

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

ETUDE

Institut des relations internationales et stratégiques (IRIS)

Auteurs : Jean-Pierre MAULNY et Sylvie MATTELI

Février 2003

sommaire

- Introduction	p. 7
- Chapitre 1 : l'Allemagne	p. 9
- Section I) Les facteurs endogènes déterminant la politique de défense	p. 9
- A) La conceptualisation de la politique de défense	p. 9
1) Bilan de la réforme engagée en 2000 et perspectives doctrinales	p. 13
- B) Les éléments de programmation	p. 15
- C) Le contenu des programmations et la traduction capacitaire	p. 15
1) Evolution globale du budget de la défense	p. 15
2) Mise en perspective du budget 2003	p. 17
3) Contenu du budget 2003 dans ses grandes lignes et évolution des grandes masses dans la planification sur quatre ans	p. 18
4) La programmation des dépenses d'équipement à long terme ou l'impossible équilibre budgétaire	p. 21
5) La gestion des programmes jusqu'à nos jours	p. 24
6) Les annonces faites le 5 décembre 2002	p. 25
- Section II) Les facteurs endo-exogènes : les facteurs autres que capacitaires dans les choix capacitaires : les effets de la politique industrielle	p. 26
- A) La période Scharping : une volonté de grande politique industrielle	p. 26
- B) Un aggiornamento des prétentions industrielles	p. 28
Section III) Les facteurs exogènes déterminant la politique de défense	p. 30
- A) Une situation économique difficile	p. 30
- B) Les priorités budgétaires	p. 31
Section IV) Quelle projection capacitaire à l'horizon 2012	p. 31
- A) Transport stratégique, Airbus A 400 M	p. 32
- B) Eurofighter	p. 33
- C) Hélicoptères	p. 34
- D) Programmes navals	p. 35
- E) Programmes terrestres	p. 37
- F) Programmes spatiaux et C4ISR	p. 38
- G) Missiles	p. 39
1) Missiles aériens	p. 39
2) Missiles anti-chars	p. 40
3) Défense aérienne élargie	p. 40
- H) Ravitaillement en vol	p. 40
Chapitre 2 : l'Espagne	p. 41
- Section I) Les facteurs endogènes déterminant la politique de défense et les capacités que souhaitent acquérir les Etats	p. 41
A) La conceptualisation de la politique de défense	p. 41
B) Les éléments de programmation	p. 44
C) Le contenu des programmations	p. 45
1) Evolution globale du budget espagnol	p. 45

2) La répartition globale de fonctionnement/budget d'équipement	p. 46
3) La professionnalisation des armées	p. 47
4) Les objectifs de capacités et les programmes correspondants	p. 48
- Section II) Les facteurs endo/exogènes : les facteurs autre que capacitaires dans les choix capacitaires : les effets de la politique industrielle	p. 51
- Section III) Les facteurs endo/exogènes : le cadre économique général	p. 53
- Section IV) Quelles projections capacitaires à l'horizon 2012	p. 54
- A) Le coût des grands programmes et l'hypothèque des prêts remboursables du ministère de la science et de la technologie	p. 54
1) Projection capacitaire : armée de l'air	p. 58
a) Défense aérienne	p. 58
b) Attaque au sol	p. 59
c) Reconnaissance	p. 59
d) Acquisition des cibles, drone MALE	p. 60
e) Patrouilleurs maritimes	p. 60
f) Transport stratégique	p. 60
g) Ravitaillement en vol	p. 60
- B) Marine	p. 61
1) Groupe aéronaval	p. 61
2) Frégates sous-marins	p. 62
3) Corvettes	p. 62
4) Sous-marins	p. 62
- C) Programmes terrestres	p. 62
1) Char Léopard	p. 62
2) Hélicoptères de combat	p. 63
3) Blindés	p. 63
4) Hélicoptères de transport	p. 64
5) Artillerie	p. 64
- D) C4ISR	p. 64
- E) Nouvelles priorités	p. 64
Chapitre 3 : l'Italie	p. 65
- Section I) Les facteurs endogènes déterminant la politique de défense	p. 65
- A) La conceptualisation de la politique de défense	p. 65
1) Le Livre blanc sur la défense	p. 65
2) Le budget de la défense	p. 67
- B) Les éléments de programmation	p. 68
1) Des éléments de programmation épars	p. 68
2) Structuration du budget italien et évolution globale	p. 68
3) Les forces armées : les effets de la professionnalisation	p. 71
- C) Le contenu des programmations	p. 72
- Section II) Les facteurs endo/exogènes : les facteurs autres que capacitaires dans les choix capacitaires : les effets de la politique industrielle	p. 79
- A) Historique de l'industrie d'armement italien : quelle fonction ?	
- B) La politique industrielle de 1995 à 2001 : quel bilan ?	p. 81

- C) Dilemme industriel, dilemme euro-atlantique	p. 85
- Section III) : Les facteurs exogènes déterminant la politique de défense	p. 87
- Section IV) Quelle projection capacitaire à l'horizon 2012 ?	p. 87
- A) Le cas de l'Eurofighter	p. 88
- B) Les choix à caractère industriel ou politique	p. 91
- C) Les choix à caractère technologique	p. 91
- D) Le dilemme des forces navales	p. 92
- E) Les programmes terrestres	p. 93
- Chapitre 4 : le Royaume-Uni	p. 95
- Section I) Les facteurs endogènes déterminant la politique de défense et de capacités	p. 95
- A) La conceptualisation de la politique de défense	p. 95
1) Un processus itératif et perpétuellement renouvelé	p. 95
a) Un processus itératif	p. 95
b) Un processus perpétuellement renouvelé	p. 97
2) La politique de défense affichée : la SDR et les documents venant préciser la SDR	p. 98
a) Les objectifs de la SDR et les documents venant préciser la SDR	p. 98
b) Le nouveau chapitre de la SDR, simple évolution ou Préfiguration d'un nouveau Livre blanc ?	p.100
c) « Missile defence : a public discussion paper » : prélude à un revirement doctrinal ?	p.104
- B) Les éléments de programmation	p.105
- C) Le contenu des programmations et la traduction capacitaire	p.107
1) L'affichage doctrinal et la réalité des programmes : Vers une réorientation des priorités	p.107
2) Mesure de la croissance du budget de la défense britannique	p.109
a) Mesure du budget pris dans sa globalité	p.109
b) Mesure du rapport dépenses de fonctionnement, dépenses d'équipement	p.112
c) Modernisation et équilibre budgétaire	p.113
- Section II : Les facteurs endo-exogènes : les facteurs autre que capacités dans les choix capacitaires	p.121
- A) Politique américaine ou politique européenne	p.122
1) Avant le nouveau chapitre de la SDR	p.122
a) Premier niveau	p.122
b) Les technologies ou programmes sous domination américaine	p.123
c) Programmes classiques d'un bon niveau technologique	p.124
d) Les matériels de basse technologie	p.126
2) Après le nouveau chapitre de la SDR	p.126
- B) Politique industrielle et technologique	p.127
- C) Politique de partage de capacités	p.131
- Section III) Les facteurs exogènes déterminant la politique de défense	p.132

- Section IV) Projection capacitaire à l'horizon 2012	p.133
- A) Capacité globale	p.134
- B) Capacités par domaines	p.135
I) Capacité dissuasion	p.135
II) Capacité déploiement stratégique	p.136
a) Transport proprement dit	p.137
1) Transport aérien	p.137
2) Transport maritime	p.138
3) Capacité de ravitaillement en vol	p.138
b) Déploiement maritime	p.139
1) Concept global d'emploi	p.139
2) Bâtiments de surface	p.140
3) Lutte anti sous-marine	p.141
III) Frappe	p.143
a) Capacité globale en avions de combat et répartition défense Aérienne et attaques au sol	p.143
b) Missiles	p.145
c) Capacité : supériorité dans le domaine de l'information	p.146
1) Renseignement satellitaire	p.147
2) Télécommunications spatiales	p.147
3) Télécommunications tactiques	p.148
4) Surveillance du sol	p.148
5) Futur rapid Effect System/Watchkeeper	p.149
6) Data Link	p.149
IV) Capacité manœuvre	p.150
a) Chars de combat	p.151
b) MRV	p.151
c) Missile anti-chars	p.151
d) Artillerie	p.152
e) Hélicoptères	p.152
 Chapitre 5 : Le débat autour du pacte de stabilité et de croissance et la politique de défense	 p.153
 Section I) Les principes économiques du pacte de stabilité et de croissance	 p.156
- A) Des critères de convergence à la monnaie unique	p.157
- B) La stabilité économique et la croissance en Europe	p.160
- C) Le dogme de la stabilité et ses limites	p.162
 Section II) Quel avenir pour le pacte de stabilité ?	 p.165
- A) La réalité de la contrainte liée au pacte de stabilité	p.166
- B) Les positions des Etats	p.169
- C) Les scénarios possibles et l'avenir de la discipline budgétaire	p.176
 Section III) Et la croissance économique ?	 p.180
- A) La situation économique des pays européens	p.180
- B) Les scénarios de croissance	p.183

Section IV) Les questions à venir pour l'Europe et la place de l'Europe dans le monde	P.190
- A) Les questions structurelles de l'Union Européenne	P.190
- B) Les perspectives liées à l'élargissement de l'Union Européenne et à l'Euro	P.193
Conclusion	p.197
I) Des planifications sujettes à caution, voire irréalistes	p.197
II) Une situation faisant peser un risque sur la coopération en matière d'armement	p.199
III) La défense n'est pas la première des priorités	p.201
IV) Un contexte stratégique et économique incertain	p.202
V) L'obligation d'évaluer les risques	p.203

Introduction

L'objet de cette étude consiste à analyser les capacités militaires des principaux pays européens à l'horizon 2012-2015, c'est à dire à l'échéance de la réalisation du modèle français d'armée 2015. Le présupposé politique est bien entendu que la défense va progressivement s'inscrire et ne peut s'inscrire que dans un cadre européen. Il faut donc articuler les programmations militaires non seulement en fonction des besoins nationaux mais surtout en fonction d'un volume global de capacités au niveau de l'Union européenne. Afin d'atteindre cette capacité globale, il est nécessaire de rationaliser les programmations nationales afin d'aboutir à une meilleure efficacité des dépenses de défense, soit par des programmes en coopération soit en procédant à des partages capacitaires, soit en articulant les contributions nationales.

La mise en place de cet exercice a commencé pour ce qui concerne les missions de Petersberg avec le processus de l'*European capacity action plan* (ECAP) qui vise à envisager les réponses à 19 lacunes capacitaires identifiées.

Bien que ce processus soit en cours, on peut penser que les véritables bienfaits ne pourront se voir sur le moyen et sur le long terme tant la planification des programmes d'armement est un exercice lourd et complexe qui se déroule sur des périodes extrêmement longues : il n'est pas rare désormais de voir la genèse d'un programme d'armement s'étaler sur plus de 20 ans. De ce fait l'observation des programmations militaires des principaux pays européens doit nous permettre d'envisager quel pourraient-être les capacités de l'Union européenne en 2012.

Pour réaliser cette projection la méthodologie employée a consisté à prendre en compte tous les critères qui peuvent influencer sur la réalisation des programmations militaires des Etats. Les intentions affichées ne suffisent pas.

En premier lieu, ces programmations militaires s'inscrivent dans un cadre politique qui est la politique de défense affichée par les Etats. Tous les pays étudiés ont en commun d'afficher leur politique de défense dans des documents qui prennent le nom de Livre blanc ou ce Concept stratégique. Ces cadres de référence sont plus ou moins développés, et leur analyse donne en général des indications sur les orientations en matière de capacités ou de programmes d'armement suivies par les Etats. On verra par exemple que les derniers

documents de référence britanniques pourraient entraîner une révision des priorités britanniques en matière de capacités ou d'équipements dans les années à venir (Section I, A). Les documents ayant trait aux programmations militaires proprement dites ne sont pas de même nature suivant les Etats (section I, B). L'objectif de leur étude est pourtant toujours le même : identifier les programmes d'armement, évaluer leur coût, le matériel commandé et les mises en service des matériels. L'exercice n'est pas toujours aisé car les Etats répugnent bien souvent à donner le détail, notamment financier, de ces programmations, soit vis-à-vis de l'étranger, soit bien plus souvent vis-à-vis de la représentation nationale qui est chargée de contrôler les politiques publiques via les dépenses engagées. Cette relative discrétion cache aussi bien souvent l'excès d'optimisme qui entache ces programmations militaires. Rapidement il est d'ailleurs apparu que l'un des objectifs de cette étude devait être d'identifier les « risques » de non réalisation des capacités affichées dans ces programmations (section I, C).

