombre de scénarios d'intervention qui ont d'ailleurs évolué entre le premier et le deuxième exercice de planification.

Ces deux caractéristiques font d'ailleurs dire aux observateurs de l'Union européenne que l'on ne peut qualifier, à proprement parlé, l'exercice mis en œuvre par l'Union européenne de planification mais d'une démarche par laquelle on essaie d'identifier des problèmes capacitaires par rapport à une réponse à donner à un certain nombre de scénarios militaires en vue de voir comment on peut y répondre collectivement une fois les contributions nationales et les lacunes capacitaires identifiées.

***1°) Un processus faisant l'objet de multiples prolongements et non un processus cyclique.***

Le processus de planification de l'Union européenne n'est pas cyclique, mais séquentiel, à l'inverse de l'OTAN où la planification se déroule sur deux ans. La première séquence prend comme origine la décision du sommet européen d'Helsinki de décembre 1999 de doter l'Union européenne d'une force de réaction rapide de 60 000 hommes déployables en 60 jours et pour une durée d'un an. Les pays membres de l'Union européenne ont, à partir de ce moment, établi un premier catalogue de besoins auxquels les pays membres ont répondu par un certain nombre de contributions. Constatant en 2001, les lacunes entre les besoins exprimés et les contributions offertes, il fut décidé :

- de demander des contributions complémentaires aux pays européens ;
- de lancer, en novembre 2001, un processus d'amélioration des capacités sous la forme d'un plan d'action capacitaire européen (*European Capability Action Plan* : ECAP), tout en déclarant l'opérationnalité de la force militaire de l'Union européenne (conseil européen de Laeken : décembre 2001).

En mai 2003, il fut procédé à un deuxième examen du processus capacitaire de l'Union européenne. Lors de la déclaration sur les capacités militaires de l'Union européenne, il fut constaté que les pays membres de l'Union européenne avaient apporté des contributions complémentaires alors que les 19 groupes ECAP avaient conclu leurs travaux en émettant un certain nombre de solutions.

A cette époque, le processus capacitaire européen s'orientait dans deux directions :

- ponctuellement, le processus ECAP était prolongé par la mise en place de groupes de projets où un certain nombre de pays peuvent essayer de mettre en commun leur volonté commune de mettre en oeuvre des solutions aux lacunes identifiées ;
- Dans une perspective de pérennisation du processus, un mécanisme de développement des capacités (MDC)<sup>48</sup> fut également adopté. Il se présente comme une sorte de méthodologie permettant à la fois de faire une remise à jour perpétuelle du catalogue de besoins et du catalogue de forces de l'Union européenne et de disposer d'un outil permettant d'identifier à tous moments les lacunes capacitaires.

Ce premier processus capacitaire se trouva renouvelé à partir de 2004, c'est à dire après que l'Union européenne se soit dotée, lors du conseil européen de Bruxelles en décembre 2003, d'une stratégie européenne de sécurité. En mai 2004, deux décisions furent en effet prises :

- relancer un processus d'objectifs capacitaires allant au delà de l'horizon 2003 avec le processus *Headline goal* 2010 ;
- Dans la continuation du processus de 1999, adresser tous les six mois l'état des lacunes capacitaires qui ont été identifiées ainsi que les progrès qui ont pu être réalisés grâce aux groupes ECAP et aux groupes de projets.

En conclusion, il n'y a pas de caractère systématique du processus de planification de l'Union européenne. Ce qui fait d'ailleurs dire à certains que l'on ne peut pas le qualifier de processus dans ce cas de planification proprement dit.

Toutefois, on constate deux choses :

- il y a toujours eu une volonté, notamment de la part de la France, de donner une « suite » au processus capacitaire quand celui-ci arrivait à échéance. Ainsi, les groupes ECAP ont été mis en place lorsqu'un certain nombre de lacunes capacitaires ont été détectées et les groupes de projets ont pris la succession d'un certain nombre de

---

<sup>48</sup> document 6805/03 du conseil de l'Union européenne, 26 février 2003

groupes ECAP quand ceux-ci ont rendu leur conclusion. De plus, le mécanisme de développement capacitaire pérennise l'exercice d'analyse des capacités, même si cette méthodologie n'est pas inscrite dans une périodicité régulière comme la DRR de l'OTAN ;

- Surtout, l'objectif *Headline goal* 2010 est venu renouveler utilement l'objectif *Headline goal* 1999 qui s'était achevé en 2003. Le processus *Headline goal* 2010 présente le double avantage de marquer un véritable progrès dans la démarche capacitaire, en renforçant les aspects qualitatifs et, de s'inscrire dans une durée qui peut être qualifiée de long terme, comparée au processus de planification de l'OTAN. C'est sans doute dans cette différenciation que peut résider l'intérêt du processus mis en place par l'Union européenne. L'absence de périodicité, loin d'être une gêne, permet d'argumenter en faveur d'une différenciation entre le processus de l'OTAN et celui de l'Union européenne.

## ***2) Headline goal 2010 : un processus séquentiel***

La méthodologie d'*Headline goal* 2010 présente la particularité d'être séquentielle. La séquence s'étale sur une période relativement importante puisque le processus entamé en 2004 ne devrait déboucher sur la séquence de réduction des capacités qu'à l'horizon 2006 : c'est à cette date que l'Agence européenne de défense devra être suffisamment structurée pour pouvoir lui apporter une contribution utile.

La première phase a donc débuté après le Conseil européen de juin 2004. Elle doit s'achever un an après, fin 2005. Cette phase est celle où doit être établi le catalogue des besoins de l'Union européenne. Pour ce faire, cinq scénarios génériques d'intervention doivent servir de base à ce catalogue. Ils découlent de la stratégie de sécurité de l'Union européenne et ont été établis par l'Etat-major de l'Union européenne. Ces cinq scénarios sont :

- la séparation de belligérants par la force ;
- la stabilisation et la reconstruction ;
- la prévention des conflits ;
- les opérations d'évacuation dans un environnement hostile ;
- l'assistance à des opérations humanitaires.

Première différence avec le catalogue de forces de 2002, le catalogue de forces 2005 issu de cette phase de détermination des besoins aura 3 caractéristiques :

- il sera transparent ;
- il sera contrôlable ;
- il pourra être modifié.

Le catalogue 2002 n'était, en revanche, sujet ni à discussion ni à contrôle et n'était donc pas modifiable. Selon les responsables de l'EMUE, le défaut du catalogue de 2002 venait du fait que l'on passait du catalogue des besoins à la constitution de paquets de forces sans qu'il y ait nécessairement de liens entre l'un et l'autre.

A ce stade, l'idée première était de demander aux 5 états-majors opérationnels (l'Etat-major français, l'Etat-major britannique, l'Etat-major italien, l'Etat-major espagnol et l'Etat-major grec) ainsi qu'à Shape de travailler sur ces scénarios afin d'en tirer la catalogue de forces. Cette option n'a pas été retenue pour deux raisons :

- les états-majors opérationnels sont chargés de planification opérationnelle et non de planification capacitaire ;
- ces états-majors sont en fait des noyaux d'Etat-major renforcés par des experts d'autres états-majors

Pourtant, cette solution aurait eu pour avantage d'impliquer encore plus directement les Etats membres dans la planification en les obligeant à travailler sur des scénarios d'intervention dans un cadre européen et non dans un cadre national. Cela aurait conduit également à avoir cinq approches différentes par rapport à la question qui leur était posée.

Toutefois, on a décidé de procéder de manière plus classique en mettant en place le *Combined Joint Capabilities Planning Panel* (CJCPP) présidé par l'*assistant chief of staff head of policy and plans division* (ACOS Pol/plans) de l'EUMS, assisté de 10 officiers de l'EUMS et d'experts venant de 17 des 25 Etats membres de l'UE (donc experts qui font partie des noyaux d'états-majors) recouvrant l'ensemble des domaines d'expertise nécessaires (conduite des opérations, Command and Control, logistique et renseignement) à travers les trois armées et les forces de gendarmerie. Enfin, il sera possible de faire recours à l'expertise de l'agence NC3A de l'OTAN qui apportera un soutien informatique aux travaux en utilisant les logiciels de planification de défense et d'unités génériques établies par l'agence. L'EMUE

a également évalué, pendant les travaux du CJCPP, le démonstrateur d'un outil d'analyse opérationnel développé par la France et dénommé « DOSAGE ».

Le catalogue futur intégrera *a priori* les paramètres de déployabilité, d'entraînement et de disponibilité des forces. De même, on essaiera de présenter les besoins non pas sous forme de type de forces ou de matériels mais bien sous la forme d'une capacité à remplir une action donnée. Ainsi, dans le catalogue 2003 l'expression du besoin pouvait prendre la forme d'une demande de frégate anti-aérienne. Avec le catalogue 2005, on demandera une capacité permettant d'assurer une mission de défense aérienne dans un rayon de 300 km ou sur une bande littorale de 30 km en profondeur. C'est la nature de l'expression du besoin qui rend d'ailleurs celui-ci contrôlable et soumis à discussion. Les questions de doctrine seront, en revanche, séparées du processus capacitaire.

A partir de ce catalogue de besoins, on va définir des paquets de force avec toujours deux options, l'une pour un déploiement léger et l'autre pour un déploiement plus important. De même, une option est prévue pour une projection à 4000 km et l'autre pour une projection à 6000 km.

La deuxième phase, qui durera 6 mois, débutera à la fin de l'année 2005. Elle consistera en un appel aux contributions des Etats membres. Pour ce faire, un questionnaire, basé sur le questionnaire de l'OTAN mais avec une finalité différente, le DPQ adapté, sera adressé aux Etats membres. Les données de ce questionnaire seront compatibles avec le questionnaire de l'OTAN adressé dans le cadre de la DRR mais, outre la finalité différente, il reflètera également le fait que la compétence de l'Union européenne s'étend aux actions civilo-militaires.

Enfin, la troisième phase qui doit débuter au cours de l'année 2006 aura pour mission d'identifier les lacunes capacitaires, d'établir un catalogue des progrès capacitaires et, ce, afin de trouver des réponses aux lacunes capacitaires. Durant toute cette période, on s'appuiera sur la méthodologie fixée par le mécanisme de développement des capacités adopté en 2003, l'Agence européenne de défense dans sa fonction « capacités » étant en toute logique chargée de trouver des solutions aux lacunes capacitaires identifiées.

Enfin, il est bien spécifié dans le document *Headline goal 2010* adopté lors du Conseil européen des 17 et 18 juin 2004 « qu'une vision à plus long terme allant au-delà de 2010 sera formulée à ce moment (c'est à dire entre 2006 et 2010) afin d'identifier les futures tendances



en terme de besoins et de capacités et d'obtenir une meilleure convergence et une meilleure cohérence des forces. Donc même s'il n'y a pas de périodicité de la planification capacitaire de l'Union européenne, il y a en revanche une forme de pérennité qui a été inscrite dans les textes quand l'exercice *Headline goal 2010* a été décidé.

### **3) *Un processus bottom-up***

Les observateurs européens qui travaillent dans les instances militaires de l'Union européenne insistent tous sur le caractère *bottom-up* du processus de planification européenne. Ce caractère *bottom-up* est très marqué dans les deuxième et troisième phases du processus de planification puisque c'est aux Etats de déterminer quelles seront les capacités qu'ils souhaitent affecter à l'Union européenne. De même, une fois les lacunes capacitaires identifiées, ce sont les Etats qui déterminent librement s'ils souhaitent contribuer à apporter une réponse aux lacunes capacitaires. En effet, c'est sur la base du volontariat que les membres de l'Union européenne participent aujourd'hui aux groupes ECAP et aux groupes de projets. Ce principe ne semble pas devoir être remis en cause dans le cadre de l'Agence européenne de défense.

Pour la première phase, l'aspect *bottom-up* est toutefois moins marqué puisque c'est l'EMUE qui pilote l'élaboration du catalogue des besoins même si les experts nationaux détachés des noyaux d'états-majors vont contribuer largement à ce processus.

En outre, même quand les outils employés sont identiques à ceux de l'OTAN (questionnaire adressé aux Etats afin de solliciter leur contribution ou le recours à l'agence NC3A), les militaires de l'Union européenne insistent sur le fait que la finalité recherchée n'est pas la même que celle de l'OTAN et que l'on recherche notamment toujours à associer les Etats au processus de décision.

### **4) *Un contenu différent de la planification otanienne***

Le contenu de la planification de l'Union européenne est différent de celui de l'OTAN. La planification de l'UE ne comprend pas de scénarios ayant trait à la défense commune des pays membres puisque ce rôle est dévolu à l'OTAN. Cela se traduit d'ailleurs concrètement par le fait que la planification de l'Union européenne comprend 5 scénarios génériques contre plus de 50 scénarios opérationnels à l'OTAN. En même temps, la palette d'action diplomatico-militaire de l'UE est plus étendue que celle de l'OTAN puisque l'Union

européenne est un acteur politique sur la scène internationale, ce que traduit l'existence de la politique étrangère et de sécurité commune, alors que l'OTAN n'est à la base qu'une Alliance militaire de défense. De fait, tous les scénarios prévoient la menace terroriste et un certain nombre des cinq scénarios concernent même des actions civilo-militaires. Ce qui constitue une particularité de l'UE puisque cette prise en compte n'existe pas dans les scénarios de l'OTAN. Au sein de l'Union européenne, l'action étrangère intégrera la défense et les affaires étrangères.

### **5) Bilan de l'exercice de planification de l'Union européenne**

#### a) Les bénéfices attendus

Pour le moment, l'exercice de planification conduit par l'Union européenne est basée sur un triple pari :

- il est impossible d'intéresser les Etats à leur défense si on ne les oblige pas à mener un exercice de planification nationale à partir des scénarios élaborés par l'Union européenne. La vertu bienfaitrice du *bottom-up* viendrait du fait qu'on ne donnerait pas le résultat « clés en main » de la contribution de chaque Etat mais que, au contraire, on les obligerait à déterminer quelle pourrait être la meilleure contribution qu'ils pourraient apporter à l'Union européenne. On attend de cette démarche un double bénéfice :
  - Chaque Etat sortira valorisé de l'exercice, ce qui ne peut que les inciter à soutenir le processus dans le futur ;
  - L'approche *bottom up* incitera les pays à adopter une véritable démarche de planification capacitaire même si celle-ci est limitée à sa seule contribution à l'UE.
- l'absence de périodicité dans l'exercice ne crée pas de phénomène « d'accoutumance ». Chaque Etat sera obligé de conduire un nouvel exercice afin de déterminer sa contribution à l'Union européenne quand celle-ci renouvellera le processus *Headline Goal*. Les Etats se sentiront donc pleinement impliqués au processus
- seule l'Union européenne est capable d'apporter pour une même opération les différentes palettes d'actions possibles et, notamment, de combiner des actions civiles et militaires. Il est vrai que, dans ce domaine, le deuxième conflit irakien conduit par

les Américains est la preuve même que l'on peut mener avec succès une action militaire puis perdre sur le terrain tout le bénéfice de la victoire par une absence de politique de stabilisation et de reconstruction cohérente dans la phase post-conflit.

