

L'économie européenne de défense malade de la crise

Contact auteur

Olivier JEHIN
+32 2 238 51 13
jehin@ifri.org

Le secteur européen de la défense génère 86 milliards d'euros si l'on ne tient compte que du chiffre d'affaires 2009 de l'industrie de défense dans les trois segments aéronautique, terrestre et naval. L'industrie de la défense en Europe représente environ 400 000 emplois directs auxquels il faut ajouter 1,8 millions d'emplois dans les forces armées. Le volume d'emplois directs de l'industrie de défense et des forces armées en Europe se situe donc aux environs de 2,2 millions. Les exportations vers les pays tiers atteignant annuellement environ 40 milliards d'euros, l'activité de défense représente à l'échelle de l'Union approximativement 240 milliards d'euros par an, qui irriguent l'économie, via les sous-traitants, les dépenses de fonctionnement et les dépenses des ménages dans les bassins d'emplois. Pour être complet, il conviendrait d'y ajouter l'impact indirect sur l'économie d'une vaste gamme d'intervention (sécurité, sauvetage, lutte contre les catastrophes, etc.) et les effets induits des opérations extérieures qu'elles soient conduites sur une base nationale, dans le cadre de l'Union, de l'OTAN, des Nations unies ou d'une coalition.

Sans aller jusqu'à suivre Serge Dassault qui, début septembre à Salon de Provence, appelait, en parlant de la base industrielle et technologique de défense européenne, à cesser de se « *gargariser avec des choses qui n'existent pas* », il nous faut bien reconnaître que l'on ne pourra parler d'une « économie européenne de défense » que lorsque nous disposerons d'un véritable marché européen de la défense et d'une politique industrielle, comme le prévoit d'ailleurs le Traité de Lisbonne.

Pour l'heure, ce que nous connaissons, en dépit de quelques exemples plus ou moins bien réussis de projets ou d'acteurs industriels transnationaux, c'est un marché extrêmement fragmenté qui a permis et permet – mais pour combien de temps encore ? – à certaines entreprises de survivre en dehors des règles classiques de la concurrence et de la compétitivité. Dans une certaine mesure, cette fragmentation – avec son lot d'intérêts divergents parmi les industriels, parmi les militaires et parmi les responsables politiques – nourrit une perception souvent fautive en termes de différences de besoins capacitaires et une inaptitude bien réelle à coopérer. Pour résumer, nous restons confrontés après plus de 50 ans d'unification européenne, à un problème culturel extrêmement profond : l'inaptitude à concevoir l'interdépendance et à l'organiser au bénéfice de tous. C'est d'autant plus absurde qu'en réalité, sur le théâtre, cette interdépendance fonctionne au quotidien.

Il s'y ajoute une « *porosité du marché européen* » aux biens de défense d'origine américaine qui n'a d'équivalent que « *l'imperméabilité du marché américain aux produits européens* »¹. Enfin, les logiques industrielles et économiques diffèrent sensiblement. Il n'y a pratiquement plus qu'en France – cela aussi m'a frappé lors de la dernière université d'été – que l'on parle d'industrie « *de souveraineté* ». La réaction d'un parlementaire britannique en dit long, je cite de mémoire : « *S'il existe un produit indien particulièrement compétitif, je ne vois pas ce qui devrait nous empêcher de l'acquérir* ».

Entrons maintenant dans le vif du sujet en examinant un tableau, qui n'est pas tout rose, de l'état des forces et des industries européennes et des risques que la crise fait peser sur les capacités et le développement technologique. J'évoquerai ensuite les remèdes possibles et les instruments disponibles à court terme.

I – L'anémie des forces européennes

Dans l'Union européenne, nous disposons au total d'environ 1,8 million d'hommes et de femmes dont seulement 4% sont effectivement déployables sur les théâtres d'opération pour des raisons qui tiennent à la fois à un manque d'équipements, des insuffisances dans l'entraînement, des structures de forces qui entretiennent des taux élevés de bureaucratisation dans les états-majors, des difficultés de recrutement qui, dans certains pays, conduisent à un vieillissement des forces et, bien entendu, des considérations politiques sur l'emploi des forces, son coût et le faible degré de tolérance, supposé ou réel, de l'opinion publique pour les pertes.

A) L'état des forces

Laissons parler un instant les chiffres. Au cours des dernières années nous avons, en additionnant les 27 budgets de défense de l'UE, dépensé annuellement environ 200 milliards d'euros (soit 260 milliards de dollars), pendant que notre allié américain consacrait à la défense plus de 500 milliards de dollars (710 en 2010). Ce faisant, la défense a coûté à chaque Européen en moyenne 400 euros par an, c'est-à-dire à peine plus d'un euro par jour ou pour le ramener à un salaire mensuel, 33 euros par mois soit moins qu'un plein de carburant ou qu'un abonnement Internet. Au-delà des interventions lointaines en Afghanistan ou dans la lutte contre la piraterie au large de la Somalie, ces 33 euros ont servi à assurer des missions de défense aérienne, de sauvetage en montagne ou en mer, de sécurité ou encore d'assistance à la suite de catastrophes naturelles. Il faut cependant reconnaître que cet investissement est très inégalement réparti. Les Britanniques, les Grecs, les Français et les Estoniens payent bien plus que 33 euros par mois et, à l'autre bout de l'échelle, les Belges, les Espagnols, les

¹ Charles Edelstenne lors de l'Université d'été de la défense, le 14 septembre 2009 à Marseille

Hongrois, les Lituaniens, les Lettons, les Luxembourgeois et les Maltais en payent moins de la moitié. Pour mémoire, en 2009 la part du PIB grec consacrée à la défense était encore supérieure à 3%. Le Royaume-Uni était encore au dessus de la barre des 2% et la France, la Bulgarie et l'Estonie se situaient aux alentours de 1,6% en décomptant les pensions et la part des budgets consacrée à des missions de police. Hors pension, ce pourcentage chute ensuite très vite. Je ne citerai pas tous les pays, mais on est à environ 1,5 % pour la Pologne, 1,4 % pour d'autres pays d'Europe centrale, 1,2% pour l'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas, le Danemark, 1% pour la Belgique, l'Espagne et la Hongrie. Or, il est non seulement évident qu'un pays comme la Grèce ne peut plus se permettre de dépenser plus que les autres, mais il semble aller de soi qu'il n'y a aucune raison qui permette de justifier que les Britanniques et les Français doivent payer pour la défense des Allemands ou des Belges. C'est encore moins vrai quand on a à l'esprit les réticences dont nos voisins allemands ont fait preuve lorsqu'il s'est agi en début d'année d'être solidaires avec les Grecs.