Analyser les programmations à partir d'une politique capacitaire ou par rapport aux documents définissant la politique de défense ne suffit pas. L'expérience a prouvé que les décisions des Etats dans le domaine de la défense, notamment dans les programmes d'armement, pouvaient être influencées par d'autres facteurs comme l'existence de politiques industrielle, technologique ou sociale dans le domaine de l'armement (Section II).

Les décisions budgétaires prises dans le domaine de la défense doivent aussi être replacées dans le contexte de la politique générale menée au sein de chaque Etat ainsi qu'en fonction de la situation économique globale (section III)

C'est une fois seulement que tous ces éléments sont pris en compte que l'on peut tenter de faire la projection capacitaire pour chaque Etat.

Enfin, il a semblé nécessaire de consacrer un chapitre spécifique aux perspectives économiques de l'Union européenne et à l'évolution du pacte de stabilité.

La conclusion est destinée à dégager les grandes tendances qui se dégagent de l'étude et à tenter d'opérer une projection capacitaire globale à échéance intermédiaire puis à échéance 2012-2015.

CHAPITRE 1

ALLEMAGNE

Avec plus de 81 millions d'habitants, l'Allemagne est le pays européen le plus peuplé après la Russie et la plus importante puissance économique du continent. Depuis la chute du mur de Berlin et la réunification, les Allemands affichent une souveraineté retrouvée et une volonté de tenir leur rang de puissance européenne. L'interprétation de la constitution fédérale permettant l'envoi des troupes allemandes en Bosnie faite par le tribunal de Karlsruhe en 1994 constitue le symbole de la souveraineté retrouvée de l'Allemagne. La participation des troupes allemandes sur les fronts yougoslaves, l'engagement de la Bundeswehr pour la première fois hors d'Europe en Afghanistan, la volonté affichée d'être le leader sur un programme d'armement, ou l'avion de transport A 400 M, semblent être les conséquences d'un repositionnement de l'Allemagne au sein de l'Union Européenne et sur la scène internationale.

Pourtant, avec des dépenses de défense par habitant inférieures de 35% et de 40% par rapport à celles consenties respectivement par le Royaume Uni et par la France, le pays ne se donne visiblement pas tous les moyens de ses ambitions. De plus, les aléas et les contraintes économiques, qui se traduisent par l'impossibilité de respecter le pacte de stabilité, restreignent de manière importante les marges de manœuvre du gouvernement dans ses choix budgétaires. Le ralentissement de l'économie allemande accroît l'effort nécessaire pour atteindre cet objectif d'équilibre budgétaire et la montée du chômage tend à réorienter les priorités politiques. Dans ce contexte, le budget de défense ne peut véritablement être une priorité et les crédits d'équipements, qui conditionnent la poursuite de divers programmes à venir, ont été particulièrement affectés par ces restrictions,

Section I) Les facteurs endogènes déterminant la politique de défense

A) La conceptualisation de la politique de défense

La réforme de la Bundeswehr résultat de compromis.

En 1998, les Allemands ont engagé une réforme de la Bundeswehr qui devait aboutir en 2000. Les objectifs de cette réforme étaient multiples et sans doute parfois contradictoires,

ce qui explique que les décisions prises apparaissaient, et apparaissent encore plus avec le recul, comme le résultat de compromis entre les diverses aspirations.

En premier lieu, l'Allemagne devait opérer une véritable revue stratégique dix ans après sa réunification. La Bundeswehr avait certes connu le bouleversement que constituait l'intégration des forces armées est-allemandes et la réduction des effectifs devenus de fait pléthorique. Mais le concept d'emploi de cette force était resté fixé par le Livre blanc de 1994 qui n'intégrait pas totalement les évolutions ultérieures de l'Europe de la défense ainsi que les conséquences qu'allait progressivement avoir la décision du tribunal de Karlsruhe de 1994 sur l'engagement des troupes à l'extérieur.

En second lieu le format de la Bundeswehr à la fin de la guerre froide a plutôt été fixé en fonction de la disparition du passé : fin de la confrontation Est-Ouest et fin de la division de l'Allemagne plutôt qu'en fonction de l'avenir : c'est à dire le rôle et les missions nouvelles de la Bundeswehr.

En troisième lieu, tous les efforts entrepris depuis 1994 pour stabiliser les dépenses de défense et surtout augmenter les dépenses d'investissement ont échoué (il était prévu dès 1994 une stabilisation des dépenses de défense et, dès cette époque, une augmentation de 30% des crédits consacrés aux acquisitions était prévue.

Enfin se posait la question du maintien de la conscription, question posée aussi bien par rapport au nouveau concept stratégique et à la politique de défense qui devait en résulter pour l'Allemagne que d'un point de vue sociétal.

Cet exercice fut précédé de la rédaction d'un rapport rédigé par une commission indépendante présidée par l'ancien président Weitsäcker. Il est remarquable de constater que l'essentiel du débat en 1999 et 2000 se cristallisa sur la question du maintien ou non de la conscription et ce pour l'essentiel en fonction de préoccupations qui avaient peu à voir avec les missions de la Bundeswehr. Là où la mission Weitsäcker se prononça pour l'abolition de la conscription, le ministère répondit par une formule amodiée du service national permettant de réduire le format des armées passant par une nouvelle réduction de la durée du service national de 10 à 6 mois avec possibilité de prolonger à 9 mois. Dans cette décision il faut voir d'une part une réserve de l'Allemagne à abandonner une institution gage de la démocratie au sein des armées après la seconde guerre mondiale, mais aussi la difficulté à pouvoir supprimer un service national jouant un rôle social important en Allemagne : plus de la moitié des conscrits effectuaient un service civil. Là

où en France il était nécessaire de trouver une main d'œuvre de substitution de 25 000 personnes pour ces services civils, le problème était d'une toute autre ampleur en Allemagne : plus de 150 000 emplois étaient en jeu.

La caractéristique principale du document présentant la réforme de la Bundeswehr¹, et qui de fait est chargé de définir la politique de défense de ce pays, est sa brièveté. Cela contraste par exemple avec les nombreux documents publiés par le MoD au Royaume-Uni.

Les missions attribuées dans ce document à la Bundeswehr sont au nombre de 5 :

- protéger l'Allemagne et ses citoyens contre les dangers extérieurs ;
- défendre l'Allemagne et ses alliés ;
- contribuer à la préservation de la paix et de la sécurité dans la zone euro-atlantique ;
- faire progresser la paix et la sécurité conformément aux principes de la charte des Nations Unies ;
- venir en aide en cas de catastrophe naturelle ou pour fournir de l'aide humanitaire.

Comme on peut le voir ces missions restent inspirées par l'histoire de l'Allemagne : la défense du pays et l'inscription implicite dans le cadre de l'OTAN restent privilégiés pour ce qui concerne la défense proprement dite. Pour ce qui est de la sécurité au sens large la notion de prévention des conflits est sous-jacente, ce qui amène à privilégier les interventions dans un cadre humanitaire. On est encore loin en 2000 de l'idée de « corps expéditionnaire » comme peuvent parfois le présenter les Britanniques, ou du sentiment partagé par les Français et les Britanniques que la sécurité commence loin des frontières avec la politique de règlement des conflits locaux, y compris grâce à l'emploi de la force armée.

Cette présentation conduit tout naturellement à préserver le service national dans un format d'armée de 360 000 hommes dont 255 000 militaires.

¹ The Bundeswehr advancing steadily into the 21st Century, Cornerstones of a fundamental renewal, The Federal Minister of defence, 2000

Répartition par catégories de personnels militaires dans l'armée allemande

Catégorie de personnels	Armée de terre	Armée de l'air	marine	Total forces armées
professionnels	112 000	47 000	19 000	178 000
Volontaires service court (jusqu'à 23 mois)	21 000	3 200	2 800	27 000
Appelés service à 9 mois	17 700	6 300	1 000	25 000
Appelés service à 6 mois	21 300	3 500	200	25 000
Total conscrits et volontaires services courts	60 000	13 000	4 000	77 000
Total	172 000	60 000	23 000	255 000

A ces 255 000 militaires il faut ajouter 80 à 90 000 civils et 22 000 personnes en préparation militaire pour aboutir au total de 360 000 hommes en temps de paix. Cette organisation se caractérise donc par sa complexité (multiplication des types de statuts et situations) mais aussi par sa mixité, le système se situant en fait entre la professionnalisation et la conscription.

La nécessité de maintenir la conscription est abondamment justifiée par des considérations d'ordre civique et démocratique y compris par la référence aux hommes et femmes qui luttèrent contre le régime nazi.

Par rapport à une rhétorique qui reste axée sur la défense du territoire et où il n'est pas question de séparer l'armée de sa nation, on s'aperçoit que les objectifs chiffrés en terme de capacité des troupes s'écartent de cette présentation traditionnelle et que la perspective de déploiements extérieurs est en réalité prise en compte.

L'objectif est de pouvoir participer à une opération majeure de l'OTAN ou de l'UE de 50 000 hommes pendant un an, ou à deux opérations moyennes de 10 000 hommes pendant plusieurs années, ou à plusieurs petites opérations simultanément. Le cycle des opérations étant de 30 mois il est nécessaire de disposer de cinq unités pour chaque opération.

In fine la Bundeswehr se fixe comme objectif de disposer de 150 000 hommes déployables dont 80 000 avec un court délai de préavis.

Pour équiper ces forces le document publié en 2000 prévoyait de procéder à un certain nombre de modernisations afin de s'équiper de :

- 75 avions de transport stratégique

- 157 hélicoptères de transport NH 90
- 185 pièces d'artillerie Pzh 2000
- 110 hélicoptères UHU Tigre
- 350 chars léopard II modernisés
- des munitions MAW Paveway
- une capacité ATBM grâce à 12 Patriot modernisé (Pack 3)

Le mécanisme de "procurement" devait pour sa part être modernisé grâce à la mise en place d'une agence, la *Gesellschaft für Entewicklung , Beschaffung und Betrieb* (GEBB) qui devait tout à la fois conseiller le ministère, contrôler et coordonner la politique d'achat, envisager les mécanismes de financement et développer le concept de coût global d'acquisition en définissant la politique d'entretien sur le long terme des matériels.

En définitive l'objectif était de pouvoir économiser 1 milliard de DM sur les dépenses de fonctionnement pour les dépenses d'équipement, l'objectif à terme étant de pouvoir augmenter ces dépenses d'équipement jusqu'à atteindre 30% des crédits du ministère de la défense : l'objectif était le même en 1994.

1) Bilan de la réforme engagée en 2000 et perspectives doctrinales

L'évolution principale de la politique de défense allemande vient de son engagement grandissant sur les territoires extérieurs dont les conséquences pratiques n'avaient peut-être pas été envisagées lors de la réforme de la Bundeswehr. Ainsi Peter Struck, le nouveau ministre de la défense nommé en juillet 2002, indiquait-t-il récemment que l'Allemagne était le pays qui avait le nombre de troupes déployés à l'extérieur le plus important après les Etats-Unis avec 10 000 hommes². Il précisait que le coût de ces opérations extérieures avait été multiplié par un facteur de près de 10 en passant de 178 millions d'euros en 1998 à 1,5 milliard d'euros en 2002. dans ces conditions Peter Struck estime qu'il faut que la transformation de la Bundeswehr en une armée dont le terrain d'action se situera à l'étranger doit-être accéléré. L'objectif à court terme de 50 000 à 65 000 hommes susceptibles d'intervenir sur les territoires extérieurs est fixé, l'objectif à plus long terme restant celui de 2000 : atteindre un volume potentiel de contingents déployables de 150 000 hommes. La zone

d'intérêts privilégiés fait également clairement référence au voisinage de l'Allemagne. Ainsi dans cet article Peter Struck indique que « l'Allemagne est prête à un engagement à long terme dans les Balkans » qui restera « un des points forts des engagements internationaux de la Bundeswehr ». Le contingent allemand en Europe du Sud-est compte aujourd'hui plus 6 000 soldats.