#### b) Les limites du processus de l'Union européenne

A l'analyse, on s'aperçoit que paradoxalement les limites du processus tiennent sans doute aux caractéristiques qui en constituent également les avantages.

- En premier lieu, l'absence de périodicité de la planification de l'UE peut donner le sentiment que l'activité de cette instance est épisodique. Comme parallèlement, l'exercice de l'OTAN revient tous les deux ans, l'OTAN peut donner l'impression d'avoir le leadership pour ce type d'activité, le rôle de l'UE n'étant que complémentaire. Le fait que les questionnaires adressés aux Etats soient identiques même si leur objectif diffère ne peut que renforcer ce sentiment de prédominance de l'OTAN. Le risque est alors de voir certains pays se contenter d'apporter des réponses identiques aux deux institutions, réponses élaborées dans le cadre du processus de planification de l'OTAN par simple souci de simplifier la tâche qui leur est demandée et d'éviter les doublons.
  - En second lieu, l'activité de planification de l'Union européenne n'est que partielle puisque, seules, les missions de Petersberg, auxquelles s'ajoutent les missions de lutte contre le terrorisme et la prolifération incluses dans la stratégie européenne de sécurité font l'objet de la planification de l'Union européenne. L'effet en est dans ce cas identique : on donne le sentiment que la planification européenne n'est qu'un complément de la planification otanienne.
  - La planification de type *bottom-up* présente également deux inconvénients.
- Si elle incite effectivement les Etats à entamer une démarche de planification dans une optique capacitaire, il est à craindre que celle-ci ne soit limitée qu'aux capacités dont les pays savent qu'elles peuvent constituer dès l'origine un atout pour leur pays au sein de l'Union européenne. De facto, on va les conduire dans une stratégie de niche (tout au moins pour les petits pays) qui en soit n'est pas gênante mais qui ne permettra pas de dire que ces pays auront adopté une planification capacitaire. Ils auront adhéré

à cette démarche pour une partie de leur capacité militaire nationale mais certainement pas pour l'intégralité de celles-ci.

- Sans une impulsion *top-down* qui viendrait moduler le caractère *bottom-up* de la planification de l'UE, il est à craindre que chaque pays ne cherche à mettre en valeur les capacités qui lui semblent significatives sans se soucier véritablement de la cohérence de l'ensemble au niveau européen. En d'autres termes, on risque d'aboutir, après les deux premières phases de l'exercice *headline goal 2010*, à des résultats similaires à ceux de l'exercice 1999. Dans certains domaines, on constatera des surcapacités alors que, dans d'autres, on aboutira à des lacunes capacitaires. La seule différence est que l'on peut espérer que dans l'exercice *Headline goal 2010*, les capacités seront véritablement exprimées en tant que telles alors que, dans l'exercice *Headline goal 1999*, on comptabilisait plus des équipements que de véritables capacités.

## II) IMPACT PREVISIBLE DES PLANIFICATIONS DE L'OTAN ET DE L'UNION EUROPEENNE SUR LES PLANIFICATIONS NATIONALES

Ce qui apparaît de prime abord, c'est la difficulté apparente des processus de planification de l'OTAN et de l'UE à pouvoir influencer sur ces processus nationaux, même si les planifications nationales sont susceptibles de prendre en compte les demandes de l'OTAN ou de l'UE.

Le processus de planification de l'OTAN est, pour le moment, très hermétique vis-à-vis des Etats et contribue même, sans doute, au mouvement de déresponsabilisation vis-à-vis des missions de sécurité collective qui incombent aux pays de l'Alliance atlantique. Or, l'OTAN ne dispose que de peu de capacités en propre et ce sont les pays qui, pour l'essentiel, constituent les capacités militaires de l'OTAN. Le processus *top down* accentue ce phénomène et, ce, d'autant plus qu'il ne peut y avoir de valorisation politique des contributions militaires à l'OTAN puisque l'Alliance n'est pas un acteur politique comme peut l'être l'Union européenne. Au total, on ne peut pas dire que le processus de planification de l'OTAN influe sur les méthodologies de planification nationale. Les Etats satisfont ou ne satisfont pas certaines des requêtes de l'OTAN, c'est à dire la mise à disposition de matériels militaires dans une certaine quantité. On voit d'ailleurs bien que la plupart des grands Etats inscrivent ces demandes comme des contraintes à prendre en compte dans leur planification, au côté d'autres contraintes, sans que la planification de l'OTAN ait un caractère structurant pour leur propre planification. Parallèlement, l'OTAN dispose d'une aura indiscutable auprès de certains pays alliés pour les moyens humains importants dont elle dispose, pour avoir gagné la guerre froide sans combattre et parce que les Etats-Unis, seule super-puissance militaire du moment, en est l'un de ses membres. De plus, l'OTAN semble pouvoir évoluer comme le prouve la constitution de l'ACT.

Les avantages de l'Union européenne correspondent aux handicaps de l'OTAN et vice-versa. Si l'Union européenne associe effectivement davantage les Etats à son processus de définition des capacités, il n'en reste pas moins que ce processus reste très lacunaire, ce qui ne peut inciter les Etats à donner trop d'importance à l'Union européenne. L'exercice a certes des vertus très formatrices en matière de méthodologie de planification, mais dont l'impact en reste sans doute limité auprès des Etats. De plus, l'absence de coordination des contributions étatiques ne permet pas véritablement d'inscrire cette vertu formatrice dans un cadre européen. A quoi servira-t-il qu'un pays adopte une démarche de planification rigoureuse

avec une optique capacitaire pour un certain type de capacités si 20 autres pays font la démarche identique pour la même capacité en négligeant les autres types de capacités. Le fait d'introduire une impulsion *top down* au troisième stade du processus de définition des capacités, c'est à dire une fois que l'on aura identifié les lacunes capacitaires, pourrait se révéler trop tardif si les deux premières phases ne font qu'encourager les pays à maintenir en l'état les lacunes capacitaires dans certains domaines.

## Conclusion et recommandations

### I) LES FACTEURS DOMINANTS DETERMINANT LES PROCESSUS DE PLANIFICATION MILITAIRE : CONSEQUENCES SUR LA POSSIBILITE D'HARMONISER CES PROCESSUS ET RECOMMANDATIONS

#### *a) Intérêts nationaux ou défense collective, point de clivage majeur entre les différents types de planification permettant de classifier les types de planification en fonction du degré d'intégration de la politique de défense dans une structure de défense collective*

**L'analyse des différents types de planification nationale conduit à faire une distinction primordiale entre les pays qui ont toujours eu l'habitude d'inscrire leur planification dans un cadre national et ceux pour lesquels la défense ne s'inscrit que dans un cadre collectif sachant que le cadre de l'OTAN est celui qui reste privilégié.**

Une première loi se dégage qui conduit à déterminer que, plus un pays considère qu'il a des intérêts nationaux en propre et qu'il a les moyens de les défendre d'une manière autonome, plus le processus d'élaboration de la planification est sophistiqué et prend en compte un nombre de paramètres importants. Ainsi l'analyse à partir de 8 fonctions distinctes<sup>49</sup> du processus de planification nous a permis de constater que seul les pays européens les plus importants prenaient en compte toutes ces fonctions d'une manière très développée.

Ainsi, peut-on distinguer dans ce cas un premier groupe de deux pays, la France et le Royaume-Uni. Ceux-ci établissent notamment leur planification à partir de scénarios d'intervention militaire résultant d'une prospective stratégique très élaborée.

Dans le cas de la France, cette démarche est relativement logique car la France s'est retirée de la structure militaire de l'OTAN en 1966 et ne participe donc plus à la planification des forces de cet organisme. Il lui est donc nécessaire d'établir ses propres scénarios d'intervention afin d'établir sa planification, exercice qui fut l'une des bases du livre blanc sur la défense de 1994.

Mais, il est intéressant de constater que cet exercice est également très développé au Royaume-Uni alors même que ce pays fait partie de la structure militaire intégrée de l'OTAN. Le Royaume-Uni établit en effet, sa planification à partir de 46 scénarios (le nombre élevé de

---

<sup>49</sup> Fonction prospective politico-stratégique, fonction prospective opérationnelle, détermination de fonctions capacitaires, détermination des systèmes de défense et des architectes de force, spécification des matériels, prospective technologique, maintien d'une BITD et politique industrielle, fonction de planification financière au sein du Ministère de la défense, disponibilité des forces

scénarios laisse à penser que ces scénarios sont plus précis que de simples scénarios génériques). En réalité, les Britanniques définissent précisément le niveau de participation qu'ils souhaitent avoir que ce soit dans des opérations conduites par l'OTAN, par l'Union européenne ou dans le cadre de coalitions ad hoc notamment aux côtés des Etats-Unis. De ce fait, si les directives issues de la planification de l'OTAN sont bien prises en compte par les Britanniques, elles ne constituent qu'une des contraintes parmi d'autres dans leur planification. Elle n'apparaît pas structurée par la démarche de l'OTAN ni dans son contenu ni dans sa méthode (la planification capacitaire britannique semblait jusqu'alors plus élaborée que la planification de l'OTAN).

C'est le fait de planifier leur défense dans un cadre national qui pourrait également avoir conduit ces deux pays à adopter une démarche capacitaire. La France et le Royaume-Uni présentent la particularité d'avoir une obligation de résultat en cas d'intervention militaire soit parce qu'ils sont susceptibles de mener des opérations en propre (cas de la France notamment) soit parce qu'ils sont susceptibles d'être nation cadre dans le cas d'une opération de l'Union européenne. Pour les Britanniques, le rôle militaire important joué dans les guerres balkaniques couplé avec la prise de conscience des lacunes capacitaires enregistrées sur le terrain ont conduit ce pays à réviser totalement son processus de planification, le bilan de ces échecs étant tiré dans la *Strategic defence review* de 1998. En même temps, cette prise de conscience n'a pu que conduire les Britanniques à remettre en cause la toute-puissance de la planification de l'OTAN.

La France et le Royaume-Unis sont également les pays dont l'industrie d'armement est susceptible de fabriquer la plupart des matériels qui constitueront les systèmes d'armes du futur. Cette spécificité conduit ces pays à mettre en place une prospective de long terme afin de définir les systèmes d'armes du futur en fonction des besoins capacitaires déterminés grâce à la prospective stratégique. Cette démarche conduit également la France à déterminer quels types de technologies, il sera nécessaire de maîtriser à l'avenir, le Royaume-Uni apparaissant plus en retrait sur le sujet.

Cette démarche, inspirée donc par la persistance d'intérêts nationaux tant géostratégique qu'industriels, conduit *in fine* ces pays à mettre en place un vrai système de planification avec des horizons temporels différents (3 dans les deux cas) qui s'étalent entre quatre et trente ans.

Une deuxième catégorie intègre les pays qui globalement ont inscrit leur défense dans un cadre collectif tout en conservant néanmoins des intérêts spécifiques. Dans ce cas, on peut



ranger trois pays l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne qui constituent trois cas spécifiques avec des points de convergence majeurs.

L'Allemagne est un pays qui a toujours intégré sa défense dans le cadre collectif de l'OTAN puisque c'est à cette condition que le réarmement allemand a pu se faire depuis 1954. Seul le scénario d'une mission d'évacuation et de sauvetage est planifié dans un cadre national. Pour le reste, la planification résulte pour l'essentiel des directives qui sont données par l'OTAN. Pourtant cette analyse doit-être nuancée pour deux raisons :

- l'Allemagne dispose d'une industrie d'armement et doit, de ce fait, tenir compte des intérêts industriels nationaux même si ce pays n'a pas de tradition « d'industrie de souveraineté »
- Depuis 1989, l'Allemagne tient à tenir son rang sur la scène internationale comme le prouve sa revendication d'un siège de membre permanent au conseil de sécurité des Nations-Unies. Il est évident, à la lecture de la conception de la Bundeswehr, que l'Allemagne veut occuper un créneau important dans les opérations de stabilisation de l'Union européenne qui ne font pas appel à du « *hard power* ».

Pour le moment la planification allemande reste, en tout état de cause, inspirée par le cadre collectif dans lequel s'inscrit la politique de défense allemande. Ainsi, il n'y a pas de planification sur le très long terme et la planification technologique reste embryonnaire. La démarche capacitaire poursuivie dans le cadre du processus de transformation suit pour sa part la démarche de l'OTAN dans le cadre de l'*allied command transformation* sans pour autant la précéder.

Dans le cas de l'Italie et de l'Espagne, on se trouve également en présence de deux pays qui inscrivent totalement leur défense dans un cadre collectif. L'OTAN reste à ce jour privilégié. Toutefois, ils considèrent qu'ils ont des intérêts industriels dans le domaine de la défense qui ne sont pas négligeables et qui se sont renforcés depuis le milieu des années 80. Cela les conduit à s'écarter en tant que de besoin des directives de l'OTAN.

La présence de ces intérêts industriels se traduit en Espagne par l'existence d'une planification technologique qui apparaît finalement disproportionnée par rapport aux capacités militaires de ce pays. De même, si l'Espagne ne présente pas de planification capacitaire à proprement parlé, ses instruments de planification sur le court, moyen et long terme dont ce pays dispose sont plus inspirés par ce qui existe dans les grands pays comme la France et le Royaume-Uni que par les plus petits pays.

En Italie, le processus est plus incertain, les intérêts industriels semblant pouvoir dicter, à tout moment, les décisions qui sont prises (ralliement au programme JSF, au programme de NMD ainsi que la décision d'achat des ravitailleurs B-767).

Les modèles de planification de la Suède et de la Finlande, deux pays neutres et qui ne sont pas membres de l'Otan, sont en voie d'évolution. Jusqu'alors, ces deux pays ont opéré leur planification dans un cadre national avec pour objectif de protéger leur territoire face à la menace soviétique. La disparition de cette menace, l'entrée de ces deux pays dans l'Union européenne ainsi que le partenariat noué avec l'OTAN sont en train de faire évoluer cette situation.

Toutefois, on remarque que ces deux pays accusent un certain retard pour prendre en compte ces évolutions. C'est le cas notamment de la Finlande.

La Suède dont les capacités militaires sont les plus importantes des deux pays, présente une planification relativement élaborée avec notamment trois échéanciers de planification dont celui à long terme qui s'échelonne sur vingt ans. Cela s'explique à la fois par le statut de pays neutre, qui impliquait une planification dans un cadre national et par le poids économique ainsi que par l'existence d'un outil industriel de défense important au regard de la taille du pays.