Sur ces 200 milliards d'euros (selon les dernières données compilées par l'agence européenne de défense pour 2008), 106,2 milliards (53,1%) ont été consacrés aux dépenses de personnels, 43,3 milliards (21,6%) aux opérations et à la maintenance et 41,9 milliards (20,9%) aux investissements en équipement, y compris 8,6 milliards à la recherche et au développement. A l'intérieur de ce dernier montant, les dépenses de R&T, qui sont essentielles pour la préservation et le développement des compétences technologiques, n'atteignent même plus 2,5 milliards d'euros pour les Vingt-sept. En dix ans, le budget total alloué à la recherche a été divisé par deux !

Sur le plan européen, les problèmes les plus souvent cités comme devant être corrigés touchent l'interopérabilité, en particulier celle des systèmes de commandement, de contrôle et de communication, le transport stratégique ou encore l'aéromobilité. Mais il ne s'agit là que de la partie émergée de l'iceberg. On pourrait tout aussi bien mentionner le retard accumulé dans la surveillance de l'espace (space situational awareness) ou les drones. Même collectivement, nous ne disposons pas non plus d'une capacité aérienne, maritime et de guerre électronique susceptible de nous garantir l'accès à un territoire². Pour terminer d'illustrer ce propos, il est utile de rappeler ici que les militaires britanniques se plaignent régulièrement de l'état de leur équipement en Afghanistan et que le gouvernement de sa Majesté a dû à plusieurs reprises procéder à des acquisitions d'urgence pour compléter cet équipement, que la France est condamnée à cannibaliser ses vieux pumas pour avoir quelques hélicoptères en état de marche, sans parler des indisponibilités régulières de son unique porte-avions, et selon le rapport du centre Jean Gol publié en juillet dernier³, l'état des forces armées belges ne vaut guère mieux. Je résume. Composante terre : inadaptation de l'artillerie aux besoins des théâtres, limitation du recrutement bien en-deçà du seuil de viabilité, un total prévisible d'à peine 138 véhicules blindés d'infanterie en 2015 et des unités qui aujourd'hui ne disposent plus que de camionnettes, un total de 8 hélicoptères NH-90 lorsqu'ils auront été livrés ; composante aérienne : des F-16 qui arrivent en fin de vie, dont la maintenance va coûter de plus en plus cher et dont rien ne

² Corentin Brustlein, Vers la fin de la projection de forces ? Focus stratégique n°21, mai 2010

³ Le monde change, la Défense aussi (www.cig.be)

laisse encore présager d'un remplacement ; Marine : recrutement insuffisant, des matériels anciens, le Godetia construit en 1965, les chasseurs de mines entre 1985 et 1990 ; même les frégates rachetées aux Pays-Bas ont déjà 18 années de service.

Ces quelques exemples illustrent fort bien l'état de notre défense. Et il s'agit d'une radiographie d'avant la crise ! Si j'étais médecin, je dirais que le patient souffre d'une maladie chronique grave et, que si l'on ne le traite pas d'urgence, la crise pourrait bien l'emporter.

B) les nouvelles réductions budgétaires

Venons en maintenant aux effets de la crise tels qu'ils se présentent à l'heure actuelle. Pour les responsables politiques, la défense constitue traditionnellement la variable d'ajustement et les indications dont nous disposons aujourd'hui montrent qu'une fois de plus on s'apprête à ignorer les conséquences opérationnelles – mais aussi les conséquences industrielles, technologiques et en termes d'emploi – de coupes claires dans les budgets de la défense.

Les nouvelles réductions budgétaires seront d'autant plus dramatiques que les pays européens sont arrivés à un seuil critique en dessous duquel, ils ne pourront plus maintenir certaines capacités, ni préserver les compétences technologiques indispensables à leur autonomie. Comme le dit le secrétaire général de l'OTAN, on peut tailler dans le gras, mais on a atteint le stade où il faut faire attention de ne pas entailler les muscles ou les os⁴.

Ces nouvelles réductions budgétaires vont inévitablement se traduire en annulation de programmes ou en étalement sur la durée. Cet étalement affecte à la fois le caractère opérationnel immédiat des forces et l'adéquation des équipements aux besoins à plus long terme. S'y ajoute un impact non négligeable sur la cohérence des capacités et l'interopérabilité des forces dans un cadre européen et, cela va de soi, dans un cadre multinational, qu'il s'agisse d'une coalition de circonstance ou de l'Alliance atlantique. Enfin, il n'existe qu'un seul pays européen qui a démontré au cours de son histoire une souplesse suffisante lui permettant de relancer ses dépenses de défense en fonction à la fois des besoins et de sa capacité de financement : c'est le Royaume-Uni. C'est un phénomène constant de son histoire. Et dans un passé récent, à la chute des dépenses de défense consécutive à la fin de la deuxième guerre mondiale a ainsi succédé un regain d'investissement continu à partir de la guerre des Malouines. Ailleurs en Europe, on observe en revanche une diminution constante des budgets militaires, plus ou moins marquée selon le pays.

