

Cost Efficiency Implications of International Cooperation (STO-TR-SAS-090)

Executive Summary

Stagnating defence budgets, economic austerity, and the ever rising costs of defence equipment have been putting larger and larger tolls on the defence structures of NATO members. This has recently led to a NATO-wide effort named Smart Defence. Smart Defence is NATO's response to the challenges of an increasingly complex security situation, economic austerity and an uncertain future. By pooling and sharing capabilities, setting tough priorities and coordinating efforts better internationally, NATO hopes to ease the negative effects from cost escalation and falling budgets. International defence cooperation has thus been put thoroughly on the agenda.

NATO Secretary-General Anders Fogh Rasmussen presented the Smart Defence initiative at the 2012 Chicago Summit. However, international cooperation has a long history of being investigated, tested and implemented in NATO, with what can only be described as varying degrees of success. Already in 1952 NATO leaders meeting in Lisbon had agreed on military contributions through specialization of effort. Despite this agreement, six decades later NATO has largely failed to take significant steps towards specialization.

The objective of the SAS-090 study is to develop a theoretical foundation for understanding cost efficiency implications of international cooperation and to propose a framework to identify beneficial areas of international cooperation and estimate potential savings. Based on a survey of the economic literature on cooperation, a review of lessons learned from past and present military cooperation programs and a number of case studies, the SAS-090 study proposes a framework for cooperation and for assessing the potential economic benefits. The report proposes a taxonomy for categorizing different types of cooperation efforts and their implications for the partner countries. The report also identifies a number of parameters, both economic and non-economic, that are deemed to be critical in the choice of the cooperation arrangement. A decision-support tool has been developed to assess the impact of non-economic factors on the potential success of new or existing cooperation programs.

The report presents three case studies showing that large economic gains can be achieved through cooperation. The size of the gains that each Nation can expect to see in a collaboration initiative depends on the chosen area and design of the collaboration. The main findings of the report relate to the importance of scale economies in international cooperation and how these can be captured. The extent of transaction costs incurred when cooperating can potentially outweigh the gains, implying that cooperation needs to be carefully established and managed in order to be successful. This can be achieved, for instance, by limiting the number of partners or setting up a clear lead Nation.

The taxonomy in this report structures cooperation efforts into 6 categories, depending on the military level (support, capability or service) and the cooperation type (specialization, integration). By and large, cooperation using specialization (Type-S) and cooperation on the upper military levels are found to have the largest economic potential. They also incur the potentially largest political costs, related to loss of national control and domestic industry. Most of the time there will be a range of lobbyists that raise awareness about the size and nature of these costs. This trade-off between monetary savings and political

hardship is not for this report to assess, but left to the politicians. However, one aim of this report is to serve as a counterbalance to those actors and raise awareness of the benefits of international cooperation.

In the current economic environment, Nations are increasingly facing the difficult choice of cooperating or accepting a future with less capable military forces. It is hoped that the SAS-090 recommendations can assist NATO countries in making the best decisions.

Implications de rentabilité de la coopération internationale

(STO-TR-SAS-090)

Synthèse

La stagnation des budgets de la défense, l'austérité économique et la hausse permanente des coûts du matériel de défense pèsent de plus en plus sur les structures militaires des membres de l'OTAN. Cela a récemment donné lieu à une initiative à l'échelle de l'OTAN, appelée « Défense Intelligente ». La Défense Intelligente est la réponse de l'OTAN aux problèmes posés par l'austérité économique, par un avenir incertain et par une situation sécuritaire de plus en plus complexe. En regroupant et en partageant les capacités, en établissant des priorités strictes et en coordonnant plus efficacement les efforts sur le plan international, l'OTAN espère atténuer les effets négatifs de la hausse des coûts et de la baisse des budgets. La coopération internationale en matière de défense est ainsi devenue la voie à suivre.

Le Secrétaire général de l'OTAN Anders Fogh Rasmussen, a présenté l'initiative de Défense Intelligente lors du sommet de Chicago de 2012. Cependant, la coopération internationale est depuis longtemps étudiée, testée et mise en pratique au sein de l'OTAN, avec plus ou moins de succès. Dès 1952, à Lisbonne, les dirigeants de l'OTAN s'étaient accordés sur les contributions militaires respectives, par une spécialisation des efforts. En dépit de cet accord, soixante ans plus tard, l'OTAN n'a pas beaucoup progressé en direction de la spécialisation.

L'objectif de l'étude du SAS-090 est de développer une base théorique permettant de comprendre les implications de la coopération internationale en matière de rentabilité et de proposer un cadre pour identifier les domaines intéressants en la matière et estimer les économies potentielles. A partir d'une étude de la littérature économique portant sur la coopération, d'une revue des enseignements tirés des programmes de coopération militaire et de plusieurs études de cas, l'étude du SAS-090 propose un cadre de coopération et d'évaluation des avantages économiques potentiels. Ce rapport propose une taxonomie de classement des différents types d'initiatives de coopération et de leurs implications pour les pays partenaires. Il identifie également un certain nombre de paramètres, à la fois économiques et non économiques, jugés fondamentaux dans le choix de l'arrangement de coopération. Un outil d'aide à la prise de décision a été élaboré pour évaluer l'effet des facteurs non économiques sur la réussite potentielle de programmes de coopération nouveaux ou existants.

Le rapport présente trois études de cas démontrant que des gains économiques élevés sont possibles grâce à la coopération. L'ampleur des gains pour chaque pays dépend du domaine choisi et de la forme de la collaboration. Les principaux résultats du rapport concernent l'importance des économies d'échelle dans la coopération internationale et la manière de les obtenir. Les frais de transaction dus à la coopération peuvent dépasser les gains, ce qui implique que la coopération doit être soigneusement établie et gérée pour réussir. Cela est possible, par exemple, en limitant le nombre de partenaires ou en désignant clairement un pays dirigeant.

La taxonomie de ce rapport classe les initiatives de coopération en six catégories, en fonction du niveau militaire (soutien, capacité ou service) et du type de coopération (spécialisation, intégration). De façon générale, la coopération faisant appel à la spécialisation (type S) et la coopération aux niveaux militaires supérieurs sont celles ayant le plus fort potentiel économique. Elles ont aussi potentiellement les coûts politiques les plus élevés, liés à la perte de contrôle national et de l'industrie nationale. La plupart du

temps, des groupes de pression soulignent le volume et la nature de ces coûts. Ce compromis entre économies pécuniaires et préjudice politique n'est pas le sujet du présent rapport. Il est laissé aux hommes et femmes politiques. Toutefois, l'un des objectifs de ce rapport est de faire contrepoids aux groupes de pression et d'exposer les avantages de la coopération internationale.

Dans l'environnement économique actuel, les pays sont de plus en plus confrontés à un choix difficile entre coopérer ou accepter de disposer à l'avenir de forces militaires moins bien équipées. Nous espérons que les recommandations du SAS-090 aideront les pays de l'OTAN à prendre les meilleures décisions.