Pour le futur, la Suède présente deux spécificités :

- la volonté d'intégrer sa politique de défense dans un collectif, l'Union européenne étant privilégiée, en occupant un créneau dans les opérations de basse intensité;
- la nécessité de défendre un outil industriel surdimensionné par rapport au poids politique et économique du pays. De ce fait, c'est le seul pays qui affiche ouvertement la défense de certains créneaux de sa BITD comme l'un des objectifs de sa planification militaire.

La Finlande présente un processus de planification plus embryonnaire, avec certes trois échéanciers de temps mais dont le plus long terme n'est que de douze ans.

Ces deux pays n'ont pas été en mesure de mettre en place une planification capacitaire pour le moment. En revanche, on constate que leur sensibilisation à cette approche semble se faire via la méthode *bottom up* de l'Union européenne. Il sera notamment très intéressant de suivre le projet de GT 1500 nordique qui comprendra la Suède, la Finlande mais aussi la Norvège car ces pays ont visiblement la volonté de valoriser le mieux possible leur apport à la PESD.

Enfin, la Pologne présente le cas type du pays qui vient d'adhérer à l'Union européenne après avoir adhéré à l'OTAN. Comme pour la Suède ou la Finlande, le format d'armée polonaise reste encore très inspiré par la guerre froide, avec cette particularité que la Russie a continué à être considérée comme la menace majeure pour la Pologne après 1989 et, ce, jusqu'à ces dernières années. Dans un pays comme la Pologne, c'est tout le modèle de planification qui reste à construire afin de transformer les forces armées polonaises alors même que les moyens financiers demeurent très faibles. On constate, notamment, qu'il n'y a pas de planification à long terme et que le modèle d'Armée 2012 défini en 1997 n'est qu'une succession d'objectifs sans aucune méthodologie pour les atteindre.

L'autre enseignement majeur est que la source d'inspiration des Polonais semble se trouver autant aux Etats-Unis qu'à l'OTAN proprement dit comme si l'OTAN n'était qu'une conséquence du rapprochement avec les Etats-Unis et non l'inverse.

A l'examen de cette classification des types de planification des pays étudiés, une première conclusion s'impose :

**Il est inutile de rechercher à uniformiser les modèles de planification selon un modèle unique qui s'imposerait à tous.**

Cette démarche est vaine car les modèles nationaux de planification ont été définis en fonction de finalités propres à chaque pays qui sont radicalement différentes selon que l'on est en présence d'un pays qui a ou qui n'a pas des intérêts nationaux à défendre, ou qui possède ou non des capacités industrielles.

Ainsi, la démarche consistant à avoir une planification sur le long terme n'est utile que si l'on a la nécessité de conduire des programmes d'armement dans le futur ou s'il apparaît nécessaire de maîtriser, la sécurité d'approvisionnement et certaines technologies. Dans tous les autres cas de figure, une telle planification apparaît inutile.

De même, la démarche capacitaire apparaît être une démarche complexe et élaborée, qui n'est possible que si on dispose de moyens humains importants dans les services de planification ainsi qu'un retour d'expérience suffisant en opération. Pour avoir une approche capacitaire, il est donc nécessaire de disposer d'une capacité de planification opérationnelle au niveau national. En d'autres termes, au-delà du discours qui voit tous les pays annoncer la

mise en place d'une planification de type capacitaire, seuls quelques-uns, et notamment la France et le Royaume-Uni, ont une réelle capacité en la matière.

Cela veut-il dire qu'il est impossible d'harmoniser les modèles de planification au niveau national ?

En réalité, on peut envisager d'essayer de rapprocher les modèles de planification de pays qui ont des préoccupations similaires. C'est déjà ce que font d'une certaine manière la France et le Royaume-Uni dont les contacts au niveau des états-majors ou des services d'acquisition sont très étroits et concernent notamment ces instruments pratiques de planification.

En ce moment, la discussion peut porter sur des sujets très précis (harmonisation des échéances de planification, harmonisation de la planification technologique dans le cas de la France et du Royaume-Uni on peut citer le contenu exact de l'approche capacitaire etc.) et ce, avec une certaine chance de succès.

**Bien entendu, cette approche a des limites.**

La première limite est qu'un tel exercice ne peut être institutionnalisé car il ne peut se faire que sur une base volontariste et bien souvent bilatérale. Les cercles de discussion potentiels ne correspondent d'ailleurs à aucune institution existante alors que, selon les thèmes envisagés, un pays peut être classifié dans un groupe plutôt qu'un autre.

Si on prend les pays analysés dans l'étude, on distingue ainsi plusieurs groupes :

- France/Royaume-Uni : c'est le groupe le plus homogène car leurs planifications présentent de nombreuses finalités communes;
- Allemagne/Italie/Espagne : ce groupe présente une certaine homogénéité quant à la finalité industrielle de leur planification et à leur intégration forte dans un système de sécurité collective (OTAN et UE même si les affinités à l'une ou l'autre des institutions sont variables suivant les pays et selon les acteurs impliqués)
- Suède : ce pays peut, selon les cas, se rapprocher du groupe Allemagne/Italie/Espagne (intérêt industriel ou intérêt en commun pour le *soft power* avec l'Allemagne) ou à la Finlande (nécessité de la transformation, volonté de valoriser une forme de *soft power* dans le cadre de la PESD).
- Enfin, la Pologne présente un cas de figure certainement semblable aux autres pays d'Europe centrale et orientale ayant intégré l'OTAN dans les années 90.

***b) La planification capacitaire : stade ultime de la maturation d'un processus de planification***

Pour la définition de l'approche capacitaire, on peut reprendre la terminologie française, qui la présente comme un ensemble qui comprend les équipements, les hommes qui servent ces équipements, la logistique et le soutien, l'entraînement et la doctrine, sachant que la philosophie des démarches capacitaires qui ont été initiées par d'autres pays est identique. On tend à considérer aujourd'hui que l'approche capacitaire doit constituer la norme des planifications militaires dans le futur. Dans la réalité, l'étude des modèles de planification nous a conduit à déterminer que deux pays européens adoptaient véritablement une démarche capacitaire, la France et le Royaume-Uni, ces démarches ayant été initiées dans un cadre national et restant sujettes à une adaptation permanente. Bien que non étudiée en tant que telle, la planification américaine adopte également cette logique capacitaire.

Au niveau multinational, l'Union européenne va reprendre cette démarche à partir des *headline goal 2010* mais de manière moins élaborée puisque le catalogue de forces de l'Union européenne ne peut être établi qu'à partir de cinq scénarios génériques. En effet, l'une des premières conclusions qui apparaît, à l'issue de cette étude, est qu'il n'est possible d'établir une véritable planification capacitaire qu'à partir du moment où on élabore la planification à partir de scénarios préétablis d'intervention militaire ayant vocation à avoir une opérationnalité concrète en fonction d'une prospective stratégique.

Au niveau de l'OTAN, la démarche capacitaire a pris du retard et il a fallu en réalité créer un nouveau commandement, *l'Allied command transformation (ACT)*, en 2002 pour initier cette démarche. Particularité à ce nouveau commandement : il est situé à Norfolk et le *suprem allied commander transformation*, l'amiral Gambastiani, est également *commander* de l'US *joint forces command*. Cela tend à prouver que la démarche capacitaire au sein de l'OTAN est une démarche qui a été initiée, si ce n'est pilotée, par les Etats-Unis.

Les autres pays étudiés n'ont, en réalité, pas mis en œuvre une approche capacitaire dans leur planification. Ils apparaissent à ce niveau totalement dépendant de la démarche adoptée soit par l'OTAN soit par les Etats-Unis<sup>50</sup>. A l'arrivée, cette démarche capacitaire se traduit aujourd'hui essentiellement par l'adoption d'une nomenclature de planification qui, certes, varie suivant les pays mais qui s'articule généralement autour de quatre à six capacités

---

<sup>50</sup> On a pu constater que la planification polonaise bénéficiait autant de la coopération directe avec les Etats-Unis que de leur présence dans l'OTAN.

au maximum (la France va réduire à partir de 2005 le nombre de ses systèmes de forces de 8 à 5).

Au sein de ces fonctions, le travail effectué par les états-majors de planification devient alors plus flou. En effet, la démarche capacitaire étant basée sur l'effet militaire produit « effects-based operation », on voit mal comment cet effet peut-être calculé si l'on ne définit pas au préalable des scénarios militaires très précis. Or, nombre de pays européens n'ont ni la volonté ni même les moyens d'établir ces scénarios. Il est intéressant d'ailleurs de constater qu'à ce niveau, les services de planification de la Bundeswehr que nous avons rencontrés nous ont indiqué que leur processus de planification capacitaire, et donc tout le processus de transformation de la Bundeswehr, ne pouvait se mettre en place qu'en étroite concertation avec les travaux de l'ACT.

En définitive, on peut éprouver certains doutes quant à la réalité des processus de planification capacitaire nationaux hormis ceux du Royaume-Uni et de la France. Sous le discours de planification capacitaire ou de *network enabled capability* se cache en réalité bien souvent la nécessité de transposer au niveau national, le vocable en cours au niveau de l'OTAN. A l'arrivée, ce discours peut se traduire par une plus grande précision des requêtes émises par l'OTAN, et notamment par une spécification plus détaillée des équipements. Il est néanmoins peu probable que cette démarche soit véritablement assimilée en tant que telle au sein des états-majors qui déterminent la planification.

**De ce fait, on peut considérer qu'un processus de planification capacitaire, hormis le cas de la France et du Royaume-Uni, ne peut véritablement être initié que par les organismes de sécurité collective dans lesquels les Etats inscrivent leur défense, à savoir l'OTAN et l'Union européenne. Ponctuellement, il peut toutefois être possible que les Etats mettent en place une démarche capacitaire si on leur délègue au niveau national une partie de la sécurité collective dans le cas d'un mécanisme de partage capacitaire. Ce type de démarche peut exister au sein de l'Union européenne avec la démarche *bottom up* qui conduit les Etats à définir volontairement leur contribution à la PESD dans le cadre des *headline goal 2010* et des GT 1500. En revanche, une telle démarche ne peut exister au sein de l'OTAN. Au niveau de l'Union européenne, l'absence de scénarios militaires véritablement opérationnels dans le processus de planification peut toutefois faire douter des résultats de cette planification tant la notion de capacité est liée à l'effet militaire à délivrer et donc à l'objectif d'une mission. On peut néanmoins essayer d'harmoniser la typologie des capacités (cf infra) à défaut d'en harmoniser le contenu.**

### ***c) le facteur budgétaire : facteur perturbant***

L'analyse des processus de planification militaire des pays étudiés dans l'étude laisse apparaître un facteur potentiellement perturbant qui est le facteur budgétaire. La sincérité et l'applicabilité d'une planification militaire sont en effet, totalement dépendantes de sa cohérence avec la planification financière. Dans la réalité, plus de la moitié des pays étudiés (France, Allemagne, Italie, Suède) ne présentent pas cette garantie de cohérence. La planification financière espagnole dont l'équilibre n'est assuré que grâce à des prêts du Ministère de l'industrie au Ministère de la défense donne l'impression d'un financement virtuel qui ne pourra perdurer durant des années. Le Royaume-Uni est lui-même confronté à une planification militaire lourde qui, couplée avec le coût de la guerre en Irak, l'oblige à réviser sa planification comme on a pu le voir une première fois en 2004 avec la revue de programme « *delivery security in a changing world* ». Il n'est enfin pas exclu qu'un tel exercice destiné à éviter la « surchauffe » budgétaire ne se répète pas dans les années à venir.

Jusqu'à maintenant les discours tenus sur ces problèmes budgétaires, qui incriminent systématiquement les Ministères de finances ou la classe politique, ont tenu surtout de la méthode coué.

Le premier discours, souvent rencontré en France, consiste à accuser le Ministère de l'économie et des finances de ne pas respecter la volonté populaire exprimée par exemple dans le cadre de la loi de programmation militaire votée par le Parlement français. A cette accusation, on peut rétorquer trois arguments :

- En France, la loi de programmation militaire n'est pas une norme juridique en terme de finances publiques puisque le droit des finances publiques codifié par l'ordonnance de 1959 ne reconnaît qu'un principe, celui de l'annualité budgétaire . La loi ne devrait rien changer à cet état de chose ;
- La loi de programmation militaire n'est pas conçue dans un cadre interministériel comme l'est la loi de finances, même si le Président de la république entérine la loi de programmation militaire en Conseil de défense. D'ailleurs, la pratique consistant à présenter différentes options financières de programmation militaire (H1, H2, H3 en 1996) a systématiquement eu pour conséquence d'écarter l'hypothèse la plus basse ;

- Après plus de 10 ans de non respect des engagements liés à la loi de programmation militaire, force est de constater qu'à l'aune des résultats obtenus, le mécanisme de planification français ne permet pas d'instaurer une cohérence entre la planification financière et la planification militaire.

Le second discours consiste à vouloir sortir les dépenses liées à la défense de la comptabilisation du déficit public dans le cadre du pacte de stabilité. Lors du conseil européen du printemps 2005, ce discours a connu un succès relatif mais ambigu puisque les pays de l'Union européenne ont semblé vouloir exclure les dépenses de R&T du calcul du déficit public au sens du pacte de stabilité.

En réalité, ce discours prend comme origine la constatation que certains pays font un effort particulier pour la défense et que cet effort profiterait à tous les Etats de l'Union européenne. A cet argument, on peut en rétorquer deux autres :

- la politique de défense n'est pas une politique communautaire, elle relève du deuxième pilier. De plus, la sécurité de l'Europe proprement dite est assurée par l'Alliance atlantique puisque la PESD n'est pas compétente en matière de défense commune. On voit donc mal pourquoi ces dépenses publiques, qui ne relèvent pas d'une politique communautaire et qui, de plus, échappent pour une large partie à la compétence même de l'Union européenne seraient exclues pour la prise en compte des déficits public des Etats au nom d'une décision de l'Union européenne.
- Les politiques publiques sont indivisibles. A partir du moment où il existe une politique publique financée par des dépenses publiques, il existe une présomption que l'activité exercée est une activité régaliennne. Or, c'est, pour le moment, à chaque Etat de déterminer quelles sont les fonctions régaliennes. En d'autres termes, on voit mal pourquoi certaines dépenses étatiques échapperaient aux règles du pacte de stabilité et pas d'autres dépenses.