Si dans le discours, le niveau des dépenses semble à peu près sanctuarisé en France – on parle d'une réduction de 3,6 milliards sur trois ans – la coupe opérée ne sera sans doute pas compensée comme le prétend le ministre de la Défense par les économies générées par la réforme en cours (54 000

⁴ Anders Fogh Rasmussen lors d'une conférence du German Marshall Fund, le 8 octobre 2010

postes en moins) qui s'avère dans l'immédiat plutôt coûteuse, ni par la vente des bijoux de famille (les hôtels qui abritent les différents états-majors dans Paris) qui du fait de la crise n'est pas aussi aisée qu'on aurait pu l'espérer. En définitive, le budget de défense 2011 (hors pensions) sera inférieur à 29 milliards d'euros. Pour mémoire, ce montant avoisinait encore 33 milliards d'euros en 2009, soit (pensions comprises) environ 10% du budget de l'Etat. Or, ce montant tiré du projet de loi de finance doit encore passer devant le Parlement et sera de surcroît altéré dans le cadre de son exécution comme il est de coutume. Il en sera de même en 2012 et 2013. De nombreux programmes risquent d'en faire les frais, à commencer par la mise à niveau des Mirage 2000D et l'acquisition d'avions ravitailleurs MRTT.

Au Royaume-Uni, le budget de la défense, qui s'élevait à 44,5 milliards d'euros hors dépenses liées aux opérations extérieures en Afghanistan et en Irak, va être réduit de 8%, au lieu des 10 à 20% initialement demandés par le ministère des finances. Mais à ces 4 milliards en moins dans le budget 2011, il faut ajouter les annulations de programmes inévitables compte tenu de l'absence de financement prévu par le gouvernement précédent pour les 30 principaux projets d'acquisition, selon un rapport du National Account Office qui date de décembre 2009. Ce trou correspond à l'équivalent d'un budget annuel (43,4 milliards) sur dix ans. A budget constant, le M.O.D. serait acculé à annuler ou retarder des acquisitions pour un montant d'environ 4,3 milliards d'euros. On en arrive donc globalement à environ 8 milliards d'euros de moins, avec des conséquences considérables pour la Royal Air Force : on parle d'une réduction de la commande d'Eurofighter à 107 appareils (contre 232 initialement prévus), d'une réduction de la commande de JSF à 50 appareils (contre 138 initialement), d'une réduction du nombre d'escadrons de Tornado, du retrait prématuré des Harrier qui vont laisser l'aéronavale britannique sans avions pendant une décennie, de l'abandon des avions de patrouille aérienne Nimrod MRA.4. S'y ajoute le retrait précipité dès l'année prochaine (et non en 2014) du porte-avion Arc Royal, la réduction du nombre de bâtiments de la Marine de 24 à 19 (6 destroyers type 45 et 13 frégates), une diminution des effectifs (221 000 contre 283 000 actuellement, soit 17 000 militaires et 30 000 civils en moins) ainsi que la diminution du nombre de régiments blindés et d'artillerie (réduction de 40% du parc de chars Challenger et de 35% de l'artillerie lourde). La RAF continuera à opérer 7 C17 et doit acquérir 12 nouveaux hélicoptères Chinook (au lieu des 22 initialement prévus) et 22 A400M, moyennant un retrait prématuré du service des C-130. En 2020, la Marine ne disposera plus que d'un porte-avion Queen Elisabeth, qui entrera en service avec quatre ans de retard de manière à permettre l'installation de catapultes et de dispositifs d'arrêt. Le Royaume-Uni renonce en effet aux avions à décollage court et atterrissage vertical et ne commandera qu'une version du JSF, dont 12 exemplaires seront affectés à la composante aéronavale. Le remplacement des Trident est reporté à 2015 et des sous-marins de classe Vanguard à 2028. Le nombre de tubes de lancement devraient être réduit de moitié (huit par sous-marin au lieu de seize) et le nombre de têtes nucléaires embarquées devrait être ramené à 40 contre 48 actuellement, la Grande-Bretagne comptant aussi réduire à 180 le nombre total de têtes nucléaires détenues, soit 45

de moins qu'actuellement⁵. Enfin le Royaume-Uni va retirer ses 20 000 troupes stationnées en Allemagne, en deux temps d'ici 2020.

En Allemagne, le débat bat son plein sur l'abandon de la conscription, ce qui ramènerait l'effectif des forces armées de 250 000 à 165 000 hommes. La réorganisation de l'armée allemande s'accompagne d'une réduction de crédits de 8,3 milliards d'euros jusqu'en 2015. De 31 milliards d'euros actuellement, le budget net de défense devrait être ramené à 30 milliards en 2011 et 27 milliards en 2014. Les forces d'intervention et de stabilisation verraient leurs effectifs divisés par deux à 54 000 hommes (ce qui garantirait au mieux la disponibilité de 15 000 hommes pour les opérations extérieures). Le nombre de compagnies de char sera réduit de 18 à 12 et le nombre de compagnies d'infanterie blindées de 24 à 18. Parmi les réductions d'équipements confirmées ou envisagées figurent : l'hélicoptère NH-90 (80 au lieu de 122), le Tigre (40 au lieu de 80), l'A400M (50 au lieu de 60), l'annulation de la dernière tranche d'Eurofighter (soit 37 appareils en moins), l'abandon du drone MALE Talarion, la réduction de la commande de véhicules de combat d'infanterie Puma à 280 contre 400 initialement, le retrait du service des huit frégates type 122 ainsi que de douze hélicoptères Sea King. Seules trois frégates F 125 entreraient en service entre 2016 et 2019 au lieu des quatre initialement prévues.

Les réductions affectent aussi l'Italie où la tranche 3b de la commande d'Eurofighter ne devrait pas être signée. Cela fait 25 appareils en moins. Au total, l'armée de l'air italienne se contentera de 96 Typhoon, contre 121 prévus initialement. Du côté de la marine, seules 6 frégates FREMM entreront en service, les quatre autres devant être revendues. On cite le Brésil comme acquéreur potentiel.

En Autriche, le service militaire est remis en cause et l'essentiel du parc de chars a été retiré du service. En Bulgarie, où les dépenses de défense sont désormais inférieures à 1,4% du PIB, soit à peine 500 millions d'euros, les effectifs devraient être réduits de 20%. En Espagne, le budget de la défense va baisser de 7% et ne dépassera plus les 7 milliards d'euros l'an prochain. Là encore les effectifs devraient être réduits de 3000 hommes et les dépenses d'investissement de 220 millions d'euros. Aux Pays-Bas, on discute actuellement d'une réduction de la commande de chasseurs F-35. La force aérienne néerlandaise devrait se contenter de 50 à 60 appareils au lieu des 85 initialement prévus.