Face à ce qui apparaît bien comme une sorte de « révolution non programmée », ou tout au moins programmée uniquement sur le papier, Peter Struck en profite pour annoncer la présentation en 2003 de nouvelles directives de la politique de défense, les précédentes datant de 1992. Celles-ci devraient présenter la programmation allemande jusqu'en 2017.

De son côté le porte-parole du SPD à la commission de la défense du Bundestag, Rainer Arnold, est venu préciser cette réorientation stratégique et les implications sur la Bundeswehr dans une interview à *Die Welt* le 2 janvier 2003. Selon lui, « la vraie tâche n'est plus la défense du territoire allemand mais plutôt la défense de la nation à travers la défense de l'Alliance atlantique ». La défense de l'Allemagne se serait déplacée aux frontières de l'Alliance atlantique.

Les capacités nécessaires pour assurer cette tâche sont selon Arnold identiques à celles des opérations de gestion de crises. : mobilité importante des forces, bonnes structures de commandement et armements de précision, domaine où selon Rainer Arnold « l'Allemagne a encore des déficits ». La défense aux frontières s'étant déplacée à l'est il préconise de transférer les armements lourds de l'Allemagne dans les pays d'Europe centrale et orientale et de procéder à la formation de nouveaux corps d'armée communs avec ces pays comme ceux qui existent avec la Pologne et le Danemark.

Pour faire face à la critique des personnels qui estiment la durée des engagements extérieurs (six mois) trop longue, il préconise un raccourcissement de cette durée à trois mois avec en contrepartie un délai entre deux missions en opération extérieure raccourcie à un an au lieu de deux.

Il ne remet pas en cause le service national tant pour des questions d'efficacité (20% des soldats en opérations extérieures sont des appelés), que comme choix de société. Peter

Struck a de son côté affirmé à la *Westdeutschen Allgemeinen Zeitung* que sous son mandat le caractère obligatoire du service militaire ne sera pas touché, ajoutant qu'un changement en une armée professionnelle « nécessiterait beaucoup d'argent ». La spécificité allemande ne semble donc pas devoir cesser sur ce plan.

B) Les éléments de programmation

Les éléments de programmation allemands consistent en deux documents.

D'une part *l'Einzelplan 14* qui est la loi budgétaire mais qui reprend dans un récapitulatif les engagements de programmes (sorte d'autorisation de programmes) votées par les commissions compétentes du Bundestag (c'est notamment la commission du budget qui entérine le vote des autorisations de programmes programme d'armement par programme d'armement). Ce récapitulatif appelé *verpflichtungsermächtigungen im Einzelplan 14* comprend le total des autorisations de programmes votées programme par programme, un échéancier de crédits de paiement sur quatre ans et la somme de crédits restant à engager au bout de la quatrième année.

Parallèlement, le Rüstung dispose d'une planification interne année par année et programme par programme des crédits d'équipement jusqu'en 2014 accompagnée de l'état évaluatif des crédits restant à engager sur un programme après 2014.

La programmation sur quatre ans résultant de la loi budgétaire est glissante dans le sens où elle est remise à jour chaque année au moment de l'examen de *l'Einzelplan 14*. La programmation du Rüstung sur 13 ans n'est pas un document ayant une force juridique contraignante, il représente l'état de la programmation évaluative du ministère de la défense en fonction des engagements budgétaires qui ont été pris sur les programmes et des nécessités affichées par le ministère en terme de capacités et de renouvellement des matériels.

C) Le contenu des programmations et la traduction capacitaire

1) Evolution globale du budget de la défense

Les crédits accordés au budget de la défense allemand n'ont quasiment pas cessé de diminuer depuis plus de 10 ans, motivés par les changements géopolitiques et les contraintes budgétaires. Dans les années qui ont directement suivi la fin de la guerre froide, cette

diminution était présentée comme une réaction logique à la baisse notable des menaces pesant sur le pays ; ensuite, la réunification allemande a nécessité des dépenses qui ont été en partie financées par la réduction des dépenses militaires ; enfin, au milieu des années 90, la nécessité de respecter les critères de Maastricht afin de mettre en place la monnaie unique obligèrent l'Etat à réduire son déficit public. Ainsi, depuis 1991, le budget de la défense a diminué de près de 20%. En 2002, le budget de la défense représentera 9,9% du budget fédéral (contre 18,3% en 1981), .

en milliards de DM jusqu'en 2001 en milliards d'euros en 2002 et 2003

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Budget de la défense	53,900	52,500	52,100	49,200	47,200	47,600	47,300	46,493	46,725	47,049	45,333	44,861 (23,396) ®	23,622 (mds euros)+0,77 ©	24,389 TM

Source : einzelplan 14

® chiffre qui ne comprend pas 511,292 millions d'euros de consolidation (fonds de concours)
© chiffre qui ne comprend pas 613,550 millions d'euros de consolidation (fonds de concours).
Les,770 millions d'euros correspondent aux crédits supplémentaires annoncés pour lutter contre le terrorisme après le 11 septembre contenu dans *l'einzelplan 60*

TM ce chiffre ne comprend pas 614 millions d'euros de consolidation (fonds de concours) mais inclut 767 millions d'euros de fonds destinés à la lutte contre le terrorisme qui était inclut l'année précédente dans *l'Einzelplan 60*

Conséquence de ces restrictions, l'effort de défense allemand, exprimé par la part des dépenses militaires rapportées au PIB, est aujourd'hui l'un des plus faible en Europe et représente 1,16% du PIB (pour comparaison, il est de 0,92 % en Espagne et de 1,46 % en Italie).

Plus significatif sans doute est le fait que le budget de défense allemand a continué à baisser depuis 1994 alors que l'objectif était la stabilisation de celui-ci. En monnaie constante on peut estimer à plus de 15% le pouvoir d'achat perdu par les armées allemandes depuis cette époque. Cette évolution n'est certes pas isolée en Europe, elle n'en reste pas moins relativement marquée sachant que le budget allemand était celui qui a proportionnellement le plus baissé depuis le début des années 90.

2) Mise en perspective du budget 2003

Le projet de budget 2003, dont le ministre de la défense Peter Struck a présenté les grandes lignes le 5 décembre devant le Bundestag, représente plus qu'un simple budget mais le début d'un aggiornamento relatif à la programmation militaire allemande.

L'interprétation qu'il faut donner à cet exercice, qui devrait trouver des prolongements dans les nouvelles directives qui devraient être rendues public au Printemps, est double :

- les difficultés économiques auxquelles est confrontée l'Allemagne nécessitent que le Gouvernement allemand précise la place qu'il voulait donner à la défense dans les années à venir. Dans ce cadre l'annonce la plus importante faite par Peter Struck le 5 décembre 2002 consiste en la réduction de 6 milliards d'euros du budget de la défense d'ici 2006, c'est à dire par rapport à la programmation glissante sur 4 ans qui figure chaque année dans le projet de budget. De cette décision on peut tirer deux enseignements :

- la défense n'est pas totalement « sacrifiée » à l'autel de la situation économique. Le budget ne diminue pas : il est stable. Il faut noter que le financement de l'Airbus A 400 M n'interviendra qu'après 2008, c'est à dire après que ce plan de réduction budgétaire ait été appliqué.

- corrélativement, cela veut dire que les engagements précédemment pris sur les programmes d'armement impliquaient une augmentation substantielle des crédits d'équipement du budget de la défense allemand. Il était donc devenu nécessaire de procéder à une revue de programme sous peine de voir le budget de la défense allemand « s'envoler » ce que la situation économique ne permettait pas. Cet exercice, que l'on pouvait juger prévisible au regard de la somme des engagements financiers irréalistes qui avaient été pris précédemment, était impossible à réaliser auparavant pour des raisons de politique interne comme de politique internationale. En 2001, les partenaires de l'Allemagne auraient sans doute trouvé incompréhensible que l'Allemagne procède à une revue de programme à l'automne, soit très exactement juste après avoir signé le MoU de l'A 400 M et en pleine négociation du contrat commercial de ce programme.

- Sur le plan interne, il était impossible au ministre de la défense de l'époque, Rudolf Scharping, de procéder à cette revue de programme sans que cela soit interprété comme un échec personnel étant donné son engagement à promouvoir l'augmentation du budget de la défense allemand, symbolisé justement par le programme A 400 M. Cette revue de programme à un an des élections législatives aurait été également interprétée comme un échec du SPD à gérer ce dossier alors même que le 11

septembre plaideait pour un effort de défense accru. C'est donc tout naturellement à cette tâche que Peter Struck, le nouveau ministre de la défense s'est attelé dès son arrivée au ministère en juillet 2002.

3) Contenu du budget 2003 dans ses grandes lignes et évolution des grandes masses dans la planification sur quatre ans

Comparaison des budgets 2002 et 2003 (dépenses liées aux OPEX comprises mais sans prendre en compte les fonds de concours) : Principaux postes (en millions d'euros)

Domaines	2002	2002	2003	2003
		% du budget		% du budget
Fonctionnement				
Personnel	12. 526	53,03 %	12 401	50,84 %
Entretien et fonctionnement du matériel	2. 352	9,96 %	2 353	9,64%
Fonctionnement et entretien divers	3. 501	14,83 %	3 600	14,76%
Total fonctionnement	18. 380	77,82 %	18 354	75,25 %
Investissements				
Recherche développement et essais	851	3,60 %	965	3,95%
Acquisitions	3.535	14,96%	4.002	16,40%
Installations militaires	697	2,95%	850	3,48%
Investissements divers	148	0,63%	218	0,89%
Total des investissements	5 231	22,19%	6.034	24,74%
Budget total	23 622 auquel s'ajoutent 767 M euros en provenance de l' Einzelplan 60		24.389	

Source : einzelplan 14

Optiquement le budget paraît avoir augmenté. En réalité par rapport à 2002, le budget 2003 est rigoureusement stable puisqu'il incorpore 767 millions d'euros en provenance de l'*Einzelplan 60*, crédits destinés à la lutte contre le terrorisme.

Comme on l'a vu, en 1994 puis en 2000, un des objectifs fixés par les autorités allemandes était de modifier le ratio équipement/fonctionnement afin de faire passer les dépenses d'équipement à un niveau équivalent à 30 % du budget. L'objectif de 1994 n'a pas

été atteint et les dépenses de fonctionnement ne dépassent pas 25% du budget. L'échec est similaire à celui rencontré en Italie

La réorganisation de la Bundeswehr s'est traduite dans un premier temps par une augmentation des coûts de personnels. A partir de 2003, le ministère parie sur une stabilisation de ces dépenses voire sur une légère diminution comme on peut le voir dans le tableau ci-dessous.

Evolution des dépenses de personnels depuis la réforme de la Bundeswehr de 2000 (en mds d'euros)

Année	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Dépenses de personnels	11,8	12,4	12,5	12,4	12,3	12,3	12,3

Source : Vertidigungshaushalt, haushalt 36 Finanzplanung

L'évolution des crédits d'entretien des matériels conduit à certaines interrogations. En 2001 et en 2002, ces crédits avaient augmenté sensiblement. Cette situation était due pour partie à la nécessité de remédier à une situation qui s'est dégradée petit à petit mais également à la montée en puissance des OPEX de l'Allemagne. Ainsi la moitié des 84 Transall allemands ne seraient pas opérationnels. Ils seraient cannibalisés au profit de l'autre moitié³ du fait d'une pénurie des pièces de rechange. Or, à partir du budget 2004, ces dépenses devraient de nouveau diminuer pour revenir au niveau atteint en 2000.