**Le principe de réalité oblige toutefois les Etats à concevoir un mécanisme de planification militaire qui soit d'emblée cohérent avec la planification financière.**

Ceci n'est possible que si l'on considère que le budget de l'Etat est un et indivisible et que la première étape d'un processus de planification militaire doit consister à établir une planification budgétaire des dépenses publiques sur plusieurs années englobant les dépenses militaires. Cela revient à dire que c'est la planification financière qui doit induire la planification militaire et non l'inverse, comme c'est le cas en France aujourd'hui. L'inversion des priorités ne pourrait se concevoir véritablement qu'en temps de guerre.



Parmi les processus de planification que nous avons étudiés, nous avons constaté que l'Allemagne avait adopté ce principe depuis 2003. Ainsi, l'enveloppe budgétaire disponible pour la défense est définie avant la planification militaire proprement dite. Ce changement de méthode a d'ailleurs, pour une large part, été initié suite à l'imbroglio budgétaire dans lequel s'était retrouvé le Ministère de la Défense allemand en 2002.

Au Royaume-Uni, cette programmation financière existe puisque c'est dans le cadre de la *spending review*, qui planifie le budget de l'Etat pour quatre ans et qui est révisée tous les deux ans, qu'est défini le budget de la défense.

En Suède la planification financière précède également la planification militaire avec une spécificité toutefois puisqu'on assiste à un découplage entre, d'une part, les autorités politiques qui définissent la planification financière et d'autre part, les autorités militaires, sous la direction du Chef d'Etat-major, qui définissent la planification militaire. Il en résulte une incohérence potentielle entre ces deux planifications qui est dommageable. En Finlande, ce découplage entre autorités politiques et militaires existe également.

**Si on se situe par rapport à l'objectif poursuivi, c'est à dire une meilleure harmonisation des processus de planification militaire afin, tout à la fois, d'avoir une défense plus opérationnelle et une meilleure productivité de la dépense de défense, il apparaît donc nécessaire que l'Union européenne préconise aux Etats de définir la planification des dépenses de défense avant de définir la planification militaire.**

**Il pourrait être utile d'aligner la conception de la planification budgétaire sur celle mise en place au Royaume-Uni, avec une planification des dépenses de défense sur quatre ans au sein d'une planification de l'ensemble des dépenses de l'Etat. Chaque pays aurait alors l'obligation de communiquer et de présenter sa planification financière à l'Agence européenne de défense.**

**Bien entendu, cette planification budgétaire sur quatre ans ne résout pas tous les problèmes puisque la planification de défense nécessite une planification à long terme, 20 à 30 ans, qu'il est difficile de mettre en place au niveau budgétaire, vu l'impossibilité de déterminer les paramètres économiques avec précision à si longue échéance.**

A plus long terme, on peut imaginer que la planification financière de défense soit progressivement transférée au sein de l'Union européenne, c'est à dire au sein de l'Agence européenne de défense. Mais cette planification ne pourra être détachée de la planification budgétaire générale. Il sera donc nécessaire d'inclure une planification budgétaire militaire

européenne au sein du budget général de l'Union européenne et donc d'établir une passerelle entre le premier et le deuxième pilier. Il serait alors préférable de privilégier la création d'un budget général de l'Agence européenne de défense planifié sur plusieurs années qui financerait globalement la fonction défense plutôt qu'un budget qui soit établi en fonction de tel ou tel programme. Il reviendrait ensuite au *steering committee* de l'AED de décider de l'affectation des crédits sur tel ou tel programme d'armement.

Enfin, à court terme, il faut noter que la plupart des pays européens souffrent d'un déficit de financement de leur planification militaire à l'horizon 2010, notamment du fait de l'entrée en phase d'industrialisation des programmes d'avions de combat lancés au milieu des années 80. Pour faire face à ces difficultés, les Allemands (en 2002) et les Britanniques (en 2004) ont déjà mis en œuvre des revues de programmes, même si les termes utilisés cherchaient à masquer cet état de fait. Il n'est pas certain que ces exercices suffisent à pouvoir passer le cap de la décennie car les Britanniques souffrent du surcoût du déploiement de leurs troupes en Irak alors que la situation budgétaire en Allemagne ne permet pas d'envisager sereinement la perspective annoncée d'une croissance du budget de la défense en 2007. En Italie, la situation économique est très mauvaise, ce pays vient de faire l'objet d'une procédure d'avertissement officiel de la part des instances européennes pour dépassement du déficit public et la perspective, plusieurs fois annoncée par le Gouvernement Berlusconi, de faire croître le budget de la défense afin qu'il atteigne 1,5% du PIB apparaît illusoire.

**Dans ces conditions, il pourrait être utile de proposer la mise en œuvre d'une revue de programme au niveau européen. Prétexte pourrait être pris de la publication du catalogue de forces des *Headline goals 2010* et de l'appel à contribution fait aux Etats de l'Union européenne pour prendre cette initiative. En effet, dans ce contexte, une telle mesure pourrait être présentée comme une initiative européenne, destinée à accélérer la construction de l'Europe de la défense en réorientant les planifications militaires vers les besoins exprimés par l'Union européenne. Un tel exercice aurait deux avantages :**

- **en terme de communication, cette initiative serait perçue positivement alors que les inéluctables revues de programmes qui devront être décidées tôt ou tard au niveau national seront interprétées comme un renoncement à faire de la défense une priorité au niveau national comme au niveau européen ;**
- **cette revue de programme au niveau européen permettrait *ipso facto* une meilleure coordination des planifications militaires et, du fait des marges de manœuvre dégagées, d'engager de nouveaux programmes d'armement qui**

**apparaissent nécessaires dans un cadre européen à l'aune des lacunes capacitaires identifiées.**

*d) le facteur industriel : facteur perturbant la cohérence des planifications militaires et pouvant contrarier les logiques de complémentarité dans un cadre européen*

Parmi les intérêts nationaux défendus par certains Etats dans leur planification, il ne faut pas négliger la défense de la base industrielle et technologique de défense comme facteur de développement, de rayonnement mais également comme pourvoyeur d'emplois. A ce niveau, l'effet produit par l'existence de cette base industrielle et de défense est paradoxal.

D'un côté, c'est, pour les Etats, un facteur très motivant pour investir dans le domaine de la défense. Ce réflexe ne peut être que favorable à la sécurité européenne.

D'un autre côté, la défense de la base industrielle et technologique de défense peut également venir perturber la cohérence d'une planification, en particulier dans son approche capacitaire si celle-ci existe mais aussi dans tout autre cadre qui serait basé sur une cohérence opérationnelle. Dans les Etats qui ont une industrie d'armement, cela peut se traduire soit par une inversion des priorités en terme de besoins opérationnels, soit par le choix de tel ou tel fabricant plutôt que tel autre ou d'une filière technologique qui apparaît essentielle, soit par des choix dictés par la nécessité de préserver des emplois ou conduisant à « gonfler » l'activité d'une entreprise en vue de mieux la positionner dans le cadre d'une restructuration. Enfin, plus une entreprise est assise sur une base étroite, c'est à dire sur un seul Etat, plus le risque de défense du patrimoine industriel au détriment de la cohérence d'une planification est forte.

Dans les Etats qui n'ont pas d'industrie d'armement, cela va se traduire par une course aux *offsets* dans les contrats de fourniture, le vainqueur d'un appel d'offre n'étant pas nécessairement celui qui aura offert la solution la plus optimale en terme de cohérence opérationnelle ou de cohérence de la démarche européenne, mais celui qui proposera l'offre de compensations la plus intéressante même si, celles-ci se révèlent souvent illusoires au moment de leur réalisation. Ainsi, lors du colloque *global security* organisé les 10-12 juin 2005 au château Mont Royal, le président continental Europe de Lockheed-Martin Global,

Scott Harris, dénonçait-il cette pratique des *offsets* comme un facteur détruisant les possibilités de mener de la coopération en matière d'armement et générant des surcapacités<sup>51</sup>.

En général, les Etats répugnent à afficher ouvertement la prise en compte de cette préoccupation, ce qui rend les motifs des décisions prises en matière de politique d'équipement opaques.

En France, le document intitulé « pour une autonomie compétitive, la politique d'acquisition du Ministère de la Défense », rendu public par le Ministère en juillet 2004, n'évoque la question de la BITD qu'au regard « des besoins découlant du modèle de capacités technologiques ».

Au Royaume-Uni, le document *Defence Industrial Policy* permet de deviner à travers les mots qu'une politique industrielle peut être mise en œuvre via la politique d'acquisition alors même que le maître mot de ce document est celui de la libre-concurrence sur le marché britannique des équipements militaires.

En Italie et en Allemagne il n'y a pas, à proprement parlé, de directives permettant d'identifier la mise en place d'une politique industrielle dans le domaine de la défense, ni naturellement les axes de celle-ci.

L'Espagne, en revanche, a développé depuis 20 ans une politique de mise à niveau technologique, notamment dans le domaine de la défense, et a toujours pris soin, contrairement à l'Italie, de codifier cette politique industrielle. Le nouveau Gouvernement n'a pas dérogé à cette règle en publiant le 2 mars 2005 un document de 31 pages sur le site du Ministère de la défense intitulé « Les conséquences de la révision stratégique de défense »<sup>52</sup>. Dans ce document, il est notamment écrit : « L'Espagne compte à l'heure actuelle sur une industrie de défense, qui, est de taille modérée, mais qui est très efficace et qui a su s'imposer sur certaines niches technologiques et sur certains marchés »

Enfin, seule la Suède indique très clairement dans sa planification que certains secteurs industriels doivent être privilégiés dans la prochaine planification sur 3 ans.

Comme on le voit, les Etats répugnent en général à afficher ouvertement la prise en compte de cette préoccupation. Cela rend les décisions prises en matière de politique d'équipement sur des considérations d'ordre industrielle ou technologique particulièrement opaques.

---

<sup>51</sup> *international workshop on global security*, 10-12 juin, Château Hôtel Mont Royal.

<sup>52</sup> <http://www.mde.es>

Or, cette situation est potentiellement un facteur de gaspillage financier, d'incohérence de l'outil opérationnel de défense européen et de duplications industrielles et technologiques, alors même qu'il pourra exister des lacunes pour certaines capacités industrielles ou technologiques.

**Pour remédier à cette difficulté, deux solutions peuvent être explorées.**

**La première consiste à inventorier, dans un premier temps, les capacités industrielles et technologiques des Etats membres de l'Union européenne. Cela doit permettre d'identifier avec précision les politiques industrielles de chacun. Dans un second temps, un travail d'harmonisation de ces capacités peut être mené. Il a été entrepris à la fois par l'Agence européenne de défense et par la direction générale « Entreprise » de la Commission européenne avec ce que l'on appelle le *mapping* ou *monitoring* de la BITD. Le partage de tâches entre les deux institutions prévoit que l'AED doit traiter des technologies stratégiques et la Commission européenne des autres technologies. Toutefois, cet exercice présente deux limites :**

- **Son but n'est pas d'harmoniser les politiques de planification mais simplement d'inventorier les technologies disponibles afin de pouvoir mettre en place un dispositif *d'early warning* en cas de risque de perte de compétence technologique en Europe dans le cadre d'une politique de sécurité d'approvisionnement. En admettant que les données nécessaires soient disponibles, leur compilation n'a pas pour but de « contrôler » la politique industrielle des Etats, et on voit mal comment la DG industrie mettrait en place une activité qui ,somme toute, peut même aller à l'encontre des intérêts nationaux des Etats ;**
- **On peut éprouver un certain doute quant à la sincérité des déclarations qui seront fournies dans le cadre du *monitoring*. Le débat, ou peut-être vaudrait-il mieux dire la quasi-absence de débat, sur ce sujet lors du colloque « Europe's defence industries and market place » organisé par la Direction générale à l'industrie de la Commission européenne le 11 juillet 2005 devant 180 professionnels réunis à Bruxelles fut à cet égard révélateur du malaise. Certains Etats (Allemagne) ne semblent pas vouloir que l'industrie alimente le *monitoring*. Quant aux entreprises, elles sont soucieuses de préserver un minimum de confidentialité sur des informations qui relèvent pour elles avant tout du secret commercial puisque l'armement est désormais un secteur concurrentiel.**

Il ne faut donc pas attendre de miracles du *monitoring*. Cela étant, si l'AED et la Commission, comme elles l'annoncent aujourd'hui, publient les résultats du *monitoring*, cela pourrait être une base de travail intéressante. En effet, cela permettrait de comprendre les objectifs des politiques industrielles mises en place par les Etats mais aussi de déterminer les surcapacités industrielles ou technologiques éventuelles afin d'orienter les politiques industrielles des Etats pour les rendre plus cohérentes et non concurrentes. Il faut bien voir, en effet, que les politiques technologiques d'aujourd'hui créent les capacités industrielles de demain. Toutefois, il faut être conscient que si un Etat met en place une politique industrielle, c'est toujours dans un intérêt qui lui est propre avant même de satisfaire ceux de l'Union européenne. Cette démarche que l'on pourrait qualifier « d'incitation volontariste » trouvera donc certainement rapidement ses limites, si les résultats vont à l'encontre des intérêts nationaux de certains. Il ne faut néanmoins pas négliger cette piste.

Une deuxième solution consisterait à faire réaliser ce *monitoring* par un organisme indépendant afin de garantir une meilleure sincérité des déclarations.

Toutefois, on entre alors dans une logique de « renseignement intrusif » qui sera considéré par les Etats membres comme une pratique inacceptable des instances européennes et, ce, même si la cause est noble. Ce type d'études est donc de la responsabilité des Etats avec la limite que de telles démarches seront difficilement exploitables au niveau européen sachant qu'il est difficile pour un Etat d'avouer qu'il a plus ou moins espionné un autre pays et, ce, même si on se limite à la collecte d'informations ouvertes.

