

# *L'Union européenne et le défi de la réduction des budgets de défense*

JEAN-PIERRE MAULNY / DIRECTEUR ADJOINT DE L'IRIS

SEPTEMBRE 2010



**ABSTRACT**

*Durant les prochaines années les budgets de défense des pays de l'Union européenne devraient être réduits drastiquement du fait de la crise économique et de la nécessité de résorber les déficits publics. L'ampleur des réductions et le fait que tous les pays soient touchés au même moment impliquent que les Etats coordonnent leurs réponses.*

*L'étalement des programmes ou les réductions de commandes sont des mesures qui risquent de s'avérer insuffisantes. Elles peuvent se traduire par des incohérences capacitaires qui ne permettront plus d'assurer les missions en opérations extérieures ou d'entraîner des pertes de compétences technologiques dans l'industrie de défense, remettant en cause l'autonomie stratégique de l'Europe.*

*Face à cette situation, et sachant que la majeure partie des pays européens ont décidé de revoir leurs documents stratégiques du fait de l'ampleur des réductions budgétaires, il est possible de réaliser une ébauche de livre blanc européen sur la défense sur des bases pragmatiques. Ce livre blanc aura pour objectif de mettre en cohérence les modèles capacitaires nationaux afin de réaliser un modèle capacitaire européen.*

*Cela nécessite de rechercher des mutualisations capacitaires. Les domaines du soutien des forces en opération, de la logistique, de la maintenance et de l'entraînement, de la surveillance et de la reconnaissance apparaissent devoir être privilégiés pour la mise en commun des forces.*

*Il est nécessaire également de définir un modèle capacitaire industriel dans un cadre national et européen. Celui-ci doit-être destiné à maintenir l'autonomie stratégique de l'Union européenne en préservant les compétences technologiques nécessaires à cette autonomie dans une période où la production de matériel militaire sera nécessairement revue à la baisse. Cela nécessite de soutenir l'effort de recherche et technologie, de favoriser la coopération en matière d'armement et de recherche et technologie et d'accélérer les regroupements entre entreprises européennes.*

# L'Union européenne et le défi de la réduction des budgets de défense

Jean-Pierre Maulny / Directeur adjoint de l'IRIS

## INTRODUCTION

Le budget des pays de l'Union européenne sera en 2011 (et au-delà) le reflet de la crise économique. Fin 2009, la crise grecque a mis en exergue les risques liés aux dérives des finances publiques en Europe. Depuis deux ans, récession oblige, nombre de gouvernements européens ont soutenu leur économie en laissant filer leurs dépenses publiques, et en accroissant leurs déficits bien au-delà des limites fixées par les critères de convergence. Anticipant ces risques, les agences de notation ont menacé de dégrader la note de certains. Les pays européens ont alors été obligés de mettre en place des plans d'économie afin de rassurer les marchés sur leur capacité à résorber ces déficits et à contenir leur dette publique.

Passée l'époque des plans de relance<sup>1</sup>, l'heure est donc à la rigueur budgétaire, et les gouvernements s'orientent vers des mesures drastiques pour, à la fois augmenter les recettes fiscales et diminuer les dépenses publiques.

Dans le budget d'un Etat, la défense est le seul poste où les dépenses d'investissement constituent une part considérable pouvant aller jusqu'à plus d'un tiers du budget du ministère comme c'est le cas en France. Autant dire que pour les ministères de l'Economie et des Finances, le budget de la défense est donc généralement une cible privilégiée lorsqu'il faut baisser les dépenses publiques, car des économies peuvent être réalisées rapidement en diminuant sensiblement les dépenses d'équipement. Cela présente l'avantage de ne pas susciter de levée de boucliers des syndicats ou d'indignation de

l'opinion publique. Il serait impossible de conduire la même politique dans un autre budget public sans réduire brutalement le nombre d'emplois dans la fonction publique.

Ainsi, pour les responsables politiques, la tentation peut être grande de réduire les dépenses de défense : les effets en termes d'emploi dans l'industrie sont indirects, car ce sont les entreprises de défense et non l'Etat, qui procèdent aux licenciements. C'est donc politiquement indolore. En matière électorale, il est souvent plus facile de soutenir une réduction des budgets de défense qu'une réduction des aides sociales ou du budget de l'Education nationale. Cette situation fut d'ailleurs illustrée récemment par un sondage sur « *Les Français et la dette publique* »<sup>2</sup>, qui montrait que 45 % des personnes interrogées considéraient que la défense était le secteur à privilégier pour réduire les dépenses publiques.

Diminuer les budgets de défense est donc une tentation pour les politiques, d'autant plus que la première vague de réduction des budgets de défense qui eut lieu après la chute du mur de Berlin n'avait pas provoqué de protestation majeure.

Mais le séisme budgétaire qui semble se dessiner dans les pays européens est sans commune mesure avec les réductions budgétaires des années 1990, considérées alors comme les « *dividendes de la paix* » signant la fin de la confrontation Est-Ouest.

1. En 2009, le budget de la défense de la France avait bénéficié d'1,4 milliard d'euros de crédits afin d'anticiper certaines commandes d'équipements

2. Sondage IFOP pour la Fondation pour l'innovation politique, 22 janvier 2010

3. John Greenway, Marco Zacchera, « Afghanistan : expliquer à l'opinion publique les raisons d'une guerre », Rapport présenté au nom de la Commission pour les relations parlementaires et publiques, Assemblée européenne de sécurité et de défense, Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, C/2070, 18 mai 2010.

De plus les pays européens sont sans doute arrivés au seuil critique à partir duquel ils ne pourront plus maintenir en état certaines filières technologiques et ne pourront plus assurer certaines missions dans un cadre national, faute de capacités militaires suffisantes. Les réductions budgétaires qui s'annoncent imposent donc une approche radicalement différente de celles que les pays européens ont pu mettre en place dans les années 1990. Elle impose surtout une approche concertée entre les différents Etats membres de l'Union européenne, ainsi qu'avec le secteur industriel de l'armement, sous peine de voir l'Europe durablement affaiblie tant sur le plan de son ambition diplomatique et militaire que sur le plan de son autonomie stratégique industrielle.