En Grèce, le budget de défense se voit amputer de 10% avec un budget d'équipement qui passe de 2,2 milliards à 1,8 milliards d'euros, juste de quoi acheter les pièces de rechange nécessaires au maintien en conditions opérationnelles des plateformes existantes. Aucune nouvelle acquisition n'est envisagée. Tous les programmes décidés ont été retardés et étalés dans le temps et il semble exclu dès à présent d'activer les options supplémentaires figurant dans les contrats. Pour le reste, on cherche des solutions alternatives comme la reprise d'appareils commerciaux de la compagnie aérienne Olympic pour des missions de surveillance aérienne.

⁵ Janes Defence Weekly, 27 octobre 2010

Quelques rares pays semblent pour l'instant échapper presque miraculeusement à la tendance générale. C'est au moins le cas de la Finlande qui prévoit une augmentation annuelle de 2% de ses dépenses de défense entre 2011 et 2015, notamment pour remplacer des équipements en voie d'obsolescence. L'autre bonne nouvelle vient de Pologne où le ministre de la Défense a demandé une augmentation de 7,1% du budget de la défense pour 2011 qui atteindrait ainsi environ 6,7 milliards d'euros. Cependant, le débat sur l'abandon de l'objectif de dépenses de 1,96 % du PIB vient de reprendre à Varsovie.

Même en Suisse, l'heure est aux économies. La milice n'excédera bientôt plus 80 000 hommes, au lieu de 120 000 aujourd'hui. Dans le même temps, l'armée helvétique va voir le nombre de brigades et le niveau d'équipement technologique des troupes se réduire. Ces mesures, qui devraient se mettre en place dans le cadre d'une réforme à entreprendre à partir de 2012, visent à ne pas dépasser le cadre budgétaire actuel de 4,4 milliards de francs. En revanche, on ne touchera pas au principe de l'armée de milice ni à l'obligation de servir. La réduction des effectifs et la nécessité d'abaisser les dépenses d'exploitation à moins de 60% du budget militaire provoqueront, selon le ministre Ueli Maurer, des suppressions de postes dans l'industrie de l'armement, une baisse du niveau de la technologie ainsi que la fermeture de sites militaires.

Face à cette situation plutôt dramatique, qu'observe-t-on ? Un mouvement spontané en faveur de la coopération, un effort de synergie ? Que du contraire ! L'heure est au repli sur soi. Chacun dans son coin, essaie de préserver ses petites capacités, au risque de les perdre définitivement à la prochaine alerte. Et dans ce tableau les prétendus « grands » pays n'ont rien à envier aux plus petits. La France et le Royaume-Uni viennent ainsi de s'extraire du concert européen en privilégiant une coopération bilatérale qui se traduit dans l'immédiat par un catalogue de bonnes intentions, sous prétexte que la coopération européenne ne fonctionnerait pas. L'ennui c'est que la coopération bilatérale a souvent été essayée et qu'elle ne semble pas vraiment plus concluante ! Il reste maintenant aux deux protagonistes à faire la démonstration que cela peut fonctionner concrètement.

En signant, mardi 2 novembre à Londres, deux traités et une série d'accords et de lettres d'intention annexes, Nicolas Sarkozy et David Cameron entendent développer la coopération entre les forces armées des deux pays, le partage et la mutualisation d'équipements, des procédures d'acquisition en concertation, ainsi que la coopération industrielle et technologique. Un traité sur la coopération dans le domaine des technologies nucléaires, signé pour une durée de 50 ans, organise l'accès réciproque aux installations de simulation et de recherche de Valduc (France) et d'Aldermaston (Royaume-Uni). S'y ajoutent une série de projets d'importance variable : - forum d'échanges entre les forces armées sur les questions opérationnelles ; - création à moyen terme (la date n'est pas précisée) d'une force expéditionnaire commune interarmées non permanente ; - constitution à l'horizon 2020 d'une force aéronavale intégrée à partir de leurs deux seuls porte-avions (ce qui semble signer l'abandon définitif du deuxième porte-avion français) ; - conclusion d'ici la fin 2011 d'un contrat commun avec Airbus Military concernant la maintenance, la logistique et la formation relative à l'A400M (alors que tout aurait justifié d'y associer tous les pays qui doivent acquérir cette capacité) ; - lancement d'une étude

commune sur les technologies nécessaires pour la prochaine génération de sous-marins nucléaires ; - mise en place en 2011 d'une équipe de projet chargée de définir les spécifications d'un prototype de système anti-mines ; - évaluation du potentiel de coopération sur les satellites de communications ; - réflexion sur une éventuelle utilisation par la France des capacités excédentaires britanniques en matière de ravitaillement en vol ; - évaluation en 2011 des perspectives d'un programme commun de drones MALE à développer entre 2015 et 2020 ; - lancement en 2011 de projets dans le domaine des missiles, cette coopération devant servir de test pour des initiatives dans d'autres secteurs industriels. Une telle coopération peut-elle s'inscrire dans un cadre européen plus large ? La déclaration rendue publique à Londres ne fait mention d'aucune possibilité pour un autre Etat membre de l'Union européenne de participer aux projets énoncés.