Reste la troisième solution qui consiste tout simplement à rendre cohérent et non simplement compatible les intérêts industriels des Etats européens. La solution consiste alors à parachever la politique d'incitation à l'eupéanisation de l'industrie d'armement en faisant en sorte que les entreprises de défense soient implantées dans tous les pays qui mettent, d'une manière ou d'une autre, la politique industrielle au centre de leur préoccupation avant d'établir leur planification militaire. La restructuration européenne devrait donc se poursuivre et s'étendre dans les différents Etats où elles sont implantées, laissant les entreprises trouver les répartitions industrielles et technologiques les plus rationnelles possibles. A terme, on pourrait donc

**aboutir à un modèle de cohérence et de complémentarité organisé autour de la cohérence et de la complémentarité de l'organisation des entreprises dans un cadre européen. Il est nécessaire également, à ce niveau, de réfléchir au modèle que l'on souhaite mettre en place pour les entreprises de second rang (équipementiers de hautes technologies notamment) avec soit un modèle d'entreprise transnationale européenne comme pour les grands systémiers, soit un modèle de répartition des capacités technologiques entre les différents pays.**

**Tableau 1 – Tableau récapitulatif du niveau de prise en compte des différentes fonctions de planification dans les pays étudiés**

	Allemagne	Espagne	Finlande	Italie	Pologne	Royaume Uni	Suède
Fonction prospective politico-stratégique	2	2	1	2	2	3	2
Fonction prospective opérationnelle : missions des armées, scénarios d'intervention	2	2	1	2	1+	3	2
Détermination des capacités : différentes fonctions capacitaires et capacité	2	1	0	2	2	3	1
Détermination des systèmes de défense, architectes des forces	2-	1	0	1	1-	2	1
Spécification des matériels	2-	2-	1-	1	1	2	1
Prospective technologique : technologies à maîtriser	2-	2	0	2	0+	1	2
Maintien d'une BITD et politique industrielle	2	2+	1	3	1+	2	3
Fonction financière : interface au sein du Ministère de la Défense	2	2-	1+	1	1+	3	2



**Tableau 2 : Synthèses et comparaison des processus de planification étudiés.**

Pays	Durée et périodicité	Responsables	Influence Otan/UE	Méthodologie de planification			Aspects capacitaires	
				Technologique	Financière	Glissante (O/N)	Contenu	Typologie des capacités
<b>Allemagne</b>	LT=12 ans MT=8 ans CT=4 ans	Ministre de la Défense	L'Otan a une influence historique. Cependant, les Headlines goals sont pris en compte	Oui	Depuis 2002, l'enveloppe financière est une donnée préalable à la planification militaire. Cette donnée est déterminée sur quatre ans	Oui	Dans la conception de la Bundeswehr six capacités sont identifiées. Cependant, ces six capacités ressemblent plus aux fonctions de la défense française	Six capacités : -capacités de commandement -renseignement et reconnaissance -mobilité -efficacité opérationnelle -soutien et capacité à durer -survivabilité et protection
<b>Espagne</b>	LT = 12-15 ans (Très LT = 25 ans) MT = 6 ans CT = 2 ans	États-majors et DGAM	Depuis 2003, l'ordre des priorités place l'Union européenne devant l'OTAN contrairement à la période précédente. Dans les faits c'est sans doute moins net. Il subsiste la prise en compte	Oui	Si budget de défense reste limité relativement à la France ou au Royaume-Uni, il existe une volonté politique de l'accroître qui s'est traduite dans les faits ces dernières années. Cela étant cette contrainte est plutôt introduite en aval de la planification et se traduit donc par des financements non budgétaires (prêts) externes au budget de la	Non	Cinq modes d'action sont définis par la Révision stratégique : la dissuasion, la coopération, la prévention, la projection de stabilité et la réponse. Ils conduisent à énoncer trois missions pour les forces armées : empêcher les agressions en tous genres, contribuer militairement à la paix et à la sécurité internationale et contribuer, avec d'autres institutions de l'Etat et des administrations publiques, à la préservation	Plus que des capacités, six caractéristiques de base des forces armées modernes sont définies :  - la mobilité et la capacité de projection ; - le soutien ; - la disponibilité ; - la supériorité en cas d'affrontement ; - la protection ; - le commandement et la conduite des opérations.

Pays	Durée et périodicité	Responsables	Influence Otan/UE	Méthodologie de planification			Aspects capacitaires	
				Technologique	Financière	Glissante (O/N)	Contenu	Typologie des capacités
			d'intérêts purement nationaux		défense		de la sécurité et du bien-être des citoyens	Elles conduisent ensuite à définir des capacités critiques telles que ISTAR, l'interopérabilité...
<b>Finlande</b>	LT=12 ans MT=4 ans CT=1 ans	Chief of Defence+ Defence staff	Non, aucune. Un processus de rapprochement aux deux institutions est envisagée pour les prochains années	Non	Oui, c'est une planification de l'ensemble des dépenses de l'Etat à l'horizon 7 ans	Oui	Il n'y a pas d'approche capacitaire	
<b>Italie</b>	LT=15. Elle est révisée tous les deux ans. Prospective technologique également sur 15 ans.	CEMA, qui s'appuie pour cela sur le COI	L'OTAN a une influence historique.	Oui à 15 ans	Budget limité, sans aucune planification pluriannuelle. Il existe un document, le DPEF, qui programme les dépenses étatiques sur trois ans, mais il n'est jamais respecté.	Non	Les capacités ont été insérées en 2004. Elles se divisent en 4 capacités, trois « requisiti generali » (objectifs fondamentaux), qui s'appliquent aux quatre capacités et 140 sous et sous-sous capacités	Les 4 capacités : -C4ISTAR ; -Projection et mobilité -Précision, efficacité de l'engagement, survie et protection des forces -Soutien logistique et support général  Les trois « requisiti generali » sont : -Disponibilité rapide des forces -Intégration Interarmées et interopérabilité multinationale -Interdisciplinarité

Pays	Durée et périodicité	Responsables	Influence Otan/UE	Méthodologie de planification			Aspects capacitaires	
				Technologique	Financière	Glissante (O/N)	Contenu	Typologie des capacités
<b>Pologne</b>	Tous les 2 ans pour le budget, six ans pour les programmes	EMA et le secrétaire d'Etat à la défense, en temps de paix	Influence majeure des Etats-Unis même s'ils ne veulent pas être isolés au sein de l'UE	Non	Uniquement en fixant un pourcentage du PIB de dépenses militaires mais dans les faits, les dépenses sont très insuffisantes eu égard aux objectifs	Oui, autour d'un objectif de dépenses en fonction du PIB	A partir d'une stratégie de défense définie en 2000 qui définissait 6 capacités opérationnelles et d'une stratégie de sécurité (2002), huit tâches permettent de répondre à trois actions stratégiques identifiées : la prévention et stabilisation, la gestion des crises, les actions de guerre	4 capacités : - protection des forces au combat ; - amélioration des systèmes de commandement et d'information ; - succès au combat et amélioration des standards ; - déploiement et soutien
<b>Royaume Uni</b>	LT = 20 ans MT = 10ans CT = 4 ans	Policy Director et le DEC (Defence Equip. capability)	Otan domine même si intérêt évident pour UE + volonté d'autonomie	Oui	principe du « best value for money » adapté à la planification donc contrôle permanent du trésor et du National Audit Office	Oui pour les dépenses sur 4 ans	18 tâches pour générer 8 effets stratégiques (prévenir, stabiliser, contenir, dissuader, contraindre, perturber, faire échouer et détruire) ⇒ 46 Scénarios + Forces packages autour de 4 piliers capacitaires	4 piliers capacitaires interarmées : - capacité à générer des forces ; - capacité de déploiement ; - capacité opérationnelle ; - soutien

Pays	Durée et périodicité	Responsables	Influence Otan/UE	Méthodologie de planification			Aspects capacitaires	
				Technologique	Financière	Glissante (O/N)	Contenu	Typologie des capacités
<b>Suède</b>	CT = 3 ans (2005-2007) MT = 5 à 10 ans LT = 20 ans	EMA aidé de l'agence de recherche de défense et de la direction de l'armement et du matériel	Indirecte pour l'Otan puisque la Suède n'est pas membre. Centrale pour l'UE. Toutefois, le degré d'influence pourrait être similaire.	Oui	Préalable à la planification militaire comme en Allemagne mais cohérence douteuse du fait du découplage entre les organes politiques qui définissent la planification financière et les organes militaires qui définissent la planification militaire	Non	La planification de défense suédoise comprend les capacités des forces, un volet planification des personnels, un volet équipement et matériel, un volet entraînement et formation, un volet logistique.	Pays neutre et non membre de l'Otan, n'a pas à proprement parlé une planification capacitaire. Elle intègre toutefois depuis peu une réflexion qui va dans ce sens.

\* LT = long terme, MT = moyen terme et CT = court terme.

**Tableau 3 – Tableau récapitulatif des documents de planification selon un ordre hiérarchique dans chaque pays**

	<b>Documents</b>	<b>Commentaires</b>
<b>Allemagne</b>	- Les principes directeurs de la politique de défense	Document de prospective stratégique fixant le cadre général d'intervention de la Bundeswehr : document à caractère à priori conjoncturel
	- directive pour le développement de la Bundeswehr	Document signé par le ministre donnant les directives politiques et financières pour établir la planification : document à priori à caractère conjoncturel
	- la conception de la Bundeswehr	Document définissant le modèle d'armée allemand à partir des deux premiers documents : équivaut au modèle d'armée 2015 il a donc une valeur sur le long terme avec possibilité d'évolution. En revanche il n'y a pas de périodicité fixe
	- customer product management	Document qui établit la liste des lacunes capacitaires après avoir traduit le concept de la Bundeswehr en capacités puis établit le différentiel avec les capacités existantes
	- Bundeswehr plan	Document de planification proprement dit glissant sur 13 ans fixant une obligation de résultat sur 5 ans
<b>Espagne</b>	- Revision stratégique de défense	Document chargé de déterminer le modèle d'armée à 15 ans à partir de l'analyse stratégique. Ce document définit également les missions et les capacités nécessaires pour accomplir les missions. Ce document a donc une valeur sur le long terme avec capacité d'évolution. En revanche il n'y a pas de périodicité fixe
	- Directive de défense	Document d'une périodicité moyenne de quatre ans, relativement bref (10 feuillets) susceptible de décrire périodiquement les inflexions majeures dans le processus de planification
	- planification militaire <ul style="list-style-type: none"> <li>• directive de défense militaire</li> <li>• concept stratégique</li> <li>• directive ministérielle sur les objectifs de forces</li> <li>• plans directeurs</li> </ul>	La planification militaire est remise à jour tous les quatre ans avec quatre étapes qui s'échelonnent tous les ans, les plans directeurs étant l'aboutissement de ce processus de planification
	- planification des matériels	Couplée pour partie au processus de planification (déterminée la troisième année de ce processus), la planification des matériels par la DGAM inclut des échéanciers différents de ceux de la planification : 2, 6, 15 et 25 ans
	- planification de la R et D	Couplée au processus de planification (déterminée la troisième année de ce processus), la planification de la R et D s'effectue sur 15 ans
<b>Finlande</b>	- Finnish Security and Defence Policy	Il s'agit du document qui contient les grandes lignes de l'évolution de la politique de défense finnoise. Il est rédigé sur la base de l'analyse geo-stratégique
	- Strategic Plan	Document rédigé par le Ministère de la Défense, qui fixe les grandes lignes de la planification des armées
	- The state of Defence act	Document de 1991, qui fixe les grandes lignes juridiques de l'action des forces armées, ainsi que la chaîne de commandement en cas d'invasion de la part d'un pays hostile, ainsi que les missions des forces armées

	- Report on Security and Defence Policy	Document rédigé par le Council of State en 2001, et qui a réduit le format des armées
<b>Italie</b>	- Vision Strategica	La vision stratégique du Chef d'Etat Major des armées, qui retient les indications stratégiques du gouvernement et du parlement, et intègre des éléments de prospective géostratégique. De plus, dans ce document le CEMA ébauche les grandes lignes de la planification nationale.
	- Direttiva sulle capacità	Cette directive, qui n'est pas publique, contient les directives du Chef d'Etat Major des armées sur le développement de l'outil militaire national. Elle est révisée sur base biennale. Il s'agit d'une version approfondie, technique, de la Vision Stratégique
	- Nota aggiuntiva allo stato di previsione della Difesa	Il s'agit du chapitre défense du budget annuel de l'Etat.
<b>Pologne</b>	- Stratégie de sécurité de la République de Pologne	Document de prospective stratégique et politique publié en
	- stratégie de défense nationale de la République de Pologne de 2000	elle a été publiée en 2000 sur le modèle de la stratégie de défense nationale américaine. Elle valide l'analyse de la mutation du contexte géostratégique et définit en conséquence les besoins et les objectifs de défense du pays
	- Programme pour la reconstruction et la modernisation technologique des forces armées 2001-2006	publié la même année que la stratégie de défense nationale, ce programme prévoit la modernisation des forces armées pour parvenir aux objectifs de défense nationale fixés par la stratégie
	- Programme de développement des forces armées polonaises 2003-2008	Idem mais pour 2003-2008
	- Modèle de Forces armées 2008-2012	Publié en 1998, ce document est le premier à définir un objectif de modèle d'armée à atteindre à l'horizon 2008-2012
	- Revue stratégique de Défense	Annoncée pour 2006, elle devrait être un document global, en haut de la hiérarchie de la planification, reprenant à la fois la stratégie de sécurité et de défense, les objectifs de modernisation et l'approche capacitaire
	<b>Royaume Uni</b>	- Strategic Defence Review
- New Chapter		Nouveau chapitre de la Strategic Defence Review publié fin 2001 et intégrant le terrorisme comme une menace
- Defence White paper		
- Defence Strategic Guidance		Document publié en 2003 et en révision pour 2005. Il comprend les Defence Planning Assumptions et les Studies Assumption Group
- Future Capability Requirements		Détermine les besoins et les moyens à mettre en œuvre pour acquérir les capacités nécessaires
- Defence Strategic Plan		Détermine les besoins opérationnels en fonction des hypothèses et du contexte stratégique pour 20 ans
- Defence Programme Directory		Détaille les structures des forces requises pour répondre aux besoins opérationnels
- Equipment Plan		Planification à 10 ans
- Short Term Plan	Programmation des dépenses glissante sur 4 ans	

<b>Suède</b>	Planification à long terme (20 ans)	Elle est réalisée par le chef d'état-major puis entérinée par le Parlement tous les 3 ans avec la planification à court terme. Cette planification comprend également la planification de R et D. Elle prévoit une alternative à 10 ans.
	Planification à court terme (3 ans) Our future défense	Planification à court terme. Elle est réalisée par le chef d'état-major tous les 3 ans puis entérinée par le Parlement avec la planification à long terme

## II) CONSEQUENCES DES FACTEURS DOMINANTS SUR LE CONTENU DES PROCESSUS DE PLANIFICATION ET RECOMMANDATIONS

### a) *L'existence ou non d'une planification technologique*

L'existence ou non d'une planification technologique apparaît être une conséquence de l'existence d'intérêts nationaux de sécurité préexistants à la construction de l'Europe de la défense ou de l'existence d'une capacité industrielle dans le domaine de l'armement, plutôt que la conséquence de la planification proprement dite. Bien entendu, les Etats qui ont toujours eu des intérêts de sécurité en propre envisagent cette planification technologique comme un moyen d'autonomie stratégique, ce qui nécessite de préserver leur sécurité d'approvisionnement sur le long terme. Tel n'est toutefois pas le cas pour les petits pays qui ont toujours conçu leur sécurité dans un cadre collectif et qui recherchent simplement à apporter leur contribution à cette sécurité collective par l'apport de forces ou de capacités qu'ils auront acquises le plus souvent sur étagère pour ce qui concerne les matériels.