## LES RÉDUCTIONS BUDGÉTAIRES : DE QUOI PARLE-T-ON ?

En ce début de mois de septembre 2010, il est encore trop tôt pour fournir une photographie exacte des réductions budgétaires à venir et de leur impact.

Les Britanniques ne devraient rendre public leur nouvelle Strategic Defence Review qu'au mois d'octobre 2010. En France, le budget de la défense ne sera publié que vers le 20 septembre. En Allemagne, des arbitrages restent à prendre.

Une certitude toutefois. Les exercices de réduction budgétaire ne seront pas de simples « encoches » sur la seule année 2011. Il y a fort à parier que ces réductions s'étaleront sur des périodes de trois à cinq ans. Même si les décisions ne sont pas encore toutes prises, les informations publiées par la presse généraliste et spécialisée ainsi que les déclarations officielles tendent à prouver que les coupes budgétaires seront importantes, avec des conséquences non négligeables sur les équipe-

ments, les capacités et le format des armées. Nous donnons ici quelques indications pour les pays les plus importants en terme de défense, à savoir la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne. L'évocation de réductions de commandes voire d'annulations de programmes suffit à elle seule à mesurer l'étendue des mesures qui sont envisagées.

**En France**, la réduction du budget de la défense serait de 3,5 milliards d'euros entre 2011 et 2013<sup>4</sup> pour un budget d'environ 33 milliards d'euros par an. Pour l'heure, aucune annonce officielle de réduction de commandes ou d'annulation de programmes n'a été faite. De même au niveau des effectifs, aucune nouvelle mesure ne vient pour l'heure s'ajouter à la réduction de 54 000 postes décidée au moment de l'élaboration du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale en 2008. En revanche, le lancement de nouveaux programmes serait gelé.

Il est probable que la diminution des crédits sera en réalité plus importante que prévue, que certains programmes seront décalés dans le temps ou que certaines commandes seront réduites. La tentation peut en outre être forte de réduire une nouvelle fois les effectifs, afin de dégager des crédits supplémentaires pour les équipements des armées, même si la restructuration actuellement en cours impose des contraintes d'adaptation déjà très importantes pour les armées.

Par ailleurs, le dossier des « recettes exceptionnelles » (vente d'actifs immobiliers du Ministère de la Défense et vente de fréquences) initialement prévues dans la loi de programmation militaire 2009-2014 a pris du retard et ne permet pas de tabler sur les sommes escomptées.

Malgré quelques économies possibles sur le fonctionnement, les capacités militaires seront certainement revues à la baisse. Une des questions qui se pose est alors de savoir si la réduction des cré-

4. « L'armée devra économiser 3,5 milliards d'euros sur 3 ans », LeMonde.fr (avec Reuters et AFP), 1er juillet 2010, [http://www.lemonde.fr/economie/article/2010/07/01/l-armee-reduira-ses-depenses-de-3-5-milliards-d-euros-sur-3-ans\\_1381949\\_3234.html](http://www.lemonde.fr/economie/article/2010/07/01/l-armee-reduira-ses-depenses-de-3-5-milliards-d-euros-sur-3-ans_1381949_3234.html)

ditions allouées aux équipements se fera après une réflexion capacitaire ou si l'Etat ne sera pas tenté de réduire les commandes d'équipements selon une simple logique comptable, avec le risque d'aboutir à des incohérences en terme de modèle capacitaire.

**Au Royaume-Uni**, la Strategic Defence and Security Review (SDSR) sera rendue publique au mois d'octobre. Les premières informations parues dans la presse et les premières déclarations publiques laissent augurer une réduction drastique du budget de la défense. L'objectif général fixé par le nouveau gouvernement britannique est de diminuer de 25 % les dépenses budgétaires lors de la future Spending Review sur quatre ans qui doit s'achever en 2014/2015. Sachant que le budget de la défense serait néanmoins protégé, Malcolm Chalmers, chercheur au RUSI (Royal United Services Institute), estimait courant juillet 2010 que le budget britannique pourrait être réduit d'au moins 15 % en 4 ans<sup>5</sup>, ce qui ne serait pas sans conséquence sur l'ensemble du modèle de défense britannique.

Les réductions budgétaires envisagées auraient des conséquences importantes, même si elles n'ont pas été encore confirmées :

- Réduction des commandes d'Eurofighter passant de 160 à 107 appareils, celles-ci ayant auparavant déjà été réduites (de 232 à 160) ;
- Abandon éventuel du programme d'avion de patrouille aérienne Nimrod MRA.4 ;
- Retrait du service prématuré des avions de combat Tornado GR-4 ;
- Diminution du nombre de commandes du Joint Strike Fighter (JSF) F-35 de 138 à 50 appareils, voire le remplacement par des commandes de F-18 ;
- Diminution du nombre de régiments de blindés

et d'artillerie ;

- Retrait des troupes britanniques d'Allemagne.<sup>6</sup>

En tout état de cause, il y aura au Royaume-Uni à la fois une diminution du format des armées, et ce alors même que la précédente diminution des effectifs datait de 2004<sup>7</sup>, ainsi qu'une réduction du nombre d'équipements. Malcolm Chalmers estimait à 30 000 la réduction des personnels<sup>8</sup>. L'armée de l'air pourrait être la plus touchée et le chef d'Etat major de l'armée de l'Air reconnaissait qu'il ne pourrait pas maintenir en service tous les types d'avions<sup>9</sup>.

Lors de son discours au *Royal Institute of Chatered Surveyors* le 13 août 2010, le Secrétaire d'Etat à la défense Liam Fox parlait d'un déficit de financement de 37 milliards de livres (environ 50 milliards d'euros) sur les dix prochaines années. Les objectifs affichés par Liam Fox dans ce discours étaient triples :

- Réaliser des coupes budgétaires immédiates dans le budget de la défense ;
- Inscrire ces réductions dans un ensemble cohérent qui serait celui d'un nouveau modèle d'armée 2020 ;
- Ne pas sacrifier l'avenir toujours dans l'objectif d'aboutir à un modèle d'armée 2020 cohérent.