II – La peau de chagrin du marché européen de la défense

A) Une pléthore d'acteurs sur un marché fragmenté

En excluant les micro-Etats qui n'ont pour ainsi dire pas de défense, il subsiste toujours aujourd'hui en Europe plus de 20 marchés de défense organisés nationalement, entretenant des industries dont la compétitivité est loin d'être la règle. Or, ce marché va connaître une forte chute de la demande au cours des années à venir. Comme je l'ai évoqué dans mon introduction, cette faiblesse de la demande s'accompagne d'une porosité du marché aux importations et d'une capacité d'exportation grevée par la faible perméabilité du marché américain aux produits européens, une concurrence forte des Etats-Unis et de plus en plus d'autres puissances à l'export ainsi que par les limitations des exportations imposées par la réglementation ITAR, un grand nombre de matériels européens comportant des composants américains. Les réductions de commandes précitées donnent la mesure de la peau de chagrin que constitue aujourd'hui le marché européen de la défense. Il est donc devenu illusoire de vouloir développer des programmes concurrents en Europe, en particulier en ce qui concerne les grands équipements. Il ne pourra plus à l'avenir y avoir de place pour trois chasseurs (Eurofighter, Gripen, Rafale) auxquels il faudrait ajouter le JSF. Il n'y aura plus de place pour 4 types de chars, 23 véhicules blindés d'infanterie et 7 modèles d'hélicoptères. Et l'on pourrait en dire autant des multiples programmes navals, frégates et sous-marins et leurs différentes versions. Comment croire que 16 chantiers navals de défense pourraient survivre en Europe alors qu'il n'en existe que 3 aux Etats-Unis ? La rationalisation, la restructuration, la consolidation de notre outil industriel est indispensable. Elle est urgente. Toute tentative de maintenir artificiellement en vie des sites de production, qu'il s'agisse de matériels aéronautiques, terrestres ou maritimes ne fera que retarder le processus en alourdissant les coûts.

Or, jusqu'à présent, les responsables politiques n'ont pas pris la pleine mesure de ce qui est en train de se passer. Et l'industrie de défense – mais il faut reconnaître que le même comportement se rencontre dans d'autres secteurs à commencer par celui du médicament – a une attitude parfaitement schizophrène consistant à s'accrocher à la fragmentation du marché, alors que l'on sait

très bien que cette fragmentation est nuisible. Certains objecteront sans doute que cette fragmentation permet de préserver une forme de souveraineté. L'argument est doublement contestable. D'abord la perméabilité des marchés nationaux aux produits non européens est évidente et la dépendance progresse. Ensuite, dans une Europe où l'interdépendance financière est bien réelle (elle se chiffre en centaines de milliards d'euros), la souveraineté qui s'attache à l'outil industriel de défense n'a plus aucune raison de ne pas reposer sur la même interdépendance. La Commission européenne a bien essayé au travers de son paquet « défense » de viser la défragmentation des marchés en introduisant des éléments de concurrence et de transparence. Mais la transposition des directives, en dépit d'un nouvel effort d'explication et d'harmonisation au cours des derniers mois, est en voie d'aboutir à un résultat inverse. Curieusement, sous l'effet des pressions qui s'exercent dans le cadre national, les aspects réglementaires des directives marchés publics et transferts intracommunautaires de biens de défense se renforcent en dehors de toute harmonisation. Il pourrait en résulter une augmentation de l'efficacité des marchés fragmentés qui ne manquera pas de retarder l'effort de consolidation de la demande et de restructuration de l'offre.

Cette fragmentation des marchés fait aussi le lit des offsets, ces fameuses compensations qui peuvent prendre plusieurs formes – installation de sites de production sur le territoire de l'Etat acquéreur, appel à des sous-traitants de cet Etat pour la production de l'équipement vendu ou d'un autre bien de défense ou marchés civils compensatoires – toutes aussi nuisibles à la concurrence et à la transparence des marchés. Non seulement les offsets favorisent régulièrement des produits non compétitifs et/ou ne répondant pas correctement aux spécifications militaires, mais ils constituent une sorte de double peine pour les budgets de défense en temps de crise. Je parle de double peine, parce que des ministres de la Défense et des militaires qui se voient imposer une réduction de leurs crédits se voient en même temps obliger d'acheter un équipement inadapté ou plus onéreux pour refinancer l'économie générale.

B) Une industrie en soins palliatifs

Au vu des perspectives d'acquisition qui se dessinent, si nous tardons à restructurer notre outil industriel et si nous ne faisons pas très rapidement un effort d'investissement dans la recherche et la technologie à même de sauvegarder et de développer nos compétences, l'espérance de vie de l'industrie européenne de défense n'est plus aujourd'hui que de dix à quinze ans. Certains, dans l'industrie, dans les états-majors politiques, dans les institutions européennes – en particulier au sein de la Commission européenne – ont d'ailleurs déjà fait leur deuil de l'industrie de défense qu'ils verraient bien transformée en une industrie de la sécurité, une industrie civile qui pourrait fournir sur la base d'équipements civils des variantes militaires. Cette attitude repose, à mon sens, sur plusieurs présupposés parfaitement erronés : - la sécurité, à connotation civile, suffirait à faire face aux menaces asymétriques que nous connaissons aujourd'hui ; - contrairement à la logique du marché américain où les produits civils dérivent de la recherche militaire, en Europe les équipements militaires pourraient dériver de la recherche civile ; - l'Europe, puissance civile et diplomatique

pourrait se passer de l'outil militaire. Or, si j'en crois l'OTAN, et même l'UE, l'approche globale qui est nécessaire pour faire face aux conflits asymétriques, insurrectionnels, et produire les effets de stabilisation recherchés repose justement sur la combinaison des moyens civils et militaires. Dans le domaine technologique, il est beaucoup plus aisé de produire une version dégradée à partir d'un développement technologique plus poussé que l'inverse. Enfin, l'histoire nous enseigne que la capacité d'influence diplomatique est tributaire de la puissance, en ce compris la capacité d'usage de la force. Il n'existe à notre époque aucune raison de remettre en cause l'adage latin : *si vis pacem para bellum*.