On considère communément que les six pays de la LoI représentent 90% des capacités de la BITD européenne. De ce fait, s'il doit y avoir une harmonisation des planifications technologiques, elle doit s'organiser principalement entre les six pays de la LoI. Toutefois, si on analyse plus précisément la situation de ces six pays, on constate là encore que la situation est loin d'être identique d'un pays à l'autre.

De manière générale l'Union européenne souffre par ailleurs d'une grave lacune de capacité financière en matière de R&T qui se traduit de plusieurs manières :

Pour les petits pays, il s'agit de faire des choix tant en terme de technologies que de résultats exploitables de la recherche. En général, ces pays vont donc favoriser le court et le moyen terme, ne serait-ce que pour bénéficier d'un retour de cet investissement financier en terme de part de marché. De ce fait, la tendance est plutôt à dupliquer les recherches plutôt qu'à les rendre complémentaire car les pays ont tendance à faire les mêmes analyses sur les marchés potentiellement porteurs (on pense notamment à tout ce qui touche au NCW ou à la défense anti-missiles ainsi qu'à tous les programmes fédérateurs comme le JSF, Euromale ou Neuron). Face à cette tendance, seule la Suède se distingue par une politique visant à investir dans les technologies de rupture. Dans une moindre mesure, l'Espagne pratique une politique



de recherche ciblée en essayant d'identifier ses points forts dans la perspective de prendre le leadership en Europe.

**Etant donné cette situation la politique à mettre en œuvre doit s'articuler autour de trois directions :**

- **Pour les pays qui n'ont pas véritablement d'industrie d'armement il est illusoire de leur demander de procéder à une planification technologique ou à les obliger à affecter un certain pourcentage de leur budget de la défense sur la R&T. La mobilisation des crédits ne peut venir que de leur participation à des projets fédérateurs sous forme de démonstrateurs initiés par l'Agence européenne de défense. Sans doute faudrait-il dans ce cas désigner des entreprises qui seraient maître d'œuvre de ces projets à qui on laisserait la responsabilité de répartir, sur une base équitable et sans créer des duplications, la nature des recherches menées dans chaque pays participant aux projets. La répartition se ferait alors sur la base des compétences de chacun. Dans ce cas de figure, il faudrait toutefois qu'il existe une certaine transparence sur la répartition des tâches qui serait mise en place entre les différents pays et les différentes entreprises sur un même projet ;**
- **Il serait également nécessaire que les six pays de la LoI définissent, au sein de l'AED, un plan de recherche technologique dans le domaine de la défense à long terme, c'est à dire 20 ou 25 ans. Il faudrait alors s'orienter, à ce niveau, sur des programmes de recherche qui soient de nature plus fondamentale, moins orientés « marché » ou « produit » et qui soient donc complémentaire des projets fédérateurs sous forme de démonstrateur décrit ci-dessus. Ce programme de recherche pourrait, sur cette base, faire l'objet d'un financement de l'AED à partir d'une clé de répartition entre les Etats. Les autres Etats, non membres de la LoI, ne seraient pas exclus de ce plan de recherche. Leur participation serait possible, mais la détermination du contenu du plan resterait du ressort des 6 pays de la LoI. La répartition des tâches entre les uns et les autres nécessiterait également que les Etats de la LoI fassent la transparence sur leurs programmes de recherche en cours et sur les compétences des uns et des autres en matière technologique ;**
- **Il est nécessaire de mettre en place un mécanisme de libre circulation transfrontalière des informations techniques et des transferts de technologie**

**militaire transfrontalière au sein de l'Union européenne quand cela est nécessaire à la mise en œuvre des projets ad hoc et du programme de recherche technologique initié par les six. Cela nécessiterait au préalable d'unifier les procédures de contrôle aux frontières des pays membres de l'Union européenne ainsi que la rédaction de directives de politique d'exportation en dehors de l'Union européenne qui aillent au delà des critères du code de conduite (la finalité à ce niveau doit-être celle décrite dans le *panel* politique d'exportation de la Loi et non celle du code de conduite).**

*b) Echéance des différents instruments de planification*

L'harmonisation des instruments de planification n'est pas une fin en soit puisqu'on a vu que les objectifs des planifications étaient intimement liés aux intérêts stratégiques nationaux qui se dégagent de l'histoire de chaque pays. Toutefois, il peut-être utile de bénéficier d'instruments de planification harmonisés, ne serait-ce que pour permettre une meilleure lecture du contenu des planifications de chaque pays.

Pour ce faire, on peut mettre en place une grille de lecture à partir des planifications les plus élaborées, quitte ensuite à laisser chaque pays décider s' il adopte tout ou partie de cette grille de lecture en fonction de ses intérêts propres et du contenu de sa planification.

La grille de lecture devrait comprendre deux volets :

- les différentes échéances de planification ;
- la typologie des capacités (même si certains pays ne font en fait pas de la planification capacitaire).

## **1. Les différentes échéances de planification**

De l'étude des différents modèles, il apparaît que l'on peut préconiser quatre échéances de planification :

- **une planification à très court terme (deux ans) qui correspondrait à la DRR de l'OTAN ;**
- **une planification à court/moyen terme (quatre ans) qui correspondrait à un horizon budgétaire prévisible. Il serait d'ailleurs nécessaire que cet horizon budgétaire s'applique à toutes les dépenses des Etats. Ce type de planification existe déjà en Allemagne et au Royaume-Uni ;**
- **un planification à moyen/long terme qui serait de 15 ans. Cette durée correspond peu ou prou à la période qui s'écoule entre la décision de lancer un programme d'armement et son entrée en service. Elle correspond également à la durée maximale de prévisibilité des dépenses d'équipement entre l'instant T de début d'un programme et l'instant T + 15 de son entrée en service. Cette durée correspond également à la période maximale à laquelle on peut définir un modèle d'armée. Une telle périodicité existe d'ailleurs plus ou moins déjà en Allemagne et en France ;**
- **une planification prospective sur le long terme qui prendrait notamment en compte les évolutions technologiques prévisibles. Cette planification sur le long terme pourrait être envisagée à 25 ans, échéance déjà utilisée par l'Espagne et qui correspond à la moyenne des les échéances de planification sur le long terme du Royaume-Uni et de la France.**

Au total, on peut imaginer que des pays comme la Pologne et la Finlande n'utiliseraient dans cette typologie que les deux premières échéances de planification. Pour le moment, on peut imaginer que la Suède, l'Allemagne et l'Italie utiliseraient également la troisième échéance à 15 ans. Seuls pour le moment, le Royaume-Uni, la France et l'Espagne utiliseraient l'instrument de planification à 25 ans. Néanmoins, il serait souhaitable que la Suède, l'Allemagne et l'Italie adoptent un instrument de planification sur le long terme incluant la planification technologique.

## **2. la typologie des capacités**

Comme on l'a vu, il n'y a en réalité que deux pays qui ont mis en place un mode de planification qui soit déterminé par une approche capacitaire et qui aboutisse ou tente d'aboutir à un résultat de type capacitaire. Néanmoins, même si elle n'est pas appliquée dans la réalité, l'approche capacitaire présente au moins l'avantage de mettre en place une définition objective de la puissance militaire avec une typologie quasi scientifique de mesure de cette puissance. De ce fait, il y a un intérêt à définir une présentation harmonisée des capacités dans le sens où cette présentation tend, en elle-même, à permettre une transparence plus effective des capacités militaires de chacun même si dans la réalité le contenu même des planifications s'écarte dans la réalité de cette logique chez nombre de pays.

**Ainsi, il pourrait être utile que les planifications militaires soient toutes organisées selon une classification qui distinguerait un certain nombre de capacités. Sur ce plan, il apparaît que la classification britannique en 4 piliers capacitaires interarmées est la plus logique car elle est organisée selon une logique chronologique de déroulement d'une opération qui va de la génération de forces à son soutien sur le terrain. Ces quatre piliers capacitaires sont :**

- **capacité à générer des forces ;**
- **capacité de déploiement ;**
- **capacité opérationnelle ;**
- **soutien.**

**Il faut noter toutefois que cette approche capacitaire correspond à une logique de « corps expéditionnaire », c'est à dire d'armée de projection , celle-ci est toutefois cohérente avec les missions de Petersberg.**

**Au sein de ces quatre groupes de capacités il est alors possible de déterminer des sous-capacités qui prennent en compte les typologies capacitaires des autres Etats. Ainsi, on pourrait voir figurer les capacités suivantes au sein des 4 groupes de capacité :**

- **Capacité à générer des forces**

- **disponibilité ;**
- **capacité de commandement et de conduite des opérations ;**
- **intégration interarmées**

- **capacité de déploiement**

- mobilité ;
- capacité de projection ;
- **capacité opérationnelle**
  - renseignement et reconnaissance ;
  - précision des frappes ;
  - efficacité de l'engagement
- **soutien**
  - soutien logistique ;
  - support général ;
  - protection des forces

Du fait de cette typologie commune, il serait ainsi possible de proche en proche conduire les Etats à définir des standards communs pour déterminer le contenu d'une capacité.

Pour ce faire, il est toutefois nécessaire que l'Union européenne organise une conférence d'harmonisation des modèles de planification. Il ne faut pas en effet, que la méthode de rapprochement des planifications soit imposée « d'en haut ». Il est nécessaire que ce soit un processus librement consenti par les Etats contrairement à la méthode otanienne. L'EMUE pourrait organiser cette conférence d'harmonisation des modèles de planification.

### III) ROLE DES ORGANISMES DE SECURITE COLLECTIVE DANS L'HARMONISATION DES PROCESSUS DE PLANIFICATION ET RECOMMANDATIONS

#### *a) L'incapacité de l'OTAN à promouvoir une harmonisation véritable des modèles de planification nationaux*

A ce niveau, l'analyse qui se dégage du rôle de l'OTAN pour promouvoir une harmonisation des processus nationaux de planification est paradoxale.

D'un côté, on a en effet, un organisme qui est une Alliance de défense et dont le mode de prise de décision est celui du consensus. N'ayant pas de fonction politique, bien que certains voudraient justement voir l'OTAN organiser la relation politique entre l'UE et les Etats-Unis et voir le champ de compétences de cette organisation élargi aux domaines non

militaires, elle n'a donc pas de vertu intégratrice à ce niveau. De ce fait, l'OTAN émet des requêtes, donne des directives, définit des standards, mais n'a pas réellement de pouvoir pour imposer ses décisions ou ses recommandations aux Etats membres.

Face à cette situation, l'OTAN tend en revanche à compenser son déficit au niveau politique par une tendance à intégrer le plus possible la démarche de planification au niveau multinational. Il en résulte un processus de planification extrêmement élaboré au sein de la structure militaire intégrée sans que les Etats soient vraiment consultés malgré la présence de leurs officiers au sein de la division chargée de la planification.

On s'est par ailleurs aperçu lors de la première opération de l'OTAN au Kosovo que le découplage entre le niveau politique et le niveau militaire au sein de l'OTAN avait comme conséquence une planification inadaptée aux exigences opérationnelles du terrain. Depuis l'OTAN a essayé de « corriger le tir ». Ceci a donné naissance à la *defence capability initiative* (DCI) qui fut un échec puis aux *Prague capability commitments* (PCC) et, enfin, à la création de l'*Allied Command transformation* (ACT).

Toutefois, la conjonction d'un mode de planification multinationale de type *top down* très marqué couplé avec la faible légitimité politique de cette organisation (dans le sens où ce n'est pas une organisation supranationale) font douter du pouvoir de l'OTAN de pouvoir influencer véritablement tant sur le processus que sur le contenu des planifications des Etats membres sauf si les Etats y voient un intérêt national direct. Hors rien n'est organisé au sein de l'OTAN de manière à pouvoir satisfaire les intérêts nationaux de chacun dans un cadre multilatéral. Si c'était le cas, il y a longtemps que cette organisation qui existe depuis plus de 55 ans aurait réussi à harmoniser les planifications de chacun.

En conclusion, l'OTAN est un instrument virtuellement utile pour harmoniser les politiques de planification, du fait de l'importance des moyens humains et financiers qui y sont concentrés, mais dont la faiblesse politique et le manque de proximité avec les préoccupations des Etats font douter de la capacité à remplir les objectifs que cette organisation s'est donnée. Aujourd'hui, on constate par exemple que les buts fixés dans le cadre de l'*Allied command transformation* sont sans doute hors de portée des petits pays de l'OTAN qui n'ont tout simplement ni les moyens ni le réel besoin de développer une approche capacitaire qui nécessite un outil raffiné d'élaboration de la planification raffinée et qui implique une transformation de leurs armées. Ainsi, le *gap* d'interopérabilité entre les Etats-Unis et les autres pays de l'OTAN se démultiplie sans doute en d'autres *gaps* d'interopérabilité entre les grands pays européens de l'OTAN et les autres pays européens qui sont en fait des *gaps* dans la conception même des armées.

Toutefois, la démarche suivie par l'OTAN aura sans doute pour conséquence de conduire à encadrer plus précisément les requêtes faites à ses membres en terme de performance des matériels, d'interopérabilité de ceux-ci, et de doctrine d'emploi des forces. Au total, les Etats, tout au moins les plus petits, pourraient être tentés d'abandonner encore plus complètement toute prétention à faire de la planification militaire en déléguant cette compétence à l'OTAN. Leur liberté de choix des équipements serait alors également restreinte tant les spécifications capacitaires déterminées par l'OTAN seront de plus en plus précises. La seule limite à cette démarche se situe au niveau politique dans le sens où il est difficile d'imposer une démarche qui va vers plus d'intégration au niveau pratique alors même que l'OTAN n'est pas une organisation à vocation politique et n'implique donc aucune démarche d'intégration à ce niveau.

***b) l'Union européenne : un approche de circonstance et d'opportunité***

L'Union européenne joue par rapport aux politiques de défense des Etats membres non pas une partition qu'elle a décidé en propre mais une partition de circonstance. L'obligation de ne pas faire concurrence à l'OTAN a en effet, obligé l'Union européenne à se distinguer de l'Alliance atlantique sur au moins trois points :

- l'Union européenne ne traite pas de la défense commune des pays membres de l'Union européenne mais uniquement des missions de maintien de la paix jusqu'à la séparation des forces. C'est ce que l'on appelle les missions de Petersberg ;
- la planification de l'Union européenne n'en est pas à proprement parlé une. Il n'y a que cinq scénarios génériques. Le mécanisme des appels à contribution est radicalement inverse à celui mis en place par l'OTAN. C'est aux Etats de déterminer ce qu'ils veulent affecter à l'Union européenne et non à l'Union européenne de déterminer ce qu'elle va demander aux Etats, même si l'Union européenne définit un catalogue de force.
- Il n'y a pas de mécanisme permettant d'apprécier les capacités qui sont affectées à l'Union européenne sur un plan qualitatif.