Se pose par ailleurs la question à la fois de l'avenir de la dissuasion et de son coût. Bien que ce coût soit proportionnellement inférieur à celui de la dissuasion française, les Britanniques n'ayant pas à développer le missile balistique Trident qui est fourni par les Américains, le Secrétaire d'Etat à la défense souhaitait que ce coût soit pris en charge par le Trésor public. Mais son espoir a vite été brisé par le Chancelier de l'Echiquier, George Osborne, qui a renvoyé la balle dans le camp de la Défense. Enfin, il y a un débat politique au sein de la coalition, les

5. Pr. Malcolm Chalmers, Prognosis for defence spending after Budget 2010, RUSI, Juillet 2010, <http://www.rusi.org/analysis/commentary/ref:C4C233A1FC3171/>

6. Les Britanniques ont déployé jusqu'à quatre divisions blindées en Allemagne depuis les années 60 dans le cadre de l'OTAN. Après la guerre froide les Britanniques ont retiré l'essentiel de leurs troupes à l'exception de la première division blindée stationnée près de Mönchengladbach. 22 000 soldats britanniques restent stationnés en Allemagne

7. Ministère de la Défense britannique, *Delivering Security in a Changing World : Future Capabilities*, juillet 2004. Le format des armées britanniques fut réduit de plus de 15 000 postes civils et militaires à l'occasion de la publication du Livre blanc britannique de 2004.

8. Pr. Malcolm Chalmers, Prognosis for defence spending after Budget 2010, RUSI, Juillet 2010, <http://www.rusi.org/analysis/commentary/ref:C4C233A1FC3171/>

9. "Types will be lost in SDSR, UK air chief warns", *Jane's Defence Weekly*, 28 juillet 2010

libéraux-démocrates et leur leader Nick Clegg souhaitant purement et simplement renoncer à renouveler les sous-marins nucléaires *Vanguard* et les missiles nucléaires *Trident* qui les équiperont.

**En Allemagne**, la réduction des budgets de défense pourrait se traduire par une mesure d'une portée politique majeure: l'abandon de la conscription. La conscription est un sujet tabou en Allemagne depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Elle est conçue comme un gage de démocratisation de l'armée. Mais depuis la fin de la Guerre froide, le format de l'armée allemande n'a cessé de diminuer. De 370 000 hommes à l'issue du « Traité 2+4 » de 1990 qui consacrait la réunification allemande, ce format est passé à 250 000 aujourd'hui. La dernière réforme de la Bundeswehr a conduit à une réduction du service militaire à 6 mois, une durée insuffisante pour former les appelés. Il y a longtemps que l'idée d'un service militaire universel a été abandonnée dans ce pays, alors même que le service civil est très développé. L'abandon de la conscription ramènerait le format de l'armée de 250 000 à 165 000 hommes. L'adoption d'une telle réforme, qui touche à un des fondements de la société allemande, constituerait un grand bouleversement pour l'Allemagne...<sup>10</sup>

Globalement, l'objectif de réduction du budget de la défense allemand est de 8,3 milliards d'euros sur 5 ans jusqu'en 2014. La réorganisation de l'armée, présentée le 23 août par le ministre de la Défense, Karl-Theodor zu Guttenberg, se traduira naturellement par des réductions d'équipements, mais les conséquences ne sont pas toutes annoncées à ce jour. Les forces d'intervention et de stabilisation seront réduites à 54 500 personnes contre 105 000 aujourd'hui (35 000 dans les forces d'intervention, 70 000 dans les forces de stabilisation). Le nombre de compagnies de chars sera réduit de 18 à 12, le nombre de compagnies d'infanterie blindées sera réduit de 24 à 18. En revanche, le nombre de compagnies d'infanterie légère croîtra de 11 à 43. Un des objectifs est de regrouper la mise en œuvre des

équipements au sein des différentes armées. Ainsi, les hélicoptères de transport CH-53 de l'armée de terre sont transférés à l'Armée de l'Air tandis que les hélicoptères NH 90 seront mis en œuvre uniquement par l'Armée de Terre. Il y aura trois escadrons d'Eurofighter, deux escadrons de Tornado (l'un constitué d'avions multirôle, l'autre d'avions de reconnaissance) et un escadron de transport d'A 400 M. La marine, avec 11 500 hommes, sera réduite de moitié. Concernant les réductions d'équipements d'ores et déjà sont confirmées :

- La réduction du nombre d'hélicoptères NH 90 de 120 à 80 ;
- La réduction du nombre d'hélicoptères de combat Tigre de 60 à 40 ;
- Le retrait du service des sous-marins 206A ;
- Le retrait du service de 4 des 8 frégates *Bremen*.

Selon toute probabilité, la tranche 3B de l'Eurofighter sera annulée et un certain nombre d'avions Tornado seront retirés du service. Le nombre d'avions A 400 M commandés pourrait être réduit de 60 à 40.

Il faut rappeler que le document qui avait été présenté par les forces armées au ministre de la Défense en juillet 2010, *Prioritising Material Investment – options for action*, prévoyait la diminution du nombre de Tornado de 185 à 85, la diminution de la commande de frégates F-125 de 4 à 3, ainsi que l'abandon du drone MALE Talarion.

## LES CONSÉQUENCES PRÉVISIBLES DES RÉDUCTIONS BUDGÉTAIRES ET LES ÉCUEILS À ÉVITER

**L'étalement des programmes sur plusieurs années**  
La première conséquence prévisible est un risque de désorganisation des programmations budgétaires.

10. Seul 60 000 jeunes Allemands effectuent aujourd'hui un service militaire en Allemagne sur une classe d'âge d'environ 400 000 hommes

taires de défense des différents Etats. La durée de déroulement d'un programme d'armement peut s'étaler sur 40 ans. L'une des techniques couramment utilisées pour réaliser des économies budgétaires consiste à allonger la durée des programmes, ce qui apparaît indolore à court terme. Mais l'expérience du passé montre que cette pratique est onéreuse : elle oblige les armées à demander des mises à niveau des matériels en cours de vie et à multiplier le nombre de versions d'un matériel, ce qui augmente par là même les coûts de maintenance. Avec cette pratique, les matériels entrent en service tardivement ce qui se traduit soit par des lacunes capacitaires, soit par une inadaptation du matériel – le contexte géostratégique ou le besoin opérationnel des armées ayant changé. Les exemples antérieurs du programme Rafale, dont les obsolescences ont dû être gérées en cours de réalisation, ou du programme de missiles anti-chars Trigat MP, qui fut abandonné en 2001 avant la mise en production, illustre ce risque. Pour le Trigat MP, plus de 20 ans s'étaient écoulés entre les premières études et la mise en production du missile, avant que le programme ne soit finalement abandonné avec le retrait des Britanniques. Le matériel était devenu inadapté au besoin opérationnel. Plus la réduction budgétaire est sévère, et ce sera le cas à partir de 2011, plus la pratique de l'étalement des programmes peut se révéler inadaptée, voire contre-productive.