Evolution des dépenses d'entretien des matériels depuis la réforme de la Bundeswehr en 2000 (en mds d'euros)

Année	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Entretien des matériels	2,1	2,3	2,4	2,4	2,2	2,1	2,1

Source : Vertidigungshaushalt, haushalt 36 Finanzplanung

Cette réduction constitue à n'en pas douter un pari difficile à tenir. D'un côté cette décision peut s'expliquer par la volonté affichée de retirer prématurément un certain nombre de matériels anciens. C'est ce qu'avait annoncé Peter Struck lors de son discours devant le

³ Entretien réalisé le 15 février 2002 avec Alexander van den Büsch, assistant de Volker Kröning qui était à l'époque rapporteur du budget de la défense la commission du budget.

Bundestag le 5 décembre 2002. Cette mesure pourrait toucher les hélicoptères Bell UH-1D, les avions de défense aérienne F-4F (mais se poserait alors la question du relais avec l'Eurofighter). Sont envisagés également le retrait de sous-marins, de bâtiments de la marine et de blindés.

Mais on a vu d'autre part que la participation de la Bundeswehr à des opérations extérieures était de plus en plus importante au point d'entraîner un coût en 2002 d'1,5 milliard d'euros. En Afghanistan l'accident d'un hélicoptère Sikorsky CH-53 à la veille de Noël, le 21 décembre 2002, causant la perte de 7 soldats a entraîné une polémique en Allemagne sur l'entretien des matériels et plus exactement sur la nécessité de moderniser l'avionique de cet hélicoptère si on souhaitait le maintenir en service jusqu'en 2020. On peut donc se demander si cette prévision est réaliste et si, à l'image de la France, l'Allemagne ne sera pas obligée dans quelques années de produire un effort important en matière d'entretien programmé des matériels. Comme en France jusqu'en 2002, l'accent a surtout été mis sur le renouvellement des matériels ; jusqu'où cette politique sera possible sans trop affecter l'opérationnalité des matériels existants.

La lecture de l'évolution des dépenses d'équipement est plus difficile à réaliser. L'augmentation entre le budget 2002 et le budget 2003 est relative puisque c'est ce poste qui bénéficie en priorité de l'intégration des 767 millions d'euros en provenance de *l'Einzelplan 60*. Pour la suite de la programmation jusqu'en 2006, l'augmentation des dépenses d'acquisition qui atteindra 800 millions d'euros, soit tout de même une croissance de 20%, est conditionnée par la réussite du plan de réduction des dépenses de personnels et d'entretien des matériels puisque le budget global est plafonné à 24,4 milliards d'euros jusqu'en 2006. Cette période verra également les dépenses de recherche et développement baisser : phénomène là encore classique en cas de pénurie budgétaire où l'avenir lointain est sacrifié à l'avenir immédiat.

Evolution des dépenses d'équipement (acquisitions) depuis 2000 (mds d'euros).

Année	2000	2001	2002	2003	2003	2004	2005
Dépenses d'acquisition	3,5	3,8	3,5	4	4,6	4,8	4,8

Source : Vertidigungshaushalt, haushalt 36 Finanzplanung

Pour réaliser cet objectif le ministère de la défense compte également beaucoup sur les fonds de concours qui sont dans le budget 2003, comme en 2002, inscrits à hauteur de 614

millions d'euros. Ces recettes doivent provenir de la vente de biens disponibles meubles et immeubles, de location et de bail ainsi que de prestations de service. Lors de sa présentation liminaire lors de la réunion commune des commissions de défense du Bundestag et de l'Assemblée nationale à Berlin le 27 novembre 2001, le secrétaire d'Etat parlementaire, Walter Kolbow, indiquait alors que ces fonds de concours avaient permis en 2001 de contribuer à lancer neuf programmes d'acquisition (pour un montant de 50 millions d'euros) et qu'il en irait de même pour sept programmes en 2002. Toutefois le flou de la présentation ne permet pas de savoir quel a été le montant total des fonds de concours réalisé en 2001 pas plus qu'en 2002.

4) La programmation des dépenses d'équipement à long terme ou l'impossible équation budgétaire

L'évolution hésitante des crédits d'équipements depuis 1994 traduit toute la contradiction entre les ambitions d'une grande puissance allemande et les contraintes de restrictions budgétaires. Les missions des forces armées allemandes ont évolué ces dernières années. De missions nationales, ou avec les alliés en Europe centrale, elles se diversifient de plus en plus et imposent une adaptation des matériels pour répondre de manière adéquate aux crises. Dans ces choix d'adaptation, la Bundeswehr affirme souhaiter donner la priorité aux forces de réaction, reconnaissance et communications, mobilité sur de longues distances⁴. Avant les annonces de Peter Struck le 5 décembre 2002, le ministère avait déjà planifié le retrait progressif des armements les moins adaptés à ces nouvelles missions. Selon les prévisions, devaient être retirés du service 741 chars léopards, 600 véhicules de combat d'infanterie Marder, 200 obusiers blindés, 201 obusiers de campagne, 1.410 systèmes de dispersion de mines, 5.000 camions et plusieurs centaines de véhicules blindés de transports des troupes.

En arrivant au Gouvernement en 1998, le ministre allemand de la défense, Rudolf Scharping, avait affiché la volonté de conjuguer une ambition industrielle renouvelée avec des engagements européens. Il avait annoncé un réinvestissement de l'Allemagne dans le secteur de la défense notamment dans le domaine du transport aérien (Airbus A-400M) et dans le domaine spatial (satellite d'observation SAR-Lupe). Ces annonces se traduisaient depuis deux ans par l'engagement allemand sur de grands programmes d'armement. Toute la difficulté était

de savoir si ces engagements se traduiraient par les financements correspondants. Déjà au milieu des années 90, on avait vu l'Allemagne se retirer du programme de satellite d'observation Hélios 2 et du satellite radar Horus, ce qui fut une des causes de l'échec de la constitution d'une société commune entre DASA et Aerospatiale dans le domaine spatial. La difficulté d'obtenir un bon niveau de cohérence entre les différents acteurs allemands participants aux prises de décisions, les différents ministres, la Bundeswehr et le Rustung ainsi que les différentes commissions parlementaires concernées durant la dernière législature allemande n'ont fait que rendre l'analyse plus aléatoire.

En Allemagne le site internet Geopowers.com essaie régulièrement de reconstituer la planification allemande à partir des données budgétaires. Cette reconstitution a été faite avant et après les annonces du 5 décembre. Le document établi par ce site qui récapitule le coût des grands programmes chaque année jusqu'à 2013 confirme les craintes que l'on peut émettre quant à la capacité de l'Allemagne de respecter sa programmation militaire.

⁴ German Ministry, *German Security Policy and the Bundeswehr*

La programmation allemande du Rustung montre un risque de sous-financement important des programmes d'armement allemands. Sur la seule période de la programmation glissante à 4 ans le manque de crédits se monte à plus de 2,9 milliards d'euros (par rapport aux chiffres du tableau il faut ajouter 0,9 milliard d'euros chaque année correspondant aux dépenses de recherche et développement), soit près d'une demi année de crédits d'acquisition sur la période 2002-2006). La réduction de la commande d'Airbus A 400 M, qui est la mesure la plus importante, vise avant tout à essayer de régler le problème de la bosse budgétaire qui apparaît en 2010. Même avec la réduction de cette commande les besoins en crédits d'équipement pourraient avoisiner les 7 milliards d'euros en 2010 ce qui nécessiterait une augmentation des crédits d'équipement de 8% par an, hypothèse qui semble bien hypothétique même avec une amélioration de la situation économique en Allemagne. Lors d'une rencontre entre les parlementaires des commissions de défense du Bundestag et de l'assemblée nationale le 27 novembre 2002, Karl Lammers de la CDU estimait qu'il était nécessaire de prévoir une augmentation de 6% par an des dépenses d'équipement pour atteindre un montant de 6 milliards d'euros en dessous duquel il n'était pas possible de respecter la programmation militaire.

De son côté le chef de l'association de l'industrie d'armement allemande (Bundeswehrverband), Bernhard Gertz, a déclaré en décembre 2002 au journal *Frankfurter Rundschau* que les projets d'armement allemands nécessitaient un financement 30% supérieur à ce que le budget de l'Etat le permettait.

Il faut noter que l'assistant de Volker Kröning⁵, Alexander Van den Busch, avait confirmé cette analyse en février 2002 lors d'un entretien indiquant qu'en l'état, les projections de financement des programmes d'armement sortaient des courbes de la programmation budgétaire à partir de 2005 à cause des grands programmes d'armement. La difficulté était triple :

- A court terme cette situation se traduisait par l'impossibilité de financer les petits programmes de cohérence.
- A court terme également il devenait impossible de passer des commandes pour les pièces de rechange.
- Enfin à plus long terme la commande de 73 Airbus A 400 M se traduisait par l'impossibilité de lancer tout programme nouveau entre 2008 et 2015

⁵ rapporteur SPD pour le budget de la défense à la commission du budget

Enfin face à une situation pour le moins délicate, le ministère de la défense semble avoir décidé de stabiliser les dépenses de recherche et technologie à 250 millions d'euros.

5) La gestion des programmes jusqu'à nos jours.

Au niveau des programmes d'armement menés en coopération, l'Allemagne a géré la réduction des budgets de défense au début des années 90 de deux manières :

- certains ont pu être poursuivis mais font l'objet périodiquement de remises en question. Il en fut ainsi pour les programmes d'hélicoptères franco-allemands même s'ils ont subi des réductions de cibles budgétaires, des étalements de programme et une réorientation de la version allemande du Tigre entraînant la réalisation de trois versions différentes de cet hélicoptère: HAP, HAC et UHT. Le programme d'avion de combat Eurofighter a également été jusqu'à maintenant préservé tout en étant régulièrement mis sur la sellette depuis son origine. Bruce George, le président de la commission de la défense de la chambre des communes au Royaume-Uni avait indiqué lors d'une séance de cette commission qu'il s'était rendu trois fois en Allemagne pour convaincre ses homologues du Bundestag de ne pas se retirer du programme.

Enfin, le projet de VBCI, qui devait initialement se faire en collaboration avec les Français, se poursuit avec les Britanniques et les Néerlandais.

- La coopération a en revanche cessé du fait des défections de l'un ou de l'autre des coopérants dans plusieurs programmes. Hélios II se poursuit sans les Allemands. Trimilsatcom et l'AC3G-MP se sont arrêtés du fait de la défection britannique et le missile ANF du fait du retrait français. L'Allemagne n'a pas souhaité participer au programme français de satellite de télécommunication militaire Syracuse III qui doit se substituer à Trimilsatcom, mais a envisagé à un moment de louer des canaux sur ce satellite. Après le retrait des Américains du projet de frégate OTAN, l'Allemagne a poursuivi au niveau national son propre projet de frégate 124.

6) Les annonces faites le 5 décembre 2002

Le 5 décembre 2002 le ministre de la défense, Peter Struck, a annoncé une première série de mesures concernant les programmes d'armement en cours destinées à adapter la programmation allemande aux réalités budgétaires. Toutes ces mesures ont un point en commun, elle consiste en des réductions de cibles de commandes sans qu'aucun programme ne soit annulé.

Les plus attendues concernaient deux programmes d'armement en coopération futurs : celui de l'avion de transport Airbus A 400 M et celui du missile air-air Meteor. Dans les deux cas le lancement des programmes était soumis aux décisions de l'Allemagne puisque les dossiers de ces projets n'avaient jamais été présentés devant les commissions compétentes du Bundestag pour approbation (MoU et contrat commercial pour l'A 400 M, MoU et contrat de développement pour le Meteor).

- La cible de commandes de l'Airbus A 400 Ma été réduite de 73 à 60 (économie d'environ 1,5 milliard d'euros à confirmer car le coût unitaire dit être réévalué).
- La cible de commandes du Meteor a été réduite de 1488 à 600

Peter Struck a également annoncé la réduction de commandes du missile IRIS-T de 1812 à 1250.