Sur ces trois points, le premier a un caractère éminemment politique. On peut penser que, tant que certains Etats continueront à penser que toute velléité de l'Union européenne de s'attribuer la compétence de sa compétence en matière de défense constitue une remise en cause de l'OTAN et donc du lien transatlantique, rien ne pourra se faire dans ce domaine tout au moins dans le cadre des 24.

Sur le deuxième point, le mécanisme des appels à contribution, pour aléatoire qu'il fut, a d'ores et déjà eu des effets positifs qui n'étaient peut-être pas escomptés à l'origine. Cette démarche conduit en effet, les Etats à déterminer les capacités ou les domaines d'intervention qu'ils souhaitent valoriser. Dans certains cas, les capacités fournies à l'Union européenne ne sont pas différentes de celles affectées à l'OTAN soit parce que la planification otanienne a durablement marqué la structure des forces nationales de ces pays soit parce que les types de moyens et de capacités sont de toute manière trop limités. Néanmoins, il sera intéressant d'identifier les cas où certains pays affectent à l'Union européenne les forces affectées à l'OTAN à l'inverse les cas où capacités sont différentes de celles affectées à l'OTAN et donc, spécifiques aux missions de l'Union européenne. Dans ce cas, le type de forces ou de capacités affectés à l'Union européenne révéleraient les domaines dans lesquels un Etat veut mettre l'accent à l'avenir en fonction de son intérêt propre et, ce, quel que soit le type d'intérêt (politique, industriel etc.).

**Sur le troisième point, c'est à dire la qualification des capacités, il est nécessaire que l'Union européenne puisse apprécier la qualité des forces ou capacités que les Etats membres mettent à disposition de l'Union européenne. En effet, cette qualification est un des moyens de donner un contenu identique à une capacité donnée et donc à rapprocher le contenu effectif des planifications.**

Sur ce sujet, plusieurs solutions sont possibles.

La première serait de déléguer à l'OTAN le soin de qualifier le type de forces affecté à l'Union européenne. Cette option présente un avantage mais également des inconvénients :

- l'avantage est de permettre d'obtenir au niveau de l'Union européenne une meilleure connaissance des capacités de ses Etats membres, une meilleure garantie d'opérationnalité de celle-ci tout en donnant garantie à l'OTAN que cette compétence supplémentaire de l'Union européenne ne crée pas de duplication ;
- le premier inconvénient de cette démarche est qu'elle va donner un droit de regard à l'OTAN sur la planification de l'Union européenne sans toutefois qu'on aboutisse nécessairement à une plus grande cohérence vis-à-vis du processus capacitaire européen. En effet, il est nécessaire que le processus de planification de l'OTAN et celui de l'Union européenne restent dans une certaine mesure autonome dans le sens où la logique capacitaire européenne ne doit pas être identique avec la logique capacitaire otanienne, les missions militaires des deux organisations n'étant pas les mêmes. Notamment, l'OTAN pourrait être tentée de qualifier les capacités affectées dans le cadre de l'Union européenne avec la grille de lecture des scénarios otaniens



qui ne correspond pas à celle des missions de Petersberg. De surcroît, la doctrine d'emploi des forces de l'Union européenne n'a pas à être identique à celle de l'OTAN. C'est une question qui se pose déjà, mais dans une moindre mesure, avec l'agence NC3A qui a pour fonction de traduire en capacités les scénarios de l'Union européenne.

- L'un des avantages du processus des *headline goals* est de permettre d'associer étroitement les Etats au processus de constitution de la PESD via les contributions volontaires et d'éviter ainsi un phénomène de « déresponsabilisation » via le mécanisme de défense collective. Or, faire qualifier ces contributions par l'OTAN conduirait ipso facto à se priver de cette faculté d'associer les Etats au processus d'élaboration des capacités.

**Au total, il est sans doute préférable à ce niveau de travailler de manière empirique, c'est à dire en qualifiant ces forces par le biais d'exercices conduits par Union européenne. Cela permettrait de mieux responsabiliser les Etats lorsqu'ils définissent leurs capacités et cela leur permettrait de mieux définir leur capacité en fonction de toutes les caractéristiques d'une capacité, à savoir le pouvoir de produire un effet opérationnel se comprenant comme la combinaison appropriée d'un système d'armes, d'une doctrine d'emploi de ce système et d'une organisation humaine pour le servir.**

#### **IV) RECOMMANDATIONS DE NATURE GENERALE**

**Au delà des recommandations spécifiques énumérées plus haut, il apparaît nécessaire d'émettre des recommandations de nature générale qui doivent guider toutes les initiatives qui peuvent être prises destinées à rapprocher les modèles de planifications des pays membres de l'Union européenne.**

##### ***a) viser la complémentarité des planifications plutôt que leur uniformisation***

**Les Etats européens ne recherchent pas tous le même intérêt dans la construction européenne. Ce que l'on observe dans d'autres domaines que la défense se retrouve naturellement dans cette matière. Il est donc illusoire, voir contre productif, de vouloir uniformiser les modèles de planification des pays membres de l'Union européenne.**

Toutes les propositions qui ont été émises plus haut prennent en compte cette spécificité :

- l'harmonisation des calendriers de planification doit permettre l'adoption d'un système « à la carte » dans lequel tout le monde peut insérer son propre système de planification ;
- l'adoption d'une typologie capacitaire commune ne présage pas des planifications militaires en tant que telles. C'est une sorte de « modèle de rangement » qui permet simplement à tous les Etats de classer leur capacité ou leurs forces selon une typologie commune et qui doit donc permettre aux autorités européennes d'avoir une vision plus claire du contenu des planifications nationales.
- les initiatives en matière de R&T prennent en compte les spécificités de chaque pays. Elles distinguent les pays qui ont une industrie de défense des autres pays tout en mettant en place des passerelles entre ces deux types de pays. Enfin, toutes les mesures préconisées dans un cadre intégré visent à permettre de satisfaire les intérêts de chacun ;
- la méthodologie *bottom up* employée par l'Union européenne ne doit pas être abandonnée. Toutefois, l'introduction d'un processus de qualification des capacités affectées par les Etats à l'Union européenne doit permettre de réintroduire indirectement une approche *top down* tout en continuant à associer directement les Etats de l'Union européenne à leur propre défense ;
- les dialogues bilatéraux entre Etats partageant des intérêts identiques ou simplement ayant le sentiment que les approches de leur planification de défense sont similaires ne doivent pas être interdits mais, bien au contraire, encouragés. C'est une méthodologie dont l'objectif n'est pas forcément d'aboutir à l'émergence d'un seul modèle de planification mais de 3 à 4 modèles en lieu et place des 25 existants aujourd'hui. Il faut d'ailleurs viser une sorte de compatibilité entre ces 3 à 4 modèles, les modèles les moins raffinés reprenant des typologies ou des contenus communs avec les modèles les plus raffinés.

De manière générale, il faut rechercher la complémentarité entre les planifications des pays membres de l'Union européenne plutôt que leur uniformisation.

Aujourd'hui, on constate par exemple que certains Etats ont constitué des capacités à partir de préoccupations industrielles plutôt que de préoccupations opérationnelles. C'est le cas de l'Espagne avec la capacité de transport aérien militaire. Plutôt que de nier ce phénomène ou de l'interdire, il peut être plus judicieux, voire

**nécessaire, de le prendre en compte et de le quantifier. Quel rôle veut jouer l'Espagne dans ce domaine dans les 25 ans à venir ? En quoi l'existence d'une « surcapacité espagnole » peut-elle décharger un autre pays européen dans ce domaine ? Quelles sont les conséquences de cette surcapacité ou quelles sont les sous-capacités espagnoles que d'autres pays devront prendre en compte ? Telles sont les questions que l'on doit se poser.**

**Dans un autre domaine, on constate que la Suède axe sa recherche technologique sur des technologies de rupture. C'est une politique d'autant plus intéressante que peu d'Etats semblent procéder de la sorte. Quel est donc le rapport optimum entre des investissements, d'une part, dans les technologies de rupture, qui sont des technologies qu'il apparaît nécessaire de maîtriser dans les 20 à 25 ans qui viennent et, d'autre part, dans les technologies qui auront une application « marché » dans les 5 à 10 ans ? L'Union européenne doit pouvoir être capable d'agir sur toute l'étendue du spectre et selon un équilibre optimum entre tous les objectifs possibles de la recherche.**

**Si une étude peut-être nécessaire pour déterminer quel est le bon équilibre entre ces différents types de recherche, il n'est en revanche peut-être pas nécessaire de mettre fin aux spécificités des politiques de recherche des différents pays de l'Union européenne mais de mettre en place une politique de partage capacitaire à ce niveau. Cela nécessite toutefois trois choses :**

- la transparence sur les politiques de recherche ;**
- la garantie des droits de propriété intellectuelle ;**
- la sécurité d'approvisionnement entre les Etats**

**Enfin, il faut que les Etats prennent conscience que la mise en concurrence systématique des entreprises de défense peut se traduire par la systématisation d'une politique « marché » ou « produit » en matière de recherche technologique de défense. Il leur appartiendra donc, dans un cadre national ou européen, de pouvoir pallier aux éventuelles défaillances qui pourraient survenir du fait de cette logique concurrentielle. Ainsi, le *monitoring* de la commission de l'AED et de la Commission européenne doit-il non seulement identifier les risques de perte de compétence technologique mais également les risques de sous financement de filières technologiques du fait de leur insuffisante rentabilité.**

***b) disposer d'un tableau de bord des planifications nationales***

Enfin, aucune tentative de rapprochement des modèles de planification des pays membres de l'Union européenne ne sera possible si l'Union européenne ne bénéficie pas d'une sorte de « tableau de bord » des planifications nationales. Dans ce domaine la transparence doit donc être la règle.

**Pour ce faire, il est tout d'abord nécessaire de recenser ce qui existe en général ou sur des aspects spécifiques. Ainsi, il semble que ce soit le *panel* « harmonisation des besoins opérationnels » de la LoI qui dispose de la banque de données la plus précise sur les programmes d'armement des six pays faisant partie de cette institution.**

Une fois cette recension faite, il serait nécessaire de déterminer les domaines dans lesquels l'information disponible est insuffisante et d'établir les documents types qui permettront cette recension.

**Ce travail, ainsi que sa finalité, doivent être totalement indépendants de la DQR de l'OTAN. Cette dernière, en effet, a une finalité qui consiste à recenser les capacités disponibles des pays de l'Alliance. En l'occurrence, ce travail de transparence ne doit pas viser à établir une photographie de ce qui existe mais bien le film de ce qui pourrait exister dans l'avenir.**

Une fois ces documents et questionnaires établis, les réponses seraient adressées à un comité mixte composé de représentants de l'EMUE et de l'AED. L'analyse de ces documents aurait une finalité opérationnelle pour l'Union européenne qui nécessiterait, bien évidemment, une montée en puissance de l'EMUE et de l'AED, même si le recours à une expertise extérieure peut être envisageable.

## Synthèse de la conclusion et des recommandations

### 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

certain 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.

## **Annexe 1 – Liste des personnes interviewées et rencontrées pour l'étude**

### **\* Entretiens à Bruxelles (octobre 2004)**

- Capitaine Jean-François Morel, EMUE ;
- Commandant A. Brière de la Hosserraye, EMUE ;
- Capitaine de Vaisseau Philippe Magne, délégation française de l'Otan
- Jacques Bayet de l'Agence européenne de défense
- Colonel Depardon, représentation française à l'UE.

### **\* Entretien à Rome (3 novembre 2004)**

- Colonnello Stefano Cont, Etat-major de la défense, troisième *reparto*, Ministère de la défense italien
- M. Benoît Hancart, attaché armement, Ambassade de France en Italie

### **\* Entretien Etat-major des armées : novembre 2004**

- Ingénieur en chef de l'armement André Brémard : division plan programme évaluation, adjoint études

### **\* Entretien à la DGAM Ministère de la défense espagnol Madrid : 23 novembre 2004**

- Basilio Marti-Mingarro, capitaine de vaisseau, ingénieur, DGAM, Ministère de la défense

### **\* Entretien ambassade de Finlande : 17 décembre 2004**

Capitaine de Frégate Petri Heilanen, Attaché de défense

### **\* Entretien ambassade d'Allemagne : 21 décembre 2004**

Général de brigade Quiel : attaché de défense et militaire

### **\* RDV du 11 janvier 2005 à l'Ambassade de France à Londres**

- Contre-amiral Jacques Launay, attaché de Défense ;
- IGA Georges Joab, attaché d'Armement ;
- Colonel Bruno Maurice, attaché de l'Air

### **\* Entretien à l'Etat-major de la Bundeswehr à Bonn 27 janvier 2005**

Entretien avec l'équipe de l'unité VI chargé de la planification de forces de la Bundeswehr

- colonel Hans Dieter Jandrey chef du bureau « programmation, planification OTAN et multinationale des forces, CdetE de la division « planification-programmation »
- Lieutenant colonel Thomas Bernhart
- Capitaine de frégate Dankwart Gerho

## **Annexe 2 – Liste des sigles et abréviations**

AED	Agence européenne de Défense
BITD	Base Industrielle et Technologique de Défense
CDM	Capability Development Mechanism
CEMA	Chef d'Etat-major des armées
CEUMC	Chairman of the European Union Military Committee
CJCPP	Combined Joint Capability Program Panel
CP	Conflict Prevention (scénario 3 de l'UE)
CRM/COP	Crisis Management/Current Operations Branch
DPP	Defence Planning Process (OTAN)
EAC	European Airlift Command
EMA	Etat-major des armées
EO	Evacuation operation (scénario 4 de l'UE)
ESS	European Security Strategy
EUMC	European Union Military Committee
EUMS	European Union Military Staff
GPF	Generic Force Package
HA	Assistance to humanitarian Operations (scénario 5 de l'UE)
HLG	Headline Goal
HPC	Helsinki Process Catalogue
HTF	Headline Goal Task Force
NDCI	NATO Defence Capabilities Initiative
PARP	Planning and Review Process
PCC	Prague Capability Commitment
PSC	Political and Security Committee
RC	Requirements Catalogue ou catalogue des besoins
SIC	Systèmes d'information et de communication
SOPF	Separation Of parties by force (scenario 1 de l'UE)
SR	Stabilisation & Reconstruction (scénario 2 de l'UE)