#### ***Les risques d'incohérence capacitaire***

Le second risque serait d'aboutir à des modèles capacitaires nationaux et européen incohérents. Si l'objectif est de réaliser des économies, il est bien souvent nécessaire de préserver certains équipements quand l'annulation ou la réduction des commandes risque de mettre en difficulté un industriel. Si l'on n'y prend garde, les décisions qui sont prises peuvent remettre en cause la cohérence du modèle capacitaire, ou se traduire par un modèle capacitaire qui n'a plus de rapport avec les ambitions affichées dans les documents stratégiques du type Livre blanc. Dans le passé, des « petits » programmes ont bien souvent été sacrifiés, alors

même qu'ils « accompagnaient » certains grands programmes et garantissaient ainsi la cohérence du modèle capacitaire. C'est par exemple l'une des difficultés à laquelle l'armée de Terre française avait été confrontée au début des années 2000 dont le budget était grevé par le char Leclerc.

Ce risque d'incohérence capacitaire au niveau national peut se coupler avec une incohérence capacitaire au niveau européen. Ainsi par exemple, si tous les pays européens préservent les moyens de transport stratégique mais sacrifient tous les moyens de transport par hélicoptères, cela peut conduire à l'émergence de lacunes capacitaires majeures qui handicaperont la conduite d'opérations dans le cadre multilatéral de la politique européenne de sécurité et de défense commune (PeSDC) ou de l'OTAN.

#### ***Le risque de décrochage technologique***

Le troisième risque est à la fois de nature industrielle et technologique. C'est le risque de décrochage technologique de la base industrielle et technologique de défense européenne, soit par la perte de compétence sur des technologies de pointe, soit par la perte de compétitivité industrielle. Sachant que cette industrie est aujourd'hui pour l'essentiel à capitaux privés en Europe, le risque est de voir les actionnaires se retirer du secteur de la défense s'ils considèrent que ce secteur n'est plus porteur ou que l'industrie européenne ne pourra plus être compétitive face à l'industrie américaine voire à l'industrie russe ou celle des pays émergents.

Si les deux écueils précédemment cités sont généralement bien identifiés, ce risque technologique et industriel, sans être tout à fait nouveau, pourrait prendre une toute autre ampleur avec les réductions budgétaires à venir.

Il est utile à ce niveau de faire un rappel historique de ce qu'ont été les industries de défense les plus importantes de l'Union européenne, celle de la France et celle du Royaume-Uni. Deux étapes peu-

vent être distinguées. Jusqu'au milieu des années 1980, ces industries permettaient peu ou prou à ces deux pays d'être auto-suffisants en matière d'équipements de défense. A partir du milieu des années 1980, c'est-à-dire avant même la fin de la guerre froide, cette auto-suffisance à 100 % a disparu. Le virage peut être symbolisé en France par l'achat des avions de surveillance aérienne AWACS américains.

Certes, les pays européens ont réussi à maintenir, malgré les réductions budgétaires des années 1990 et 2000, la capacité à développer les nouvelles technologies de pointe et à garantir une compétitivité technologique acceptable face aux Américains, même si les coûts de fabrication européens sont trop élevés du fait de la production de séries plus courtes.

Certes, la dépendance vis-à-vis des Américains est restée cantonnée à certains équipements ou technologies spécifiques.

Mais ces dernières années ont toutefois révélé des signes inquiétants de perte de compétence des Européens. Ainsi, les Britanniques n'ont-ils pu réaliser le sous-marin Astute qu'avec l'aide des ingénieurs américains. Par ailleurs, les Européens ont abandonné la capacité industrielle dans le domaine des missiles anti-chars. Le tissu des sous-traitants et PME innovantes a été fragilisé pour sa part, faute de marché européen structuré et suffisant.

Enfin, la France pourrait abandonner l'idée de développer un drone MALE (moyenne altitude longue endurance) européen et acheter un drone américain. Pourtant le marché de ce type d'appareil se développe, et cet équipement relève d'une fonction stratégique, « connaissance et anticipation », qui a été ré-évaluée dans le Livre blanc français sur la défense et la sécurité nationale de 2008.

Le risque avec les nouvelles réductions budgétaires réside dans la perte de pans entiers de compétences technologiques et ce, d'autant plus que dans

tous les pays européens, la recherche et technologie (R&T) de défense a été sacrifiée depuis une dizaine d'années afin de préserver le financement des grands programmes d'équipements qui devaient entrer en service.

## QUELLES RÉPONSES APPORTER ?

Deux éléments sont à prendre en compte dans la réflexion sur les futurs budgets de défense et doivent conduire à ne pas réutiliser les remèdes du passé :

- Les économies budgétaires qui se profilent sont importantes, et des mesures cosmétiques ne suffiront pas à adapter notre outil de défense à la nouvelle situation ;
- Nos modèles de défense, capacitaire et industriel, sont déjà essouffés par les précédentes réductions budgétaires des années 1990 et 2000, et ils ne supporteront pas ces nouvelles réductions si elles sont réalisées de manière homothétique. Il est nécessaire de trouver d'autres réponses, sous peine de déboucher sur des modèles capacitaires incohérents et inefficaces et à une perte d'autonomie stratégique du fait d'un décrochage technologique et industriel de notre industrie de défense.

Les réponses doivent s'articuler autour de trois axes.