D'autres décisions sont à attendre qui devraient être rendues publiques avec les nouvelles directives de défense au Printemps 2003. Durant la période qui a précédé le discours du 5 décembre on a notamment parlé d'une possible réduction du nombre de Tornado à moderniser de 200 à 100. Les commandes hélicoptères Tigre et NH-90 pourraient également être réduites ainsi que les programmes navals terrestres. Pour l'heure le programme d'avions de combat Eurofighter n'est pas remis en cause, la cible de commandes, 180 avions, est confirmé mais on ne peut qu'éprouver des doutes sur le sujet.

Le programme du successeur du blindé Marder est confirmé sous l'appellation Igel, ou Puma, après l'épisode rocambolesque qui avait vu ce programme alors appelé Panther purement et simplement annulé en juillet 2002 par le précédent ministre de la défense Rudolf Scharping.

Pour ce qui est de l'A 400 M, il faut d'ailleurs noter qu'il est impossible de financer l'appareil avant la date du début des livraisons (2008), ce qui a conduit l'Allemagne à préférer payer des pénalités plutôt que de devoir payer le développement de l'appareil au fur et à

mesure de sa réalisation. Les dates de livraison de l'appareil doivent s'échelonner entre 2008 et 2015.

Section II) Les facteurs endo-exogènes : les facteurs autres que capacitaires dans les choix capacitaires : les effets de la politique industrielle

A) La période Scharping : une volonté de grande politique industrielle

Il est évident que la pénurie budgétaire ou l'inconséquence des engagements allemands par rapport à ses moyens financiers rétroagit sur la politique industrielle et technologique. Tout se passe comme si les Allemands avaient la velléité de mener une politique industrielle qui est ensuite corrigée en fonction des impératifs financiers.

Cette politique ne résulte pas d'analyses stratégiques élaborées, comme on peut le voir au Royaume-Uni, mais plus de considérations politiques de caractère général.

La première considération porte sur la puissance retrouvée et la capacité politique d'agir qui doit s'afficher à l'égale des autres pays qui comptent sur la scène internationale. Ainsi on a pu voir dès le 11 septembre le chancelier allemand démontrer une solidarité sans faille vis-à-vis des Etats-Unis, non par adhésion particulière par rapport au discours du Président américain comme a pu le confirmer l'attitude de l'Allemagne sur le dossier irakien, mais pour préparer l'opinion publique à un engagement des troupes hors du territoire européen. Cet engagement obtenu par un vote le 16 novembre 2001 du Bundestag, le chancelier allemand revint à plus de discrétion et le ministre de la défense, Rudolf Scharping, à un discours critique sur l'hyper-puissance américaine⁶.

La seconde considération est que cette puissance retrouvée doit pouvoir se traduire dans quelques programmes d'armement emblématiques. On retrouve là le dossier de l'A 400 M avec une commande qui était initialement de 73 avions. L'Allemagne affichait ainsi sa volonté d'être leader sur un grand programme européen mais certains observateurs estiment que l'ancien ministre de la défense, Rudolf Scharping, s'était servi de ce dossier pour essayer d'obtenir une augmentation du budget de la défense⁷ On retrouve également la question du programme de satellite radar de renseignement Sar-Lupe, programme mené par l'Allemagne dans un cadre national et non dans un cadre européen comme l'était le projet Horus. A deux

⁶ Intervention au colloque de la Verkhunde le 3 février 2002.

reprises le ministre de la défense Rudolf Scharping avait cité ces deux programmes comme la preuve de la nouvelle prise de responsabilité de l'Allemagne dans le domaine de la défense⁸

Les commandes affichées sur les programmes Tigre (212 exemplaires en version UHT) NH 90 (134 appareils pour l'Allemagne dans le premier lot de 298 appareils commandés) et Eurofighter (180 appareils) pouvaient être interprétées comme une volonté de jouer un rôle industriel.

A côté de cet aspect politique, on trouve également un volet technologique dans la politique allemande que l'on retrouve dans le programme Sar-Lupe. Ce programme se situe dans un domaine où la souveraineté continue à jouer un rôle important : le renseignement se situe dans un domaine où la France et l'Allemagne ont admis dès le sommet de Vittel 2000 un partage de capacités où Berlin pourra acquérir un rôle de leader-ship de fait sur la technologie radar (leader-ship que voudrait contester l'Italie).

Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si on retrouve ces deux pays, Allemagne et Italie, sur le programme MEADS de défense antimissiles de théâtre en coopération avec les Etats-Unis. Le volet technologique joue un rôle important dans ce choix

Enfin on ne peut nier l'existence d'une politique industrielle qui vise notamment à maintenir un tissu national performant y compris au prix du maintien ou de la création de nouvelles situations de concurrence au niveau européen. Ainsi, on peut citer :

- le programme de missile air-sol stand-off Taurus qui résulte d'une divergence industrielle survenue au moment où Matra s'est associé avec BAe pour postuler sur l'appel d'offre britannique CASOM. Initialement la branche missile de DASA était alliée à Matra sur le missile Apache MAW. Par la suite, après le choix du Storm-Shadow par les Britanniques, il n'a jamais été possible d'associer à nouveau DASA à ce projet, malgré la prise de participation de Matra BAe Dynamics à hauteur de 30% dans LFK, la branche missile de DASA. De même les Italiens et les Suédois devaient coopérer au projet Taurus. En 2000, l'armée de l'air italienne a choisi le Storm-Shadow/Scalp. Aujourd'hui seuls les Suédois restent formellement en coopération avec les Allemands sur un programme qui ne permettra pas véritablement d'économie d'échelle étant donné le faible nombre de commandes. Cette question fait en tous cas partie de la problématique générale de l'armement de l'Eurofighter

⁷ Entretien avec Alexander Van den Busch : selon lui il y aurait eu volonté délibérée de Scharping et de Stützle de mettre le ministre des finances et le chancelier devant le fait accompli sur le financement de ce programme.

⁸ Réunion du Cercle stratégique franco-allemand IRIS-Fondation Friedrich Ebert à Berlin en septembre 1999 puis à Enghien-Les Bains en mars 2000.

- Le programme d'avion de transport A-400 M fut lui-même l'objet d'un fort enjeu industriel en Allemagne. A l'origine il y avait un fort tropisme des Allemands pour la solution présentée par l'avionneur ukrainien Antonov qui pouvait alternativement présenter deux options industrielles intéressantes pour l'Allemagne.
 - Dans une alliance avec DASA, celui-ci pouvait espérer une revitalisation de sa division avion de combat implantée dans le sud de l'Allemagne pour effectuer les travaux qui s'imposaient de mise aux standards occidentaux de l'appareil ;
 - Le consortium concurrent de DASA représentait la réunion des acteurs industriels du pôle aéronautique allemands autres que DASA. Pour l'administration fédérale de l'armement il s'agissait là d'une opportunité de fédérer des compétences et des structures par trop dispersées et finalement d'envisager à terme l'émergence d'une alternative concurrentielle à DASA.

C'est finalement la constitution d'EADS qui, en faisant basculer DASA dans un consortium industriel actionnaire majoritaire d'Airbus, a amené l'autorité politique allemande à abonder dans le sens de la consolidation de l'Europe de la Défense et de l'Armement et à choisir EADS et l'A 400 M. Par la même occasion le Gouvernement allemand a tenté d'assurer une part prépondérante aux intérêts industriels allemands en passant une commande de 73 A-400M qui était 50% supérieure à celle du second commanditaire par ordre d'importance, la France (50 appareils).

B) Un aggiornamento des prétentions industrielles ?

Durant la dernière année qui a précédé les élections législatives, on a parfaitement senti la tension qui s'exprimait du fait des difficultés budgétaires au regard des différents programmes d'armement qui devaient être entérinés par le Bundestag. Le volume financier étant insuffisant une véritable compétition s'était engagée entre les industriels pour faire adopter leurs programmes par le Bundestag. L'impression générale était que les programmes nationaux étaient favorisés au détriment des programmes européens. On peut citer notamment l'approbation du dossier de lancement de la fabrication de l'IRIS-T, armement air-air courte portée de l'Eurofighter, alors que l'examen du dossier du missile air-air Meteor longue portée était reporté sine die. Parfois la compétition s'est déroulée au sein même d'un groupe industriel (EADS France contre EADS Allemagne sur l'A 400 M, EADS contre MBDA sur l'A 400 M et le Meteor).

Le comble de la confusion a pourtant été atteint sur le programme de blindé Panther. Ce programme a en effet été affiché en priorité avec 6 autres programmes d'armement à l'ordre du jour de la réunion de la commission du budget du Bundestag le 4 juillet 2002, deux mois avant les élections où aucun programme européen ne figurait à l'ordre du jour. Or, quelques jours avant cette réunion, Rudolf Scharping, annonçait l'annulation du programme au motif que les 400 blindés ne pourraient être disponibles avant 2008. Lors de son arrivée au ministère, Peter Struck a rétabli ce programme qui prendra désormais l'appellation de Igel ou de Puam. Or, on sait que ce blindé doit être construit par Krauss-Maffei qui fait face à des difficultés financières importantes.

Aujourd'hui il est clair que les Allemands ont pris conscience qu'ils ne pourraient mener à bien tous les programmes dans lesquels ils sont engagés et que la revue de programmes, dont une partie des conclusions a été annoncée le 5 décembre 2002, nécessitera une révision de la politique industrielle. La nomination d'un conseiller spécial sur les questions industrielles, Werner Engelhardt, qui était président du directoire du groupe Rusling, actionnaire de Rheinmetall, auprès du ministre de la défense, Peter Struck, témoigne sans doute de cette volonté de voir la nouvelle programmation militaire être en accord avec la définition de nouveaux objectifs qui pourraient être fixés sur le plan industriel.

Sur ce sujet le débat politique interne est contrasté. Autant on ressent un réel ralliement à la position française en faveur de l'établissement d'une PESG qui soit autonome des Etats-Unis, autant on ne sent pas chez les hommes politiques allemands une adhésion à la théorie selon laquelle l'industrie d'armement est un outil stratégique dont il faut préserver l'autonomie⁹. On a même le sentiment que l'augmentation sensible du budget de la défense américain a entraîné dans la classe politique allemande la naissance du sentiment qu'il ne servirait à rien de produire un effort en matière de défense puisque le retard accumulé sur les Américains serait irrattrapable. De ce fait des alliances et des coopérations avec l'industrie américaine seraient mêmes nécessaires car elles assureraient à la fois l'accès à des matériels performants et à la technologie de pointe, sans que la contribution financière soit trop importante.

Par ailleurs un sondage conduit par l'institut de recherche Allensbach montrait qu'une large majorité de la population allemande était favorable à ce que la Bundeswehr dispose de bons matériels et à ce que l'industrie d'armement allemande soit performante.

Section III) les facteurs exogènes déterminant la politique de défense

A) Une situation économique difficile

En ce début d'année 2003, la situation économique allemande est très dégradée. Le déficit budgétaire atteint le pourcentage de 3,7% du PIB ce qui a conduit la commission européenne à lancer une procédure pour déficit excessif. Le taux de croissance en 2002 a été très faible, à 0,2%. L'hypothèse de croissance de 1,5% qui sous-tend le budget 2003 est sujet à critique. Selon l'entreprise d'information économique Global Insight, la croissance ne devrait en effet atteindre que 0,8% en 2003. Selon le ministre des finances, Wolfgang Clément, la croissance ne devrait pas dépasser 1% en 2003. Pour résorber le déficit budgétaire l'Allemagne a décidé d'augmenter les impôts et de diminuer les dépenses. Cette politique qui, comptablement, doit permettre de faire repasser le déficit budgétaire au-dessous de 3% est loin de faire l'unanimité. En effet les experts estiment que le problème allemand est lié à l'atonie économique et que l'Allemagne devrait s'attacher à créer de la croissance par sa politique budgétaire. Aussi la croissance des impôts est bien évidemment critiquée mais également la baisse « mécanique » des dépenses budgétaires. C'est l'opinion émise par le professeur d'économie Juergen von Hagen de l'université de Bonn lors du séminaire de Davos en janvier 2003¹⁰. Ce qui est mise en cause ce sont les rigidités structurelles de l'Allemagne : marché du travail, système social et retraites.