Si nous n'y prenons pas garde, la sécurité pourrait finir par avaler la défense. La pression exercée sur les budgets nationaux de défense, les réticences nationales à coopérer au niveau européen, les guerres intestines entre institutions à Bruxelles... tout y concourt. Pour illustrer mon propos, je vais prendre deux exemples. Le premier concerne la politique industrielle. Celle-ci ne peut se développer que sur la base de priorités technologiques clairement identifiées. L'industrie et son association au niveau européen, l'ASD, a souhaité que ce travail soit fait, mais la détermination des capacités qu'il faut conserver se heurte aux avis divergents des gouvernements. Comment investir sans savoir où sont les priorités pour l'avenir ? Il en résulte nécessairement des duplications inutiles et des lacunes capacitaires. Le deuxième exemple concerne la recherche. Au printemps dernier, les ministres de la Défense réunis au sein du comité directeur de l'agence européenne de défense ont demandé à Mme Ashton d'examiner la possibilité de mettre en place une action préparatoire sur la recherche de défense, sur le modèle de l'action préparatoire qui, sous l'impulsion du commissaire Philippe Busquin, sous le 6ème programme-cadre de recherche, a permis de disposer aujourd'hui d'un programme thématique de recherche sur la sécurité. Catherine Ashton a donc proposé à son collègue à l'Industrie, Antonio Tajani, la création de cette nouvelle action préparatoire. Elle s'est heurtée à l'opposition des services de la DG entreprise et de son collègue italien qui lui a répondu que la crise actuelle n'offrait aucune perspective d'accroissement du budget du futur programme-cadre, le 8ème, et qu'en conséquence la création d'une action préparatoire pour la recherche de défense aurait automatiquement pour effet de réduire les crédits alloués à la recherche civile, ce qui lui semblait inacceptable. Or, nous parlons là de quelques centaines de millions d'euros sur sept ans, mais il est vrai qu'ils auraient pu échapper au contrôle de M. Tajani et passer sous celui de Mme Ashton ou de l'agence de défense.

On voudrait croire que la solution à la réduction des commandes intérieures européennes d'équipements militaires pourrait venir d'un accroissement de la compétitivité de l'industrie à l'export. Ce serait ignorer que le nombre d'acquéreurs potentiels d'équipements militaires, en particulier de grands équipements faisant appel à des technologies de pointe, demeure réduit alors que la concurrence est de plus en plus intense. Il en résulte une très forte variabilité du volume de commandes d'une année à l'autre. Pour la France, les perspectives de commandes 2010 sont d'environ 5 milliards d'euros et les prises de commande s'établissent à ce jour à quelque 3 milliards. La régression est nette au regard des 8 milliards de commandes enregistrées en 2009. De plus l'absence de contrats étrangers pour le Rafale a « des conséquences sur notre programmation car des

dispositions contractuelles nous obligent à maintenir une production de onze avions par an, ces appareils étant affectés à nos forces, faute de client export »⁶.

III – Inéluctable n’est pas européen

Cette longue description, encore qu’elle soit incomplète, du paysage dans lequel évolue la défense et l’industrie de défense en Europe ne doit pas nous amener à considérer qu’il est trop tard pour remettre l’outil de défense et l’économie qu’il sous-tend sur les rails. De l’exposé qui précède, chacun aura compris qu’un effort d’investissement s’impose pour garantir un niveau adéquat de capacités, préserver et développer les compétences technologiques, sauvegarder une industrie, ses sous-traitants et ses emplois. Cet effort est possible. C’est uniquement une question de choix et de volonté politique.

A côté d’un indispensable effort national, nous disposons au niveau européen d’une vaste gamme d’instruments nous permettant d’engager une transformation plus efficace, plus cohérente et assurant un meilleur rapport coût/efficacité de nos forces. Nous disposons également, pour autant que nous renoncions à nos sempiternelles querelles intestines, des outils d’une véritable politique industrielle européenne.

A) Préserver l’outil de défense européen

L’Union européenne dispose, depuis 2004, d’une structure de coopération qui pourrait être d’une très grande utilité pour réaliser des économies d’échelle sur le plan européen et réorienter les crédits dans l’acquisition de nouvelles capacités : l’agence européenne de défense. Malheureusement, cette agence reste sous-utilisée et sous-financée. Au cours des trois dernières années, elle a cherché tant bien que mal à s’impliquer dans des projets concrets de dimension européenne : l’observation satellitaire au travers du programme MUSIS ; le projet d’hélicoptère lourd de transport ; la plateforme TPLS (externalisation du soutien logistique) qui a permis d’économiser 5 millions d’euros dans sa phase pilote ; l’airworthiness, qui permet d’harmoniser les règles de circulation aérienne et dont le développement doit permettre d’économiser 25% des coûts d’acquisition des plateformes aériennes – A ce propos, l’adoption d’une même procédure de certification de l’hélicoptère NH90 aurait permis d’économiser pas moins de 5 milliards d’euros ; enfin, la cellule européenne d’acquisition de communications satellite ESCPC qui doit permettre de réaliser des économies de l’ordre de 10% sur ces communications. Tout ceci n’est évidemment qu’un début. Des milliards peuvent être économisés sur base annuelle et ainsi être réaffectés à d’autres besoins militaires, à condition que les Etats soient prêts à s’engager dans la coopération européenne, au travers des projets de catégorie A et B ou des programmes d’investissement conjoint (JIP dans l’acronyme

⁶ Audition du directeur général à l’armement, Laurent Collet-Billon, le 20 octobre 2010 devant la commission de la défense de l’Assemblée nationale

anglais), ces derniers permettant, faut-il le rappeler, de disposer de 100% des résultats de recherche pour un investissement de 5%. Dans la réalité, les coûts de vingt-quatre procédures de certification, de vingt chaînes d'approvisionnement logistique, d'autant de chaînes de maintenance, sans compter ceux de multiples structures d'entraînement sont prohibitifs et constituent autant de duplications inutiles. Les sommes ainsi gaspillées pourraient être bien mieux utilisées ailleurs. Dans le domaine du développement et des acquisitions, l'agence européenne de défense dispose désormais d'un partenaire technique, l'OCCAR. Ce duo doit être privilégié pour les acquisitions qui devraient reposer sur une identification commune, très en amont, des besoins opérationnels et des spécifications techniques, impliquant les utilisateurs dès la conception afin de juguler les insatisfactions, les retards et les surcoûts.