### **1. Réviser les documents stratégiques et modèles capacitaires dans un cadre national et européen**

On peut bien sûr penser que les réductions budgétaires seront passagères et que la situation économique se rétablira au bout de quatre ou cinq ans. Une telle évolution permettrait ainsi de se dispenser d'une adaptation majeure de nos outils de dé-



fense. Mais comme il n'existe aucune certitude sur une évolution favorable de la situation économique à court terme, comme ces réductions budgétaires risquent d'être importantes et comme les outils de défense sont déjà fragilisés par une inadaptation de leur financement au regard des ambitions affichées<sup>11</sup>, **il apparaît préférable de réviser les documents stratégiques et d'adapter les modèles stratégiques à la nouvelle donne.**

Le Royaume-Uni s'engage déjà sur cette voie avec la nouvelle Strategic Defense and Security Review. Cette révision était en réalité programmée depuis l'année dernière par le Parti travailliste, ainsi que par les Conservateurs qui ont gagné les élections du mois de mai 2010. En Allemagne, si la suppression du service militaire devait devenir une réalité, il est évident que c'est toute la politique de défense allemande qui serait bouleversée. En France, la décision de rupture est plus difficile à prendre, car le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale a été publié en 2008 et la première loi de programmation militaire qui en a découlé a été adoptée très récemment, en juillet 2009. Pour le moment, les annonces des responsables politiques français tendent à limiter le plus possible les réductions budgétaires, mais il n'est pas certain qu'une telle politique apparaisse tenable à moyen et long termes.

**Dans tous les cas de figure, les modèles capacitaires, si ce n'est les modèles d'armées des pays européens, seront revus à la baisse, et les capacités de projection seront réduites. Cela risque également de précipiter le débat sur la présence de troupes européennes en Afghanistan, opération onéreuse et consommatrice de déploiement de troupes à l'extérieur, notamment pour le Royaume-Uni.**

**Dans l'absolu, cette obligation de revoir à la baisse les outils de défense nationaux du fait de la crise économique est certes une mauvaise nouvelle pour nos armées et pour notre sécurité. Pour autant, cela peut être une chance car cette situation**

**devrait nous obliger à bâtir un modèle plus cohérent, plus rationnel et plus efficace dans un cadre européen.**

Pour la première fois, tous les pays européens sont en position de revoir leur modèle stratégique de défense et leur modèle capacitaire au même moment. Depuis désormais plus de dix ans, les hommes politiques de tous bords ont plaidé en France pour la réalisation d'un Livre blanc européen sur la défense et de lois de programmation militaire européennes. Toutes ces propositions, reprises dans le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale français de 2008, ont échoué car elles étaient trop dogmatiques, incompatibles avec les intérêts stratégiques politiques et industriels des Etats. Aujourd'hui, nécessité peut faire loi car plus aucun pays ne pourra bâtir un outil militaire stratégique cohérent sur une base nationale, France et Royaume-Uni compris.

Comme en 1999 avec la naissance de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), une fenêtre d'opportunité pourrait s'ouvrir pour bâtir ce Livre blanc européen sur la défense, sur la base de quelques principes simples en termes d'utilisation de nos outils militaires et surtout sur un modèle capacitaire européen cohérent et rationnel. Ce modèle capacitaire cohérent nécessite que l'on définisse notre outil militaire et les missions à remplir dans un cadre européen, que l'on supprime les doublons capacitaires entre nos pays et que nous mutualisons nos forces quand cela est possible. C'est à ce prix que l'on pourra conjuguer à la fois l'affirmation de la place de l'Union européenne dans le monde et le rayonnement individuel des pays qui la composent.

## **2. Mutualisations et partages capacitaires**

### *Les types de mutualisation possibles*

Il y a deux ans l'IRIS avait réalisé pour le compte du Parlement européen une étude sur les réalisations et perspectives de mutualisation et de partage capacitaire dans le cadre de l'Union européenne<sup>12</sup>.

11. A cet égard la France et le Royaume-Uni présentent une certaine similitude. En 2008, le déficit de financement du modèle d'armée 2015 était estimé à près de 35 milliards d'euros et le ministre de la défense britannique Liam Fox a fait état d'un déficit de financement de 37 milliards de livres (50 milliards d'euros)

Cette étude publiée en février 2008 a inspiré la typologie des mutualisations et partages capacitaires adoptée lors de la Présidence française de l'Union européenne au deuxième semestre 2008.

Cette typologie doit aider à déterminer les mutualisations capacitaires possibles selon les domaines concernés. Les réductions budgétaires nous offrent la possibilité de passer aujourd'hui de la théorie à la pratique en matière de mutualisations capacitaires car elles sont un moyen de réaliser des économies tout en conservant une capacité militaire identique voire supérieure dans un cadre européen. Les mutualisations capacitaires peuvent se réaliser de trois manières différentes :

1. Les pays additionnent leurs capacités pour créer une capacité commune dans un cadre multinational : Union européenne ou OTAN. Dans ce cas, les Etats conservent la souveraineté sur leurs capacités et équipements, mais coordonnent leurs efforts de manière à créer un ensemble cohérent dans un cadre multinational. Ils recherchent donc la cohérence capacitaire à la fois dans le cadre national et multinational ;

2. Les pays créent une capacité globale en faisant l'acquisition d'une partie de cette capacité. C'est le cas de figure que l'on rencontre pour l'observation spatiale<sup>13</sup>, ou que l'on pourrait avoir avec la défense antimissile dans le cadre de l'OTAN. Dans ce cas, aucun pays n'a les moyens de construire une capacité en propre du fait de moyens financiers insuffisants. Mais la mise en commun des moyens financiers permet de constituer une capacité militaire significative ;

3. Les pays mettent en commun certaines capacités. Deux cas de figure peuvent ici se présenter :

- soit les pays européens décident de mutualiser l'achat d'un équipement et de le mettre à disposition d'une organisation supra-nationale comme l'OTAN ou l'Union européenne ;

- soit ils procèdent à des achats nationaux mais ils font gérer en commun l'utilisation de leurs matériels par une agence multinationale.

**Dans la typologie sur les mutualisations capacitaires, la troisième catégorie, le développement et la gestion de capacités en commun, est probablement celle qui permet les marges de développement les plus importantes car ces mutualisations n'affecteront pas la souveraineté des Etats. Cela concerne les fonctions capacitaires qui interviennent en soutien des opérations militaires ou par rapport à la formation des personnels.** Parmi ces fonctions peuvent être cités :

- Le transport stratégique et tactique par le biais aérien (avions et hélicoptères) terrestre ou maritime ;

- Le ravitaillement en vol ;

- La fonction de surveillance quand celle-ci relève d'une mission tactique et non stratégique ;

- Le C3 (command, control, communication) en opération (la capacité de télécommunication militaire notamment).