Face au Pacte de stabilité les Allemands ont une position ambiguë. Ils en réclament une application plus souple mais n'ont en même temps pas contesté la procédure pour déficit public excessif engagée par la commission européenne à leur rencontre en janvier 2003.

Il est certain qu'un scénario catastrophe d'un éventuel conflit irakien : enlisement dans la durée, dérapages des prix du pétrole, recrudescence du terrorisme, aurait pour conséquence d'engager l'Allemagne dans la récession.

⁹ Cette analyse est basée sur des échanges avec des parlementaires de la majorité allemande lors des réunions du cercle stratégique franco-allemand organisé par l'IRIS et la fondation Friedrich Ebert en mars et en décembre 2002

¹⁰ AFP, 23 janvier 2003

B) Les priorités budgétaires

En première analyse, l'examen du budget allemand montre que les dépenses de défense ne sont pas sacrifiées puisqu'elles augmentent de 3,2% dans le budget 2003. Toutefois, cette augmentation est relative puisque le montant des crédits affectés à la défense comprend 767 millions d'euros destinés à la lutte contre le terrorisme autrefois contenus dans *l'Einzelplan 60*. Sans ce transfert, le budget est stable.

En globalité, le budget allemand 2003 diminue de 1,8% en passant de 252 500 milliards d'euros à 247 900 milliards d'euros. Les secteurs qui subissent le plus cette réduction budgétaire en 2003 sont ceux de la famille, de l'environnement, ou l'administration des finances. C'est le ministère de l'intérieur qui fait l'objet de l'effort le plus important (+10%) suivi du ministère de l'éducation nationale et de la recherche (+3,7%) ainsi que des ministères des affaires étrangères et de la coopération.

Au total on ne peut pas dire que le budget de la défense soit sacrifié, ni favorisé. Sans être la priorité, l'Allemagne souhaite tout au moins tenir son rang sur la scène internationale, c'est à dire participer avec ses soldats aux opérations de stabilisation. C'est le cas en Europe du Sud-Est, mais également en Afghanistan. En pleine crise économique, il faut tout de même noter qu'en décembre 2002, le Bundestag a approuvé l'envoi de personnels supplémentaires en Afghanistan, faisant ainsi passer le contingent allemand de 1250 à 2500 et ce pour prendre le commandement de l'ISAF à partir de janvier 2003. Aujourd'hui tout laisse à penser que ce budget 2003 ne pourra être respecté et que des coupes claires sont à attendre.

Section IV) Quelle projection capacitaire à l'horizon 2012

Tenter une projection capacitaire pour l'Allemagne à l'horizon 2012 revient tout à la fois à essayer de faire une projection sur la situation économique allemande et également à anticiper les choix que le Gouvernement allemand ne manquera pas de faire au Printemps 2003.

Le discours du 5 décembre 2003 a en tous cas donné le ton par rapport à ce qui pourrait être une révision de la loi de programmation militaire allemande.

Le problème essentiel qui se pose est celui de l'accumulation de grands programmes d'armement qui font depuis 2002 sortir progressivement la courbe de programmation du plafond financier que l'on peut estimer possible, empêchant l'Allemagne de lancer tout

programme nouveau avant 2015. C'est à l'aune de cette situation extrêmement difficile qu'il faut essayer de réfléchir aux évolutions possibles. Il est donc nécessaire d'examiner la situation grand programme par grand programme avant de raisonner en terme de capacité.

Il est difficile de faire une hypothèse économique qui soit totalement crédible. On peut néanmoins penser qu'à partir de 2004, l'Allemagne pourra appliquer son plan de stabilisation du budget de la défense. Pour 2003, il existe un risque que le budget ne soit pas respecté du fait de la faible croissance économique et de la nécessité de donner tout au moins des gages de bonne volonté à l'Union européenne sur ce sujet. La reprise de la croissance couplée avec une évolution favorable de l'application du pacte de stabilité qui est souhaitable (prise en compte du fait que le pacte de stabilité n'est pas un dogme mais qu'il vise surtout à coordonner les politiques économiques dans une zone monétaire unique) doit permettre dès 2004 d'appliquer ce plan de stabilisation. Parallèlement il est possible que la politique visant à dégager des marges de manœuvre du fait d'une réduction des dépenses de personnels et d'entretien d'un équipement pléthorique puisse également avoir des effets positifs. Mais là encore on peut craindre que les effets positifs de cette politique ne permettent pas dès 2004 de dégager 600 millions euros d'excédent comme il est prévu dans la planification à 4 ans.

Ultérieurement une reprise de la croissance permettant d'avoir un budget d'équipement avoisinant les 6 milliards d'euros en 2012 est possible.

Sur cette période de 10 ans on peut estimer que l'ensemble des crédits disponibles avoisinerait un peu plus de 50 milliards d'euros. Or, le montant des engagements financiers sur cette période se monte aujourd'hui à près de 70 milliards d'euros, et ce après les réductions de cibles de programmes annoncées le 5 décembre 2002 par Peter Struck. Les étalements de programmes ne peuvent donc suffire.

A) Transport stratégique, Airbus A 400 M

La courbe de financement des programmes d'armement fournie par Geopowers permet de visualiser l'importance de l'A 400 M parmi les autres programmes d'armement. A l'examen de cette courbe on comprend aisément que l'Allemagne n'ait pu adopter un financement progressif à partir de la signature du contrat commercial et qu'elle ait opté pour un paiement à la livraison.

Cette courbe de financement fait apparaître deux problèmes par rapport à l'A 400 M :

- son financement apparaît encore trop tôt par rapport aux autres programmes actuellement en cours. En 2010 le pic de financement allemand atteint 7,8 milliards d'euros
- l'ensemble du coût du programme reste trop important par rapport aux disponibilités allemandes. Actuellement un peu moins de 8,2 milliards d'euros sont programmés pour 60 avions. Il est très probable que les Allemands aient toujours comme objectif de ne commander que 40 avions et de dépenser une somme ne dépassant pas 6 milliards d'euros sur ce programme. Cela permettrait de payer une partie des pénalités mais pas leur intégralité. Il est évident que pour eux l'objectif est de rechercher une solution dans la durée profitant notamment des commandes export de cet avion ou de rachat de leurs avions qui pourraient être décidés au niveau européen. La solution annoncée le 5 décembre permet le démarrage du programme mais ce serait une erreur de penser qu'elle constitue le choix des Allemands. L'objectif doit être sans doute d'éviter de payer des annuités dépassant 800 millions d'euros.

B) Eurofighter

L'Allemagne a pour le moment confirmé la commande de 180 Eurofighter qui doivent se substituer aux 150 F-4 Phantom.

Les Allemands sont aujourd'hui confrontés à un double problème par rapport à ce programme.

D'une part ils souhaiteraient accélérer le retrait du service des F-4, dont le coût d'entretien augmente avec le temps alors même que le programme Eurofighter prend du retard.

D'autre part, il est très probable que les Allemands chercheront à diminuer la cible de commandes de l'Eurofighter (on a parlé de 121 avions commandés durant la période qui a précédé le discours de Peter Struck du 5 décembre 2002). Une diminution de la cible de l'Eurofighter permettrait de lisser la programmation allemande avant 2010, c'est à dire au moment où les difficultés budgétaires sont les plus sensibles. Là encore un objectif d'une dépense n'excédant pas 800 millions d'euros par an sur 10 ans peut-être envisagé alors qu'aujourd'hui le coût résiduel du programme est d'un peu plus de 10 milliards d'euros et que

le coût annuel est d'un peu plus d'un milliard d'euros. Un retrait accéléré des F-4F se traduirait par une perte de capacités de défense aérienne sur la période 2005-2010 à moins d'opter pour une solution intermédiaire à l'image des Italiens.

Si l'annonce de la réduction de commande de l'Eurofighter avait lieu celle-ci se ferait certainement en coordination avec les Britanniques et les Italiens (pour l'heure les calendriers d'annonces potentiels ne sont pas concordants puisque les Britanniques doivent publier leur nouveau Livre blanc à l'été 2002 alors que les nouvelles directives budgétaires allemandes doivent paraître au Printemps.

C) Hélicoptères

Avant ses déclarations du 5 décembre 2002, la presse allemande bruissait des annonces que devait faire le ministre de la défense sur la réduction du nombre de commandes d'hélicoptères Tigre et NH-90. Finalement ces annonces ont été différées, mais le discours du 5 décembre 2002 comprend tout de même un certain nombre d'indications sur ce sujet.

Le nombre de commandes de ces hélicoptères fait effectivement l'objet d'un réexamen. A l'heure actuelle le nombre de commandes affichées pour le Tigre, 212 hélicoptères, correspond à un renouvellement nombre pour nombre des hélicoptères BO-105. Le contexte international actuel ne justifie sans doute pas le maintien en l'état d'un programme qui avait été conçu initialement dans le cadre de la Guerre froide. Aujourd'hui le coût résiduel du programme est de 3,34 milliards d'euros si la cible est respectée. Si la commande ne dépassait pas 80 exemplaires, c'est à dire le nombre correspondant au premier contrat signé en 1999, l'économie serait légèrement supérieure à 1 milliard d'euros¹¹. La réduction de cibles de moitié pourrait tout à la fois diminuer le coût annuel du programme qui est à l'heure actuelle de 300 millions d'euros par an mais également permettre de raccourcir la durée du programme ce qui permettrait d'alléger la charge budgétaire au début de la décennie 2010.

La perte de capacités due à la réduction de commandes d'hélicoptères Tigre est à analyser en rapport avec les missions des armées de terre européennes dans les années à venir, du niveau d'intensité des opérations et du type de missions qui sera confié à ces appareils.

¹¹ Ce calcul est opéré en prenant en compte la projection de geopowers qui porte sur l'intégralité des intentions de commande et d'autre part l'Einzelplan 14 qui récapitule le montant total de l'engagement financier pris pour la commande des 80 premiers appareils Tigre.

L'Allemagne est également le client le plus important du programme d'hélicoptère de transport NH 90. Les intentions de commandes concernant 243 appareils, 120 pour l'armée de terre, 85 pour l'armée de l'air et 38 pour la marine. Pour le moment 80 appareils ont été commandés par l'Allemagne avec une option pour 54 appareils. Le coût résiduel de ce programme est aujourd'hui de 5,88 milliards d'euros pour l'Allemagne si on prend en compte les intentions de commande initiales, avec des annuités de 400 à 500 millions d'euros s'étalant entre 2005 et 2014. En revanche si l'Allemagne en restait au niveau de la première commande, l'économie serait de près de 2,5 milliards d'euros duquel il faudrait retrancher le coût du développement de la version SAR qui doit concerner 23 appareils¹² Dans ce cas de figure il est probable que l'Allemagne étalerait les commandes pour diminuer la charge d'un programme qui de toute manière se prolongera jusqu'au début des années 2010.

Le NH-90 est d'une grande nécessité pour l'Allemagne qui a décidé de retirer les quelques 145 UH 1-D du service et ce de manière anticipée. En revanche les CH-53 doivent être modernisés, notamment au niveau de l'électronique comme les commentateurs l'ont souligné au moment de l'accident d'un appareil de ce type en Afghanistan en décembre 2002. Si le niveau des commandes de NH 90 doit être revu, il a en revanche été confirmé le 5 décembre 2002 qu'une version SAR du NH 90 devait être développée.

Le NH 90 pose un double problème par rapport au coût des annuités et à son prolongement au début des années 2010 durant une période où les besoins en financement sont importants. Une réduction de cibles est envisageable mais un étalement dans le temps entraînerait une perte capacitaire à l'horizon 2005-2010 si les hélicoptères UH-1D devaient être retirés de manière anticipée.