## Sommaire de l'étude

<b>Introduction</b>	<b>p.3</b>
<b>Chapitre I : La planification capacitaire dans les pays européens</b>	<b>p.5</b>
<b>Section I - Le modèle allemand de planification</b>	<b>p.7</b>
<u>I - Présentation du processus allemand de planification</u>	p.7
1) Les deux premières étapes : Elaboration du concept de la Bundeswehr	p.7
2) 3 <sup>ème</sup> étape : la réalisation du customer product management (CPM)	p.13
3) 4 <sup>ème</sup> étape : le Bundeswehr plan	p.13
4) 5 <sup>ème</sup> étape : la réalisation de la planification	p.13
5) 6 <sup>ème</sup> étape : contrôle de l'application de la planification	p.14
<u>II - Analyse du processus de planification</u>	p.15
1) Les deux premières étapes de la planification correspondent à une inflexion majeure de la politique de Défense allemande	p.15
2) Seules les trois dernières étapes ont une périodicité régulière	p.15
3) L'absence quasi-totale de scénario d'intervention sur une base nationale dans le processus de planification	p.16
4) Processus de planification capacitaire ?	p.18
5) L'influence du cadre budgétaire	p.22
a) <i>Un cadre budgétaire fixé très tôt dans le processus de planification</i>	p.22
b) <i>Les interférences du cadre budgétaire avec le processus de planification</i>	p.23
c) <i>les conséquences de la contrainte financière</i>	p.24
6) La prise en compte des facteurs de politique industrielle dans la planification allemande	p.26
7) La politique technologique	p.31
8) Qualification des différentes fonctions de la planification allemande	p.32
<u>III - Les fonctions de la planification et leur valorisation en Allemagne</u>	p.34
1) Fonction de prospective politico-stratégique	p.34
2) Fonction prospective opérationnelle	p.35
3) Détermination des capacités : différentes fonctions capacitaires et capacités	p.35
4) Détermination des systèmes de défense, architecte de forces	p.36
5) Spécification des matériels	p.36
6) Prospective technologique : technologies à maîtriser	p.37
7) Maintien d'une BITD et politique industrielle	p.37
8) Fonction financière : interface au niveau du Ministère de la Défense	p.37
<u>Synthèse : projection capacitaire de l'Allemagne</u>	
a) le pari budgétaire	p. 39
b) les choix capacitaires	p. 40
c) l'estimation des engagements budgétaires	p. 41

## **Section II : Le modèle espagnol de planification** **p.42**

### I - Présentation du modèle espagnol de planification p.42

- a) La revision estrategica de la defensa (révision stratégique de défense) décembre 2003 p.42
  - 1) *Place du texte dans la hiérarchie des instruments de planification* p.42
  - 2) *Contenu de la « révision stratégique de défense »* p.44
- b) La directive de défense 1/2004 p.52
- c) Le processus de planification proprement dit p.55
- d) La planification des matériels p.58
- e) La planification de la R & D p.59

### II - Analyse du modèle espagnol de planification p.61

- a) un processus de planification relativement élaboré p.61
- b) planification capacitaire ou planification de force p.61
- c) L'influence de la planification otanienne et de la planification européenne p.62
- d) Existence d'une approche par répartition des tâches capacitaires dans un cadre multinational p.63
- e) Prise en compte d'intérêts technologiques ou industriels p.64
- f) Prise en compte des préoccupations d'ordre financière p.65

### III - Les fonctions de la planification et leur valorisation en Espagne p.66

- 1) Fonction de prospective politico-stratégique p.66
- 2) Fonction prospective opérationnelle p.67
- 3) Détermination des capacités : différentes fonctions capacitaires et capacités p.67
- 4) Détermination des systèmes de défense, architecte de forces p.67
- 5) Spécification des matériels p.67
- 6) Prospective technologique : technologies à maîtriser p.68
- 7) Maintien d'une BITD et politique industrielle p.68
- 8) Fonction financière : interface au niveau du Ministère de la Défense p.68

## **Section III- Le modèle de planification finnois** **p.69**

### I – Présentation du modèle de planification finlandais p.70

- 1) La politique de défense finnoise p.70
- 2) La structure de la défense finnoise p.71
- 3) Le format des armées p.72
- 4) Le processus de planification finnois : présentation p.74

### II - Analyse du processus de planification finnois p.76

### III – Analyse des différentes fonctions p.80

- 1) Fonction de prospective politico-stratégique p.80
- 2) Fonction prospective opérationnelle p.80
- 3) Détermination des capacités : différentes fonctions capacitaires et capacités p.80
- 4) Détermination des systèmes de défense, architecte de forces p.81
- 5) Spécification des matériels p.81

6) Prospective technologique : technologies à maîtriser	p.81
7) Maintien d'une BITD et politique industrielle	p.81
8) Fonction financière : interface au niveau du Ministère de la Défense	p.81
<b>Section IV - Le modèle français de planification</b>	<b>p.82</b>
<u>I - Les instruments de planification et leur périodicité</u>	p.82
a) le livre blanc sur la défense	p.82
b) la loi de programmation militaire	p.84
c) le modèle d'armée 2015	p.85
d) le plan prospectif à trente ans (PP 30)	p.86
<u>II - Une planification nationale</u>	p.88
<u>III - Une planification de type capacitaire</u>	p.89
<u>IV - Une planification budgétaire décalée par rapport à la planification militaire</u>	p.90
<u>V - le facteur de la politique industriel et la planification</u>	p.91
<b>Section V - Le modèle italien de planification</b>	<b>p.93</b>
<u>I – Présentation du processus de planification italien</u>	p.93
A - Les trois niveaux de la planification italienne	p.93
1) <i>Le niveau politico-stratégique</i>	p.93
2) <i>Le niveau politico-militaire</i>	p.94
3) <i>Le niveau stratégique-militaire</i>	p.96
B - Synthèse : Quelle planification en Italie ?	p.101
C - Les autres acteurs de la planification	p.102
<u>II – L'approche capacitaire de la planification italienne</u>	p.103
A - Les capacités mises en avant par le Ministère de la Défense italien	p.103
B - L'influence du cadre budgétaire dans la planification italienne	p.106
C - Les priorités budgétaires italiennes pour 2005 et les investissements	p.108
D - La fonction technologique et industrielle dans la planification italienne	p.109
<u>Quelles conclusions tirer de la planification italienne ?</u>	
1) La question du budget	p.112
2) La possibilité d'une victoire du centre-gauche aux élections de mai 2006	p.113
<u>III - Les fonctions de la planification et leur valorisation en Italie</u>	p.115
1) Fonction de prospective politico-stratégique	p.115
2) Fonction prospective opérationnelle	p.116
3) Détermination des capacités : différentes fonctions capacitaires et capacités	p.116
4) Détermination des systèmes de défense, architecte de forces	p.116
5) Spécification des matériels	p.117
6) Prospective technologique : technologies à maîtriser	p.117
7) Maintien d'une BITD et politique industrielle	p.117

8) Fonction financière : interface au niveau du Ministère de la Défense	p.118
<b>Section VI - Le modèle polonais de planification</b>	<b>p.119</b>
<u>I - Présentation du processus de planification polonais</u>	p.121
a – L'exposé des motifs : La définition de la menace et les objectifs stratégiques	p.122
b – La définition des engagements de forces : les tâches des armées et les actions stratégiques	p.125
1°) <i>Les différentes tâches des forces armées</i>	p.125
2°) <i>Les actions stratégiques, des scénarios ?</i>	p.127
c – Quelles capacités pour les forces armées	p.128
d – L'organisation de la planification	p.130
e - La contrainte financière et la planification polonaise	p.131
f - Programmes d'armement et capacités	p.133
<u>II - Analyse du processus de planification</u>	p.135
a – L'originalité du processus de planification capacitaire polonais	p.135
b – Les faiblesses de la démarche capacitaire polonaise	p.139
c – La place et le rôle de l'Otan et l'UE dans la planification polonaise	p.141
<u>III - Les fonctions de la planification et leur valorisation en Pologne</u>	p.144
1) Fonction de prospective politico-stratégique	p.144
2) Fonction prospective opérationnelle	p.145
3) Détermination des capacités : différentes fonctions capacitaires et capacités	p.145
4) Détermination des systèmes de défense, architecte de forces	p.146
5) Spécification des matériels	p.147
6) Prospective technologique : technologies à maîtriser et maintien d'une BITD et politique industrielle	p.147
7) Fonction financière : interface au niveau du Ministère de la Défense	p.147
<b>Section VII - Le modèle de planification britannique</b>	<b>p.149</b>
<u>I - La planification capacitaire du MoD</u>	p.150
1°) Comment définir une capacité ?	p.151
2°) Le principe de l'« Effects-based Operation » (EBO)	p.153
3°) La définition de tâches militaires comme un mode de passage du capacitaire à l'opérationnel	p.154
4°) L'articulation des contraintes financières, enjeu de cette planification	p.155
5°) L'articulation avec les processus Otan, UE et les Etats-Unis	p.156
<u>II - Analyse du processus de planification</u>	p.161
1°) Etape 1 – La politique de Défense	p.163
2°) Etape 2 – Les scénarios	p.164
3°) Etape 2 bis - Le développement d'opérations conjointes	p.166
4°) Etape 3 – The Forces Development Process : quelles lacunes capacitaires, pour quels besoins ?	p.168

5°) Etape 4 – Le développement de nouvelles capacités : Quelles forces ? Quels équipements ?	p.170
<b>III – Les fonctions de la planification et leur valorisation au Royaume Uni</b>	<b>p.175</b>
1) Fonction de prospective politico-stratégique	p.175
2) Fonction prospective opérationnelle	p.175
3) Détermination des capacités : différentes fonctions capacitaires et capacités	p.176
4) Détermination des systèmes de défense, architecte de forces	p.176
5) Spécification des matériels	p.176
6) Prospective technologique : technologies à maîtriser	p.177
7) Maintien d'une BITD et politique industrielle	p.177
8) Fonction financière : interface au niveau du Ministère de la Défense	p.177
<b>Section VIII - Le modèle suédois de planification</b>	<b>p.179</b>
<u>I - Description du modèle suédois de planification</u>	p.179
<u>II - Les principaux axes de la planification pour 2005-2007 dans le document Our future defence</u>	p.182
a) une planification dans un cadre de plus en plus international	p.182
b) La réduction du format des armées et le début de leur professionnalisation	p.183
c) Le concept de Network based defence	p.184
d) Une politique industrielle clairement affichée	p.184
<u>III - Analyse de la planification suédoise</u>	p.186
<u>IV - Les fonctions de la planification et leur valorisation en Suède</u>	p.189
1) Fonction de prospective politico-stratégique	p.189
2) Fonction prospective opérationnelle	p.190
3) Détermination des capacités : différentes fonctions capacitaires et capacités	p.190
4) Détermination des systèmes de défense, architecte de forces	p.191
5) Spécification des matériels	p.191
6) Prospective technologique : technologies à maîtriser	p.192
7) Maintien d'une BITD et politique industrielle	p.193
8) Fonction financière : interface au niveau du Ministère de la Défense	p.193
<b>Chapitre II : Incidence des processus de planification de l'Otan et de l'Union européenne sur les planifications nationales</b>	<b>p.194</b>
<b>I) Les principales caractéristiques des processus de planification de l'OTAN et de l'UE</b>	
<u>A) L'Otan.</u>	p.196
1) Un processus de planification cyclique	p.196
a) <i>Nature de la périodicité de la planification de l'OTAN</i>	p.196
b) <i>Conséquence du caractère périodique de la planification de l'OTAN</i>	p.197
2) Le contenu de la planification de l'OTAN	p.198



3)	Le rôle des normes	p.198
4)	Planification de forces ou planification capacitaire	p.199
5)	Forces et faiblesses du processus de planification de l'OTAN	p.201
	<i>a) Les atouts du processus de planification de l'OTAN</i>	<i>p.201</i>
	<i>b) Les faiblesses de l'outil de planification de l'OTAN</i>	<i>p.203</i>
<b>B) L'Union européenne</b>		<b>p.203</b>
1)	Un processus faisant l'objet de multiples prolongements et non un processus cyclique	p.204
2)	Headline goal 2010 : un processus séquentiel	p.206
3)	Un processus bottom-up	p.209
4)	Un contenu différent de la planification otanienne	p.209
5)	Bilan de l'exercice de planification de l'Union européenne	p.210
	<i>a) Les bénéfices attendus</i>	<i>p.210</i>
	<i>b) Les limites du processus de l'Union européenne</i>	<i>p.211</i>
<b>III) Impact prévisible des planifications de l'OTAN et de l'Union européenne sur les planifications nationales</b>		<b>p.213</b>
<b>Conclusion et recommandations</b>		<b>p.215</b>
<b>I - Les facteurs dominants déterminant les processus de planification militaire : conséquences sur la possibilité d'harmoniser ces processus et recommandations</b>		<b>p.215</b>
a)	Intérêts nationaux ou défense collective, point de clivage majeur entre les différents types de planification permettant de classifier les types de planification en fonction du degré d'intégration de la politique de défense dans une structure de défense collective	p.215
b)	La planification capacitaire : stade ultime de la maturation d'un processus de planification	p.221
c)	Le facteur budgétaire : facteur perturbant	p.223
d)	Le facteur industriel : facteur perturbant la cohérence des planifications militaires et pouvant contrarier les logiques de complémentarité dans un cadre européen	p.227
<b>Tableau 1 – Tableau récapitulatif du niveau de prise en compte des différentes fonctions de planification dans les pays étudiés</b>		<b>p.232</b>
<b>Tableau 2 - Synthèses et comparaison des processus de planification étudiés</b>		<b>p.233</b>
<b>Tableau 3 – Tableau récapitulatif des documents de planification selon un ordre hiérarchique dans chaque pays</b>		<b>p.237</b>
<b>II - Conséquences des facteurs dominants sur le contenu des processus de planification et recommandations</b>		<b>p.240</b>
a)	L'existence ou non d'une planification technologique	p.240
b)	Echéance des différents instruments de planification	p.242

<b>III - Rôle des organismes de sécurité collective dans l'harmonisation des processus de planification et recommandations</b>	<b>p.245</b>
a) L'incapacité de l'OTAN à promouvoir une harmonisation véritable des modèles de planification nationaux	p.245
b) l'Union européenne : un approche de circonstance et d'opportunité	p.247
<b>IV - Recommandations de nature générale</b>	<b>p.249</b>
a) viser la complémentarité des planifications plutôt que leur uniformisation	p.249
b) disposer d'un tableau de bord des planifications nationales	p.252
<b>Synthèse de la conclusion et des recommandations</b>	<b>p.253</b>
<b>Annexe 1 – Liste des personnes interviewées et rencontrées pour l'étude</b>	<b>p.258</b>
<b>Annexe 2 – Liste des sigles et abréviations</b>	<b>p.259</b>