Ce type de mutualisation peut être étendu à la maintenance des matériels, à la logistique en opérations, ou à la formation et l'entraînement des personnels sur des matériels communs<sup>14</sup>.

Cette catégorie de mutualisation rend également envisageable l'externalisation de capacités communes auprès des industriels. C'est aux industriels de faire des propositions en ce sens<sup>15</sup>. Cette solution aurait également pour avantage d'aider au rapprochement du besoin opérationnel entre les pays européens, un exercice qui est toujours difficile quand il est conduit par les Etats-majors.

Enfin, si des abandons de capacité au niveau natio-

12. Jean-Pierre Maulny, Fabio Liberti, Pooling of EU member states assets in the implementation of ESDP, European Parliament, February 2008

13. Les Français fabriquent le satellite d'observation optique, les Allemands le satellite d'observation radar, les Italiens un satellite mixte

14. Peut être cité l'exemple des télécommunications militaires avec le consortium Paradigm qui exploite la constellation de satellites Skynet 5.

nal sont envisagés, cela nécessite de veiller à ce que ne soit pas affaiblie la capacité globale au niveau européen et que la mise à disposition de cette capacité soit assurée au profit du pays qui aura renoncé à développer une capacité nationale<sup>16</sup>.

### *Le cadre de la mutualisation*

Les discussions actuelles sur la coordination de la réduction des budgets de défense, et donc sur les mutualisations capacitaires possibles, se déroulent uniquement dans un cadre bilatéral franco-britannique ou franco-allemand. Deux groupes de travail ont été créés au niveau gouvernemental.

La mise en place de ces groupes de travail bilatéraux constitue certes une excellente initiative, mais il faudra veiller à éviter qu'une coordination des politiques de défense et de mutualisation capacitaire, dans un cadre uniquement bilatéral, n'aboutisse à des incohérences dans un cadre européen. En d'autres termes, les mutualisations et partages capacitaires au niveau bilatéral doivent s'inscrire dans le cadre de ce qui pourrait être l'ébauche d'un Livre blanc européen sur la défense et la sécurité nationale ainsi que d'un modèle capacitaire européen cohérent<sup>17</sup>.

Cet exercice pourrait nourrir utilement la coopération structurée permanente prévue par le Traité de Lisbonne, dont on ne sait que faire aujourd'hui. Incidemment, cela revitaliserait également l'Agence Européenne de Défense qui serait chargée de veiller à cette cohérence.

L'articulation du cadre bilatéral dans un cadre européen a aussi pour avantage de pouvoir associer tous les pays européens à la PeSDC (politique européenne de sécurité et de défense commune). La France, le Royaume-Uni et l'Allemagne sont aujourd'hui les pays européens qui consacrent l'effort

financier le plus important pour la défense, mais ils ne le font pas nécessairement de la manière la plus judicieuse.

Aujourd'hui le Danemark, la Suède et la Finlande, auxquels s'ajoute la Norvège, pays non membre de l'Union européenne, constituent au sein du groupe nordique, l'ensemble de pays le plus vertueux en terme de mutualisation capacitaire<sup>18</sup>. On peut imaginer que des initiatives identiques pourraient être prises par les pays d'Europe centrale et orientale<sup>19</sup>. En d'autres termes on ne peut blâmer systématiquement les pays qui au sein de l'Union européenne consacrent un effort moins grand pour leur défense, sans saluer parallèlement leurs efforts pour mieux rationaliser leurs capacités dans un ensemble européen cohérent.

### **3. La nécessité de bâtir des modèles capacitaires industriels nationaux s'intégrant dans un modèle européen**

Il est urgent aujourd'hui que l'Union européenne bâtisse un modèle capacitaire industriel de défense. Cela suppose au préalable que l'on définisse ce que doit être l'autonomie stratégique technologique et industrielle européenne. Aujourd'hui, la situation peut se caractériser de la manière suivante :

- Les modèles industriels de défense nationaux ont tendance à se définir par défaut en fonction des coupes budgétaires. Même s'il y a un effort pour conserver certaines filières technologiques, le manque de vision d'ensemble de l'outil industriel à bâtir est flagrant. De plus, les coupes budgétaires créent des rivalités entre industriels ainsi qu'entre les Etats-majors des différentes armées, ce qui aggrave le risque de manque de cohérence de l'outil industriel ;

15. Il faut néanmoins que le modèle économique soit viable, ce qui suppose a minima que la capacité trouve une autre utilisation que militaire, dans le domaine de la sécurité par exemple pour des organismes publics ou privés. Pourquoi alors ne pas développer une flotte de drones MALE non couverts par les restrictions du MTCR (Missile Technology Control Regime), qui pourrait servir pour les opérations militaires de l'Union européenne, pour la surveillance des frontières, pour la surveillance de grands événements, dans la lutte contre la piraterie, pour la protection des plate-formes pétrolières off shore, etc.

16. Ex : si le Royaume-Uni renonce à développer des avions de patrouille maritime la France et l'Allemagne doivent pouvoir remplir cette fonction pour le compte du Royaume-Uni.

17. A ce niveau, même si la PeSDC n'est pas compétente en matière de sécurité collective, puisque ce rôle est délégué à l'OTAN, il serait nécessaire que le modèle capacitaire européen englobe toutes les capacités par simple souci de cohérence.

18. Ex : achat en commun d'hélicoptère NH 90, coordination des marines des quatre pays

19. cf. Fabio Liberti, « L'impact des capacités industrielles des nouveaux Etats membres de l'Union européenne sur l'autonomie technologique et stratégique de l'Europe », étude pour le compte de l'IRSEM, 2010.