D) Programmes navals

La marine allemande est en phase de renouvellement de ses matériels avec une programmation qui s'efforce d'étaler le programme de construction entre les différents bâtiments.

Ainsi le dernier bâtiment du premier lot de 3 frégates 124 doit entrer en service en 2004. La série suivante de ces frégates devrait voir le jour sur la fin de la décennie, ou au début de la suivante.

¹² Ce calcul est opéré en prenant en compte la projection de geopowers qui porte sur l'intégralité des intentions de commande et d'autre part l'Einzelplan 14 qui récapitule le montant total de l'engagement financier pris pour

Le contrat pour la construction d'un premier lot de 5 corvettes K 130 a été signé en 2001. la construction des corvettes doit commencer en 2004 (donc quand la dernière frégate F-124 est livrée), la première corvette devant être livrée en 2008.

La programmation des sous-marins U-212 se situe entre celle des frégates 124 et celle des corvettes 130. Un premier lot de 4 sous-marins a été commandé, le premier sous-marin devant entrer en service en 2004, c'est à dire juste après la livraison de la dernière frégate F-124.

Les estimations de commandes sont pour l'instant de 16 pour les frégates 124 (destinées à remplacer les 8 frégates de la classe Bremen, les 4 frégates de la classe Brandenburg et les 2 destroyers de la classe Lütjens). Elles sont de 12 pour les sous-marins U-212 qui doivent remplacer 4 sous-marins de la classe 206. Enfin 15 corvettes K-130 doivent remplacer les 10 corvettes de la classe Gépard et les 10 corvettes de la classe Albatros.

Cette programmation, où les programmes se suivent les uns derrière les autres, se traduit pour l'instant par des périodes de financement importants, environ 600 millions d'euros par an, jusqu'en 2005-2006 puis de nouveau à partir de 2009-2010, à un moment où les besoins en financement de la programmation deviennent les plus importants

Pour l'heure, l'intention des Allemands pourrait être de diminuer le niveau des commandes des frégates 124 de 16 à 12 et celui des sous-marins de 12 à 8. On sait parallèlement que le retrait des anciens bâtiments notamment des sous-marins U-206 sera accéléré.

La marine doit également procéder au remplacement de ces 16 avions de patrouille maritime Breguet Atlantic.

Pour ce programme les Allemands se sont groupés avec les Italiens avec un appel d'offre commun pour le programme MPA-R (ou MPA 2000) pour une commande globale de 18 à 26 avions. Le montant global du contrat ne doit pas dépasser 3,4 milliards d'euros, ce qui conduira les Allemands à retenir la meilleure solution possible. Mais ce coût pourrait être revu si l'Italie décidait de se retirer de l'appel d'offre afin d'attendre le choix de l'armée américaine¹³. Le programme a été confirmé parmi les priorités du nouveau ministre de la défense le 5 décembre 2002, ce qui ne veut pas dire que le nombre de commandes ne sera pas réduit. Un retrait des Italiens de l'appel d'offre aurait également pour conséquence d'augmenter le coût unitaire de la solution retenue.

la commande des 80 premiers appareils NH 90.

¹³ Jane's defense weekly, *Euro patrol aircraft bids detailed*, 22 janvier 2003

E) Programmes terrestres

En ce qui concerne les capacités terrestres, il faut noter en premier lieu l'accélération et l'approfondissement du plan de retrait de matériels afin de dégager des économies sur le coût d'utilisation de ces matériels. S'il était déjà prévu que le nombre de chars Léopard 2 soit ramené de 1800 à 850, on parle désormais d'un chiffre qui n'excéderait pas les 350 à 400 exemplaires, soit environ la capacité française en chars Leclerc¹⁴. En ce qui concerne les véhicules de combat d'infanterie Marder, le nombre serait réduit rapidement à 400 en attendant que le programme Igel ou Puma prenne le relais.

L'année 2002 a d'ailleurs été très mouvementée en ce qui concerne les programmes terrestres.

Le feuilleton du successeur du blindé Marder, dont 2000 exemplaires ont été conçus entre 1971 et 1975, a agité la communauté stratégique allemande. Initialement le dossier du successeur du Marder avait été transmis pour approbation à la commission du budget du Bundestag. Cette commission devait approuver le projet lors d'une réunion le 3 juillet 2002. Or, au dernier moment Rudolf Scharping annulait le programme de blindé Panther, jugé trop onéreux (la phase de développement coûtait 286 millions d'euros) dont l'entrée en service apparaissait trop tardive (2008) et qui était jugé pas assez international : le consortium devant construire le Panther était constitué de Krauss-Maffei Wegmann (KMW) et de Rheinmetall Landsysteme. Il était prévu de commander entre 350 et 400 blindés dans un premier temps pour une livraison entre 2008 et 2012

Finalement le nouveau ministre de la défense a rétabli le programme, qui porte le nom d'Igel, l'approbation du dossier se faisant au Bundestag le 12 septembre 2002, dix jours avant les élections.

Igel sera toujours fabriqué par KMW et Rheinmetall. Le coût de développement a été ramené à 198 millions d'euros et la livraison doit débuter en 2005 au lieu de 2008. Il a notamment été décidé d'utiliser le canon Mauser MK 30-2 qui est déjà développé afin de limiter les coûts. La commande serait de 410 exemplaires. Pour l'heure la programmation prévoit un montant de 1,2 milliards d'euros sur ce programme étalé entre 2003 et 2013. 74 blindés Marder doivent être modernisés afin de pouvoir rester en service jusqu'après 2008

¹⁴ Die Welt, 25 janvier 2003

mais on peut donc craindre une perte de capacité significative entre 2005 et 2008 la transition entre le Marder et l'Igel apparaissant périlleuse.

Le deuxième programme d'importance est celui du transport de troupes GTK, appelé encore Boxer, programme en coopération avec Les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

Pour le moment la première tranche de production devrait comprendre 200 exemplaires pour l'Allemagne pour un coût d'un milliard d'euros entre 2003 et 2013 (la programmation du GTK recoupe donc celle de l'Igel avec un pic de financement en 2007-2008).

Le dernier des 185 canons automoteurs Pzh 2000 a été livré à la fin de 2002.

Dans le domaine de la digitalisation du champ de bataille et de la mise en réseau des différents systèmes de force, l'Allemagne est en train de prendre du retard.

On constate toutefois la commande de drones tactiques CL 289 supplémentaires mais il n'y a pas pour le moment de projet de drones MALE. L'Allemagne se dote également de capacités de commandement qui pourront permettre à ce pays d'être à terme une nation cadre de l'UE. Toutefois le projet en est à ses débuts et le financement nécessaire est important : 660 millions d'euros par an. Cette capacité ne pourra donc pas être atteinte avant le début des années 2010. Enfin il n'y a pas pour l'instant de projet de véhicules de commandement qui, à l'instar du Futur Combat Systems aux Etats-Unis, du FRES au Royaume-Uni ou de la bulle en France, serait capable de permettre une véritable intégration du champ de bataille.

F) Programmes spatiaux et C4ISR

Les programmes spatiaux et de C4ISR font partie de ceux pour lesquels les Allemands essaient d'acquérir une compétence industrielle et technologique. C'est une politique un peu similaire à celle de l'Italie, ce qui conduit les deux pays à se trouver en rivalité comme on a pu le voir en décembre 2002 avec le projet Galiléo.

Dans le domaine de l'observation radar, le satellite SAR Lupe est aujourd'hui crédité en moyenne de 70 millions d'euros par an. Le coût total est d'un peu plus de 300 millions d'euros avec des satellites devant être lancés entre 2005 et 2007.

En ce qui concerne le satellite de telecom, on sait que les Allemands n'ont pas souhaité coopérer immédiatement avec les Français sur le satellite Syracuse III après l'échec de Trimilsatcom, annonçant leur volonté de louer des capacités dans ce domaine plutôt que d'être partie prenante à un programme. Toutefois ils se réservaient la possibilité de coopérer sur le

second satellite de cette série. Depuis, ils ont affiché la volonté de construire leur propre satellite, programme SATCOM Bw, que l'on envisage de financer entre 2005 et 2007. Les difficultés financières rendent sans doute cette décision encore trop aléatoire aujourd'hui. Pour le moment le coût affiché se situe à près de 900 millions d'euros avec un financement qui pour l'essentiel se situe entre 2004 et 2008.

Il est prévu également de moderniser 5 Bréguet Atlantic pour leur donner une capacité SIGINT. Ce programme est prévu à la charnière de la décennie pour un coût total d'environ 400 millions d'euros.

Dans le cadre du programme de surveillance du sol de l'OTAN AGS, l'Allemagne est partie au programme Sostar X qui doit se traduire par le développement d'un démonstrateur à horizon 2007. Le financement prévisionnel de l'AGS est transféré après cette date pour un montant de 300 millions d'euros.

G) Missiles

1) Missiles aériens

La programmation en cours prévoit des crédits importants pour les missiles aériens du fait de la conjonction de l'achat du missile stand-off Taurus pour les Tornado et des missiles air-air courte portée IRIS-T pour l'Eurofighter. Les autorisations de production de ces deux programmes ont été données cette année par le Bundestag.

Il est prévu l'acquisition de 600 Taurus pour un coût de 570 millions d'euros. Le paiement est étalé entre 2003 et 2011 avec un pic de financement entre 2004 et 2009.

La commande de l'IRIS-T a donc été réduite à 1250 lors des annonces du 5 décembre 2002, et le coût total devrait être de 400 millions d'euros étalé entre 2004 et 2014 (pic de financement 2004-2009).

Le contrat de développement du Meteor a reçu approbation du Bundestag de 18 décembre 2002. L'Allemagne a réduit sa commande à 600 exemplaires et son pourcentage dans le programme diminue de 21% à 16%. La période de développement se prolonge jusqu'en 2011 avec un coût de développement de 280 millions d'euros. L'essentiel du paiement du programme viendra ultérieurement.

2) Missiles anti-chars

Le missile anti-chars PARS 3 LR, ex Trigat longue portée, qui doit équiper le Tigre, est financé à partir de 2004 et jusqu'en 2010 pour un montant de 200 millions d'euros.

3) défense aérienne élargie

Elle se compose d'une part de la modernisation de systèmes Patriot, programme en cours qui doit s'étaler jusqu'en 2010 avec un coût résiduel de près de 500 millions d'euros (le pic de financement se situe entre 2003 et 2005).

Après cette date, c'est le Meads qui en prend le relais, en coopération avec les Italiens et les Américains, avec un coût total de près de 2 milliards d'euros entre 2007 et 2014 et plus de 800 millions d'euros après cette période. Le Meads sera un programme d'un coût important au début des années 2010 avec des annuités se situant entre 300 et 400 millions d'euros.

H) Ravitaillement en vol

Le programme de transformation des Airbus A 310 afin de leur donner une capacité de ravitaillement en vol est en cours. Le coût total du programme est de 370 millions d'euros avec une échéance pour 2008. Il est prévu ultérieurement que 6 des A 400 M aient une capacité de ravitaillement en vol.

CHAPITRE 2

ESPAGNE

Section I) Les facteurs endogènes déterminant la politique de défense et les capacités que souhaitent acquérir les Etats

A) La conceptualisation de la politique de défense

En décembre 1996, une directive redéfinissait les objectifs et les ambitions de la défense espagnole autour de quatre axes :

- la pleine professionnalisation des armées et l'incorporation de nouvelles forces pour palier au départ des appelés,
- la participation accrue de l'Espagne dans les organisations internationale de sécurité et entre autres dans la structure militaire de l'Otan,
- la promotion d'une conscience nationale de défense pour améliorer l'image de l'armée auprès de la société civile
- un programme de modernisation des armements, des matériels et de la R&D.