Comme l'observe un rapport du Conseil économique de la défense de juillet dernier, « Il n'existe pas d'alternative crédible à l'agence européenne de défense, y compris à l'OTAN. Il s'agit donc de la rendre plus efficace. Pour cela, il convient de développer ses prérogatives en soutenant une évolution ambitieuse qui exploite les opportunités offertes par le Traité de Lisbonne (...) L'AED doit poursuivre le processus de génération de programmes qu'elle a engagé. Elle doit intégrer l'expression des besoins militaires de façon coordonnée avec le comité militaire de l'UE et l'état-major de l'UE. (...) Il convient de renforcer les prérogatives de l'AED dans le domaine des R&T par une augmentation de son budget et une incitation à formaliser une coopération avec les structures nationales de recherche (...) Il convient d'harmoniser au niveau européen la prise en compte du cycle de vie des programmes. Cette initiative pourrait être pilotée par l'AED ou l'OCCAR. (...) Il convient de poursuivre le développement du processus de normalisation européenne en cohérence avec celui de l'OTAN. Le rôle de la Lol devrait être revalorisé au niveau d'un « think tank » au profit de l'agence européenne de défense»⁷.

Dans l'immédiat, les Etats membres devraient profiter de l'occasion offerte par l'élaboration de la décision qui doit remplacer l'action commune de 2004 pour améliorer la capacité de prise de décision au sein de l'agence européenne de défense et construire des ponts avec les autres institutions, en particulier la Commission, dans la perspective du développement de la politique européenne des capacités et de l'armement. Malheureusement, le projet de décision sur le statut, le siège et les règles de fonctionnement de l'agence qui est aujourd'hui sur la table n'en prend pas le chemin. Il réintroduit le mécanisme qui permet à un seul pays de bloquer toute décision qui ne lui plait pas. Ce mécanisme a le soutien de plusieurs pays dont la Grèce et Chypre qui s'en servent pour bloquer la participation de la Turquie, mais aussi le Royaume-Uni qui s'en est servi de façon constante pour bloquer tout accroissement du budget de l'agence qui atteint à peine 30 millions d'euros par an. Dans un Briefing paper⁸ publié au début de l'été, Anand Menon invitait le gouvernement britannique à reconsidérer sa relation avec Washington et à s'inscrire résolument dans la coopération européenne en soutenant le

⁷ Comment développer les programmes en coopération et améliorer leur gestion ? Document CED n°2 sous la direction du général Jean-Paul Palomeros, Michel Scheller et Philippe Esper

⁸ Between Faith and Reason : UK policy Towards the US and the EU (www.chathamhouse.org.uk)

développement de l'agence de défense. Mais la récente révision de la stratégie de défense et de sécurité nationale britannique, la nature de la nouvelle coopération franco-britannique ou encore le projet de décision concernant l'agence semblent indiquer que cette recommandation n'a pas été entendue.

Parallèlement à cet outil existant qui doit être renforcé, le Traité de Lisbonne, dans ses articles 42 et 46 et son protocole 10, nous offre la coopération structurée permanente. Il est urgent d'extraire la CSP du faux débat sur un néologisme à la mode, « l'inclusivité », qui en mine la mise en œuvre. Cette inclusivité ne peut pas être une fin en soi. Elle est au mieux un principe qui découle du Traité. Réduire le niveau d'ambition au niveau d'effort de l'Etat membre de l'Union qui consacre le moins de moyens à sa défense serait d'autant plus dangereux que nous aboutirions simplement à reconstituer l'Union à l'intérieur de l'Union avec la même règle de l'unanimité. Ce serait aligner la vitesse du train sur le wagon le plus lent. Pire, l'effort continuerait à peser sur les mêmes, ce qui pourrait dissuader certains d'y participer. La CSP doit donc, pour être utile, respecter le mécanisme inscrit dans le traité qui prévoit de fixer des critères imposant à l'entrée un niveau d'effort minimal. Les Etats membres qui ne seraient pas en mesure de respecter immédiatement ces critères conserveront la faculté de rejoindre le groupe dès qu'ils auront réalisé l'effort prescrit. Ce n'est qu'à ce prix que la CSP deviendra l'instrument politique permettant de jeter progressivement les bases d'une défense européenne en s'appuyant sur le regroupement d'un ensemble de forces à partir des euroforces (article 42.3 TUE) et la création d'un quartier général de planification et de conduite des opérations, intégrant la nécessaire dimension civilo-militaire qui constitue la spécificité de l'Union européenne. Dans le même temps, la structuration du processus d'établissement et de fonctionnement de la CSP, avec ces critères et ses engagements, permettra, sur le modèle de l'Union économique et monétaire, de développer une transformation des forces reposant sur la cohérence, le partage, la mutualisation, la spécialisation et la complémentarité.

Certains auteurs, je pense par exemple à Jean-Pierre Maulny⁹, plaident pour la mise en chantier d'un Livre blanc européen sur la défense et la sécurité. L'idée n'est pas neuve¹⁰ et elle présente un intérêt certain. Pour autant, je partage l'avis du général Hakan Syren, président du comité militaire de l'Union, qui déclarait à la mi-septembre que la priorité doit pour l'instant être donnée à la mise en œuvre du Traité de Lisbonne¹¹. Outre la CSP, il nous faut prévoir les conditions d'application des deux clauses de solidarité (article 222 TFUE) et d'assistance mutuelle (article 42.7 TUE), établir un fonds de financement de la préparation des opérations (article 41.3 TUE) et organiser les modalités selon lesquelles un groupe d'Etats membres pourra entreprendre une opération au nom de l'Union (article 44 TUE). Il s'agit là d'autant de pièces d'un puzzle qui doivent être articulées de manière cohérente. L'élaboration d'un Livre blanc prendra du temps. C'est un travail complexe qui nécessite d'identifier –

⁹ L'Union européenne et le défi de la réduction des budgets de défense, septembre 2010

¹⁰ André Dumoulin, *L'identité européenne de sécurité et de défense. Des coopérations militaires croisées au Livre blanc européen*, éd. Presses interuniversitaires européennes-Peter Lang, Bruxelles, 1999 et « La relance du Livre blanc européen de la sécurité et de la défense », dans DSI, février 2007.

¹¹ Entretien accordé à Europe Diplomatie & Défense n°349

à vingt-sept ! – nos intérêts, nos besoins, les risques et les menaces ainsi que les moyens à mettre en œuvre pour défendre les premiers, assurer les seconds et nous prémunir du reste. De plus, une première rationalisation de notre outil de défense nous offrira une clarification utile pour mener ce travail. Pour résumer, le livre blanc devrait être un objectif à moyen terme de la coopération structurée permanente.