- Il n'y a pas véritablement d'interconnexions entre les pays européens permettant une connaissance mutuelle des capacités industrielles et technologiques de chacun. Les politiques de recherche et technologie restent inscrites pour l'essentiel dans un cadre national, notamment afin de défendre les emplois nationaux. De ce fait, quand un pays de l'Union européenne abandonne une capacité technologique ou industrielle, il ne sait pas nécessairement si cette technologie est disponible dans un autre pays européen ;

- La baisse continue des budgets de R & T depuis 20 ans conduit à l'émergence de seuils critiques au sein des entreprises au-delà desquels certains bureaux d'étude devront être démantelés ou certaines filières technologiques abandonnées faute de crédits de recherche pour poursuivre les développements ;

- En matière de transfert de technologie et de fournitures d'équipements militaires, l'allié américain est toujours susceptible d'émettre des réserves. Rivalités industrielles, volonté des Américains de conserver une supériorité opérationnelle, crainte des Européens de voir certaines technologies américaines être ré-exportées : la sécurité d'approvisionnement des Européens par les Etats-Unis ne peut être considérée comme garantie. De plus, les Américains font parfois figurer des restrictions d'emploi aux équipements vendus aux Européens ;

- Les efforts de l'Union européenne, et notamment de la Commission européenne, pour mettre en place un marché européen des équipements de défense ouvert et compétitif sont certes louables mais tendent trop souvent à nier la spécificité d'une industrie qui fondamentalement trouve sa justification non pour des raisons économiques mais pour défendre la souveraineté des Etats. Sans action de l'Etat pour créer les modèles industriels nécessaires à

défendre leur souveraineté, cette industrie est en danger et le marché européen des équipements de défense ne suffira pas à lui seul à défendre le tissu industriel de défense européen.

## QUELLES MESURES ?

Jusqu'alors, les grands pays de l'Union européenne ont considéré que leurs commandes nationales, auxquelles s'ajoutaient les exportations, suffisaient à défendre leur tissu industriel et leur garantissaient une forme d'auto-suffisance.

La politique industrielle nationale destinée à préserver des filières technologiques était l'exception et non la règle. Ainsi, certaines commandes étaient destinées à préserver des emplois ou la survie d'une entreprise. Les Britanniques ont pratiqué cette politique dans le domaine des munitions et les Français lors de la commande des derniers chars Leclerc à Nexter. Ces mesures avaient alors un caractère non systématique, elles n'étaient pas incluses dans une vue d'ensemble sur la nature du paysage industriel, et elles étaient en général contestées par les Etats-majors qui n'y voyaient pas toujours la réponse à leurs besoins opérationnels.

Aujourd'hui, le défi n'est pas de multiplier le nombre de ces mesures isolées, mais bien de réfléchir à ce que pourrait être un modèle capacitaire industriel à bâtir dans un cadre national comme dans un cadre européen. Il est possible que la réduction des modèles capacitaires ne permette plus à l'avenir de maintenir en état les bases industrielles de défense avec les seuls besoins des armées des pays de l'Union européenne.

Quant au développement des exportations, c'est une réponse certes nécessaire, notamment pour la France, mais trop aléatoire voire dangereuse car les Etats peuvent être tentés de prendre certains risques sur les destinations d'exportations.

De ce fait, les réponses au défi industriel de la baisse des budgets de défense devraient s'articuler

autour de plusieurs mesures :

**1. En termes de politique d'acquisition, il est nécessaire d'accélérer le rythme de réalisation des programmes d'armement**, ce qui nécessite parallèlement de retirer du service les équipements obsolètes – quitte à accepter des lacunes capacitaires à court terme. Les économies induites par le retrait des équipements pourraient être utilisées pour développer les nouveaux programmes d'équipement ;

**2. Il est nécessaire de basculer le modèle industriel de défense d'un modèle dirigé vers la production vers un modèle dirigé vers l'innovation technologique. C'est à l'Etat d'assumer cette politique.** Paradoxalement, en cette période de réduction budgétaire, il faut donc procéder à une augmentation du budget de recherche et technologie et non à une baisse de celui-ci. L'effort supplémentaire, que l'on peut estimer à 300 millions d'euros par an pour la France, reste limité au regard des résultats bénéfiques escomptés ;

**3. De leur côté, les industriels doivent faire évoluer leur modèle industriel de production afin de l'adapter à une réduction des commandes militaires.** Les technologies qu'ils utilisent, souvent duales, doivent leur permettre d'investir des marchés en expansion comme ceux de la sécurité, voire celui des énergies de substitution. Bien entendu, cette démarche ne sera pas possible pour les quelques entreprises dont les produits et les technologies sont spécifiques au domaine militaire. Dans ce cas, seuls les Etats peuvent garantir la pérennité de ces entreprises, dont l'activité est considérée comme stratégique, grâce aux crédits de recherche amont et de développement. Il revient également aux industriels, de proposer des solutions communes pour les capacités futures, afin d'accélérer les mutualisations capacitaires. L'idéal serait que ces propositions regroupent plusieurs indus-

triels afin de favoriser parallèlement la restructuration et la nécessaire concentration de l'industrie européenne d'armement.

Ces recommandations qui s'appliquent en premier lieu au cadre national doivent trouver leur transcription dans un cadre européen.

La démarche suivie pour le domaine industriel doit être la même que celle sur les capacités militaires. Le modèle de capacité industriel européen ne peut résulter que d'une coordination des modèles capacitaires industriels nationaux.

**Nos moyens budgétaires ne nous permettront plus de tout réaliser au niveau national, il faut accepter des situations d'interdépendance au niveau européen. Cette évolution est d'ailleurs sans doute antinomique avec le maintien d'une compétition entre industriels européens.** Le modèle industriel futur sera un modèle où les regroupements se poursuivront, les monopoles européens se multiplieront, la compétition se déroulant plutôt dans un cadre transatlantique ou au niveau mondial que dans un cadre européen. Il sera nécessaire de garantir une sécurité d'approvisionnement entre pays européens à chaque fois qu'une capacité industrielle ou technologique sera abandonnée par un Etat.

## CONCLUSION

Les Etats européens sont aujourd'hui confrontés à un défi important : redéfinir leur politique de défense en raison de la crise économique et des réductions budgétaires, qui paradoxalement les oblige à trouver de nouvelles solutions et à innover. En même temps, ce peut être une chance, car personne n'échappe à cette nécessité de conduire un aggiornamento stratégique du fait de la situation économique.

Les solutions ne peuvent plus être trouvées dans un cadre national, ce qui demande une réelle volonté politique au regard du faible désir d'Europe aujourd'hui. De ce fait, les solutions théoriques ou dogmatiques doivent être écartées, au profit de solutions pragmatiques et innovantes. Des marges de progression sont possibles dans la mise en cohérence des outils de défense nationaux dans un cadre européen et ce sans que les Etats n'abdiquent leur souveraineté nationale. De toute manière, ces évolutions sont nécessaires, si les Etats membres et l'Union européenne elle-même veulent continuer à peser sur la scène internationale.

Paris, septembre 2010

### INDUSTRIE DE DÉFENSE EN ALLEMAGNE

CA = 8 Md€ | Effectifs directs = ~ 80 000 pers.

*Commentaire* : L'industrie de défense allemande occupe une place importante en Europe, notamment dans les domaines aérospatial, terrestre et naval. Pour ces deux derniers domaines, elle dispose d'ailleurs de positions fortes à l'exportation, s'agissant en particulier de blindés lourds ou de sous-marins classiques.

### INDUSTRIE DE DÉFENSE EN ITALIE

CA = 8,2 Md€ | Effectifs directs = ~ 52 000 pers.

*Commentaire* : L'industrie italienne de la défense, et en particulier le groupe Finmeccanica, s'est consolidée tout en se recentrant sur ses domaines d'excellence. L'Italie occupe désormais une place significative en Europe dans les domaines de l'aérospatial, de l'armement naval, de l'électronique de défense et de l'armement terrestre. Présente dans de nombreux programmes européens en coopération, elle a également noué des liens forts avec l'industrie américaine.

### INDUSTRIE DE DÉFENSE AUX ÉTATS-UNIS

CA = 160 Md€ | Effectifs directs = nc

*Commentaire* : L'industrie de défense américaine occupe une place prédominante sur le marché mondial de l'armement et bénéficie d'un marché domestique considérable, en forte croissance depuis 2001. Son degré de consolidation est en outre souvent plus élevé que son homologue européenne dans de nombreux secteurs, ce qu'illustre notamment la présence de sept sociétés américaines parmi les dix premières dans le monde, en terme de chiffre d'affaires défense.

### INDUSTRIE DE DÉFENSE EN FRANCE

CA = 14 Md€ | Effectifs directs = ~ 165 000 pers.

*Commentaire* : La France est, avec le Royaume-Uni, en tête des pays producteurs d'armement de l'Union européenne. L'investissement important, relativement à la plupart des autres pays européens, qu'elle consacre depuis de nombreuses années à sa défense lui permet d'être présente sur l'ensemble des secteurs industriels.

### INDUSTRIE DE DÉFENSE EN ESPAGNE

CA = 4,2 Md€ | Effectifs directs = ~ 17 000 pers.

*Commentaire* : L'Espagne dispose dans chacun des secteurs industriels, de "champions nationaux", aptes à prendre part à des coopérations internationales : Navantia dans le domaine naval, Indra dans les NTIC et l'électronique de défense, EADS CASA dans le domaine aérospatial, Santa Barbara dans le domaine terrestre.

### INDUSTRIE DE DÉFENSE AU ROYAUME-UNI

CA = 44 Md€ | Effectifs directs = ~ 305 000 pers.

*Commentaire* : Le Royaume-Uni dispose sur son territoire de capacités industrielles de premier plan, avec des positions fortes dans les secteurs aéronautique, terrestre, des missiles, de l'électronique de défense et, dans une moindre mesure, de l'armement naval. Il est en revanche moins présent dans le secteur spatial, exceptiofaite du domaine des télécommunications militaires.

### INDUSTRIE DE DÉFENSE EN SUÈDE

CA = 3 Md€ | Effectifs directs = ~ 15 690 pers.

*Commentaire* : Grâce à une politique de "niches", la Suède se positionne clairement sur les secteurs de haute technologie. L'exportation revêt par ailleurs un caractère déterminant pour l'industrie de défense suédoise, compte tenu de la faiblesse relative de son marché domestique.

Les tableaux et commentaires sont extraits du *Calepin international des principales entreprises travaillant pour la défense, réalisé par la Direction Générale de l'Armement (données 2008)*

## ***L'Union européenne et le défi de la réduction des budgets de défense***

Jean-Pierre Maulny, directeur adjoint de l'IRIS

courriel : [jpmaulny@iris-france.org](mailto:jpmaulny@iris-france.org)

LES NOTES DE L'IRIS / SEPTEMBRE 2010

### ***Notice biographique de l'auteur***

*Jean-Pierre Maulny est directeur adjoint de l'IRIS. Titulaire d'un DEA de droit public et d'un DEA de défense, il a été chargé de mission auprès du président de la Commission de la Défense et des Forces armées de l'Assemblée nationale de 1997 à 2002. Il a dans ce cadre participé à la mission d'information sur le Rwanda pour laquelle il a réalisé de nombreux entretiens en dehors des auditions publiques. Il a été amené à suivre les nombreuses opérations extérieures dans lesquelles ont été engagées les armées françaises depuis 1990. Il a réalisé une mission avec l'OTAN en Afghanistan en 2008 durant laquelle il a pu interviewer des militaires de différentes nationalités sur le terrain ainsi que tous les acteurs engagés sur le terrain : ONU, UE, ONG, acteurs diplomatiques et économiques des Etats participant à la reconstruction (notamment au sein des provincial reconstruction team : PRT).*

*Jean-Pierre Maulny est responsable à l'IRIS des questions liées à la politique de défense, à la PESD et à l'OTAN, à l'industrie d'armement et aux ventes d'armes. Il est chargé du chapitre « Politique de défense et industrie d'armement » dans la publication annuelle de l'IRIS, l'Année stratégique.*

*Il est l'auteur de « La guerre en réseau au XXIème siècle. Internet sur les champs de bataille » (Editions le Félin, 2006) ainsi que de nombreuses études dont certaines ont été publiées comme « Lessons learned from European Defence Equipment Programmes » (Occasional Paper n°69 de l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, octobre 2007), ou « Pooling of EU Member states assets in the implementation of ESDP », réalisée en février 2008 pour le compte du Parlement européen.*

©IRIS

TOUS DROITS RÉSERVÉS

INSTITUT DE RELATIONS INTERNATIONALES ET STRATÉGIQUES

2 bis rue Mercoeur  
75011 PARIS / France

T. + 33 (0) 1 53 27 60 60

F. + 33 (0) 1 53 27 60 70

[iris@iris-france.org](mailto:iris@iris-france.org)

[www.iris-france.org](http://www.iris-france.org)

[www.affaires-strategiques.info](http://www.affaires-strategiques.info)