B) Développer une politique industrielle digne de ce nom

La mise en œuvre d'une politique industrielle digne de ce nom est l'autre nécessité incontournable pour donner naissance à une véritable base industrielle et technologique de défense européenne, autonome et performante. Elle doit organiser l'indispensable restructuration de notre industrie sur la base de la compétitivité, la constitution d'un marché transparent et concurrentiel, la consolidation de la demande à partir des besoins opérationnels réels, l'identification de priorités stratégiques claires permettant l'élaboration de stratégies industrielles efficaces, l'harmonisation et la simplification des procédures d'acquisition, en particulier des procédures en coopération, et le développement d'une politique cohérente et convenablement financée de la recherche et de la technologie. Elle doit associer les responsables politiques, les industriels, les utilisateurs, c'est-à-dire les militaires, ainsi que les techniciens et les chercheurs. Sa mise en œuvre devra impliquer l'agence de défense, la Commission européenne et le comité militaire afin de garantir sa cohérence d'ensemble. Le Traité de Lisbonne en offre l'occasion puisqu'il prévoit à l'article 42 l'établissement d'une politique européenne des capacités et de l'armement et qu'il permet le financement communautaire de la recherche de défense. Pour y parvenir, il faudra cependant obtenir le soutien des Etats membres et vaincre les réticences des institutions européennes, l'agence européenne de défense qui y voit une chasse gardée, la Commission européenne et le Parlement qui cherchent à freiner une prétendue militarisation de l'Union qui relève, chacun le voit bien, du mythe.

Dans une note de synthèse de la 46ème session nationale de l'IHEDN¹², on trouve une idée très séduisante pour relancer la coopération européenne en matière d'armement et forger une base industrielle et technologique de défense vraiment européenne : fusionner l'AED et l'OCCAR pour former au sein de la Commission européenne une nouvelle direction générale de l'armement. Selon ce texte, « le futur avion de combat européen, le système d'observation par drones ou par satellites, la défense antimissile balistique, grands programmes structurant la BITDE, devraient être confiés à cette nouvelle direction (...). La Commission européenne, avec ses budgets très importants et son corpus de directives contraignantes, qui a su mettre en œuvre la PAC et l'euro, est la seule à avoir les moyens d'imposer aux Etats membres les décisions douloureuses mais indispensables. En particulier, les Etats ne doivent plus accorder de contrats aux industriels européens qui ne s'inscriraient pas dans une rationalisation européenne déclarée nécessaire ». L'idée est séduisante, mais elle semble un peu prématurée. Commençons donc par mettre en œuvre la politique des capacités et de l'armement

¹² Atouts et handicaps de la BITD et de la BITDE face à la crise financière et économique apparue en 2008

prévue par le Traité, en structurant une véritable collaboration entre la Commission, l'AED et l'OCCAR. Dans ce contexte, l'une des premières priorités devrait être d'améliorer la gestion des programmes en coopération et les montages financiers. Cela signifie notamment qu'une fois que les spécifications sont définies, l'agence (OCCAR ou autre) doit disposer d'une plus grande autonomie et d'une plus grande capacité de contrôle et de surveillance du ou des acteurs industriels afin d'éviter les retards et les surcoûts – l'idée est ici de prohiber les dérives technologiques et ce que j'ai envie d'appeler le racket industriel, cette pratique qui consiste en fin de programme à demander une rallonge financière en menaçant d'abandonner le programme. Comme il semble peu probable de mettre rapidement un terme au « juste retour » même si celui-ci pourrait dans une certaine mesure être combattu dans le cadre d'une communautarisation de cette politique, il conviendrait aussi de rechercher plus de flexibilité par la prise en compte du maintien en conditions opérationnelles.

Il n'y a donc rien d'inéluctable. L'inéluctable n'est que la traduction en langage politiquement correct d'une forme exacerbée de résignation face à l'adversité budgétaire. Or la démission a un coût. Dans le meilleur des cas, comme l'a dit à Gand le ministre français Hervé Morin, l'Europe deviendra une sorte de protectorat à l'image de cette Italie de la fin du 18ème siècle et du début du 19ème, morcelée, couverte de souverainetés d'opérette, soumises aux aléas des appétits de ses voisins et des conflits entre puissances rivales sur la scène internationale. Dans le pire des cas, celui qu'il ne faut jamais exclure, elle devra affronter la fameuse surprise stratégique. Le prix à payer pour avoir négligé sa défense pourrait alors devenir astronomique.

Selon les données du SIPRI, les dépenses militaires n'ont cessé d'augmenter au niveau mondial passant de 830 milliards de dollars en 1998 à 1531 milliards de dollars en 2009. Et le contraste est saisissant si l'on compare les taux de croissance des différentes régions du monde (je me réfère à la progression des dépenses entre 1997 et 2007) : +78% au Moyen-Orient, +68% en Afrique, +62% en Amérique du Nord, +54% en Asie et Océanie, +13% en Europe.

Ayons le courage de regarder la réalité en face. Notre environnement est terriblement instable. Il se caractérise par la multiplication des foyers insurrectionnels et de l'instabilité, y compris dans notre voisinage direct. C'est aussi, partout, y compris chez nous, un risque accru de violence qui va proliférer du fait de la disparition progressive de l'Etat providence, de l'augmentation des inégalités, de la résurgence de tensions sociales, du populisme, des revendications identitaires et des extrémismes. Sans vouloir affoler personne, nous sommes dans une évolution qui ressemble fort à celle des années 30, avec une différence majeure : notre taux de croissance est proche de zéro, nous n'avons plus de colonies et nous ne sommes plus le centre du monde. Et ce monde instable, à l'intérieur comme à l'extérieur, ces deux dimensions étant parfaitement interconnectées, peut à tout moment devenir le théâtre d'une nouvelle guerre conventionnelle. Mépriser une telle hypothèse au nom de l'idéologie de la sécurité risque de nous mettre demain sans défense face à une surprise stratégique que nous aurions nous-mêmes suscité.