La directive de décembre 2000 pour la nouvelle législature confirmait la poursuite de ces quatre objectifs et en définissait quatre supplémentaires : une révision stratégique de la défense définissant les capacités militaires nécessaires pour :

- répondre aux nouvelles exigences liées aux engagements espagnols vis à vis de ses alliés,
- rationaliser l'organisation de la défense, la structure des forces armées et les besoins d'infrastructures,
- intensifier les actions conjointes interarmées,
- adapter les ressources budgétaires destinées à la défense aux exigences de la politique économique du gouvernement.

Conformément à cette directive de 1996, les derniers budgets espagnols de défense se sont engagés vers la professionnalisation des armées d'ici à 2003 et la modernisation des équipements. Ces deux nouvelles orientations ont entraîné une augmentation à la fois des coûts de fonctionnement et d'équipement. La croissance économique soutenue en a toutefois

limité l'impact dans le budget de l'Etat et l'effort national de défense, exprimé par le ratio des dépenses militaires rapportées au PIB est resté relativement faible (à peine 1% depuis 1998). Cette faiblesse de l'effort de défense et le manque de stabilité budgétaire ne donnent pour l'instant pas les moyens à l'Espagne de consolider sa présence au sein des institutions internationales suivant ses vœux.

Le site du ministère de la défense est révélateur de l'inscription de l'Espagne dans un cadre de défense multinational. La page de garde du volet consacré à la politique de défense est riche en documents faisant référence au cadre international dans lequel se situe cette politique : au sein de l'OTAN, au sein de l'Union européenne avec la politique de sécurité commune (avec une référence encore très forte à l'UEO) et au sein de toutes les forces multinationales au sein desquelles évoluent les troupes espagnoles que ces forces aient vocation à être permanente (OTAN, corps européen, EUROFOR ou EUROMARFOR) ou qu'elles soient ad hoc (cas de l'ISAF). Une référence spécifique est toutefois faite à la mer Méditerranée, soulignant de ce fait les intérêts spécifiquement espagnols. Ces fiches de présentation ont avant tout un caractère didactique. Elles n'ont pas la prétention de présenter un corps de doctrine spécifique au pays, comme au Royaume-Uni ou à préparer des revirements doctrinaux (toujours le Royaume-Uni avec le document sur la « *Missile defense* »).

A la suite des attentats du 11 septembre, le ministère de la défense s'est engagé dans une révision du concept stratégique de défense intitulé « *revision estrategica de defensa* ». Le différend avec le Maroc sur la souveraineté de l'îlot de Persil a conduit Madrid à différer la publication de ce document afin de prendre en compte les enseignements de cette opération militaire où les Espagnols ont eu à agir seul. Cette revue stratégique est censée déterminer le format des armées espagnoles à l'horizon 2015

Le 18 décembre 2002, le nouveau ministre de la défense, Luiz Trillo, a annoncé, devant la commission de la défense de la chambre des députés, les premières conclusions de cette revue stratégique d'une cinquantaine de pages, divisée en cinq chapitres et quinze « critères » qui sont autant d'objectifs à atteindre.

- Le premier chapitre a trait à la « révolution stratégique » qui se traduit à la fois par de nouvelles menaces et de nouvelles vulnérabilités dans les pays occidentaux mais également par de nouveaux moyens militaires, notamment grâce aux nouvelles technologies dans le domaine de la communication venant des Etats-Unis

- Le second chapitre décrit les intérêts stratégiques de l'Espagne, qui comprend à la fois la défense des frontières et des valeurs de l'Espagne mais aussi l'action en faveur d'un ordre international stable ceci s'effectuant soit au sein de l'Alliance atlantique, soit au sein de l'Union européenne. L'Espagne considère également que sa sécurité propre est dépendante de la stabilité de l'aire méditerranéenne ainsi que du nord de l'Afrique, laissant entendre que la défense des frontières ne se fait pas uniquement aux frontières de l'Union européenne. Il est fait référence aux effets négatifs de la globalisation, l'accent étant mis notamment sur la menace constituer par l'immigration clandestine massive.
- Le troisième chapitre a trait aux missions des forces armées espagnoles. Celles-ci prennent en compte les attentats du 11 septembre. On trouve la fonction de dissuasion, celle de protection des forces, la fonction de résolution pacifique des conflits, soit au sein de l'Alliance atlantique soit de l'Union européenne, et enfin la mission de protection de la sécurité des biens et des personnes sur le territoire national en collaboration avec d'autres services d'Etats, mission qui couvre aussi bien la lutte contre le terrorisme que la lutte contre les catastrophes naturelles comme la pollution provoquée par le « Prestige ».
- Le quatrième chapitre a trait aux capacités globales attendues des forces armées que sont la mobilité, la projection, l'intégration des forces, les capacités de renseignement d'acquisition des cibles et de frappes, l'interopérabilité des forces, notamment de l'armée de terre et l'importance à donner aux forces spéciales.
- Le cinquième chapitre fait référence au facteur humain

Parmi les mesures annoncées le 18 décembre figure en premier lieu la mise sous contrôle opérationnel des forces armées espagnoles sous l'autorité du chef d'état major des forces armées (jefe del Estado Mayor de la Defensa : Jemad) en cas d'opérations

La seconde mesure d'importance est l'abandon du format des armées professionnelles défini par la loi de 1999. Officiellement cet abandon est justifiée par le fait que l'Espagne n'aura pas à intervenir dans trois opérations extérieures majeures. La configuration des armées sera désormais déterminée en fonction du scénario auquel fait face actuellement l'Espagne avec une présence des forces armées à la fois dans les Balkans, en Macédoine ainsi qu'en Afghanistan au sein de l'ISAF. De ces trois opérations le ministre conclut qu'il n'est pas nécessaire de disposer de 100 000 soldats. La professionnalisation en restera donc au niveau atteint dès 2001 : 75 000 soldats. On peut se demander si cette explication n'est pas destinée à masquer l'échec du processus de professionnalisation (cf plus bas). Enfin cette déclaration

ayant eu lieu le 18 décembre devant la Chambre des députés, il faut noter que ce schéma des forces armées ne prend pas en compte une éventuelle participation à une opération en Irak.

B) Les éléments de programmation

La représentation nationale ne contrôle que le budget de la défense voté chaque année. Il existe pourtant plusieurs procédures de planification internes au ministère qui sont élaborées de la manière suivante :

- un plan de défense nationale interministériel et réalisé à partir des directives de défense nationale.

- un plan spécifique au ministère de la défense réalisé tous les deux ans comprenant six parties, dont une est consacrée à l'établissement d'un concept stratégique d'emploi des forces, et une autre à la planification opérationnelle. A la fin de chaque cycle le ministre entérine au mois d'octobre des années paires les actions de planification dont sera tirée notamment la planification des matériels.

Cette planification à court terme s'accompagne également d'éléments de planification à plus long terme au niveau de la délégation pour l'armement du ministère de la défense. La politique espagnole d'équipements militaires est en effet l'une des principales politique industrielle du pays puisqu'en 2000 les investissements militaires représentaient plus du quart des investissements publics totaux. La notion de planification est nouvelle en Espagne et date de 1997. A la fin de l'année 2000, le Général Miguel Valverde Gómez, directeur général de l'armement et du matériel (DGAM) proposait d'adapter les méthodes d'acquisitions des forces armées pour rendre opérationnels les deux plans de défense mis en place par la directive de défense militaire de 1997, à savoir le plan directeur d'armement et matériel (PDAM) et le plan directeur de recherche et développement (PDID). Le PDAM est présenté comme une véritable programmation des acquisitions d'armements, et défini pour une période de 6 ans. Le PDID ressemble plus à un plan prospectif de R&D de long terme (20ans). Ils relèvent d'objectifs assez généraux, même s'ils devraient se rapprocher progressivement d'une programmation à la française.

La planification de la R&D militaire est intégrée dans la politique générale du gouvernement à travers l'Office des Sciences et Technologies de la Présidence (OCYT).

Enfin, on peut penser que la revue stratégique de défense pourrait avoir des conséquences sur la planification des capacités militaires. Les directives 10 à 15 de la revue

stratégique de défense, qui ont trait respectivement à l'intégration des forces, à leur interopérabilité ainsi qu'aux trois armes pourraient conduire à préciser les axes directeurs en terme de capacités et de programmes d'armement à développer

C) Le contenu des programmations

1) Evolution globale du budget espagnol

L'existence d'une planification interne à 6 ans au niveau de la DGAM ne rend pas les prévisions quant aux évolutions du budget et les arbitrages entre l'équipement et le fonctionnement plus faciles à prévoir. De même le budget semble fortement dépendant de la conjoncture économique. Le triomphe électoral du Partido Popular (PP) au pouvoir, au printemps 2000, laisse penser que les objectifs en matière de défense restent conformes à la directive de 1996. La maîtrise réussie du déficit public (1.1% du PIB en 2000) peut procurer certaines marges de manœuvre au gouvernement, conditionnées cependant par le maintien de la croissance, et le service de la dette qui reste encore au niveau élevé de 63.5% du PIB.

Le budget de la défense espagnol est un de ceux qui a le moins souffert de l'évolution du contexte stratégique depuis 1990. En valeur constante, il a même globalement augmenté depuis cette date. Toutefois, l'Espagne était le pays qui consacrait l'effort de défense le moins important durant la confrontation Est-Ouest.

En 2002, le budget de la défense s'élève à 6,322 millions d'euros soit une progression de 4,3% par rapport à 2001 (6,06 Mds d'euros). Depuis 1998, il voit sa valeur augmenter plus vite que l'inflation, mais moins rapidement que les dépenses publiques globales. Cette situation, tout en évitant de pénaliser trop fortement le secteur militaire, est loin de traduire dans les faits les ambitions affichées par la directive de 1996. De plus, on peut observer que cette revalorisation des budgets publics n'a été possible que grâce à une situation économique favorable, dans un contexte de restrictions budgétaires pour respecter les critères européens de convergence.

Ainsi, alors que les dépenses publiques augmentent de 4% par an en moyenne depuis 1996 (hormis en 1998), la part de ces dépenses dans le PIB reste stable et diminue même pour les dépenses militaires (de 1.12 à 0,92% entre 1997 et 2002). L'effort de défense est le plus faible des pays européens et le gouvernement actuel ne semble pas près à changer cette situation.

En présentant le budget 2002, le ministre de la défense déclarait qu'il était certes nécessaire de poursuivre les efforts entrepris, mais qu'il ne lui semblait pas souhaitable à moyen terme que le budget dépasse 1.3% du PIB. Cette valeur, certes encore faible par rapport aux autres pays européens, supposerait, un effort de plus de 28% par rapport au budget 2001. Ce projet de budget 2002 confirme les évolutions constatées les années précédentes. Il est certes en augmentation de 4,3% avec 6,322 Mds d'euros (1052 Mds de Pts) mais en part du PIB on tombe au dessous du chiffre de 1% avec 0,92%.

Avec le budget 2003 présenté à la chambre des députés le 10 octobre 2002, on constate un ralentissement de la croissance budgétaire lié à la réforme fiscale et au souhait du Gouvernement de respecter le pacte de stabilité. Le budget de la défense ne croit que de 2,48% à 6,480 milliards d'euros. La part consacrée aux équipements ne croit pour sa part que d'1,39% à 1,629 milliards d'euros. Bien entendu ce budget est abondé comme les années antérieures par six organismes autonomes du ministère de la défense¹⁵

Evolution du budget de la défense de 1991 à 2002 en Mds de Pts et en Mds d'euros.

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Budget de défense en Mds de Pts	858,3	785,9	757,7	805,5	866,5	870,1	870	897,4	928,2	965,4	1008,8	1052
Budget de défense en Md d'euros	5,16	4,72	4,55	4,84	5,21	5,23	5,23	5,39	5,58	5,80	6,06	6,32

. source : Ministère de la Défense espagnol

2) La répartition budget de fonctionnement/budget d'équipement

Malgré cette faiblesse des crédits de défense, le gouvernement souhaiterait maintenir des investissements suffisants pour permettre la modernisation de ses équipements. Pourtant, on a vu ces dernières années les dépenses de fonctionnement augmenter plus vite que les dépenses d'équipement et, même si depuis 1999 des efforts sont faits en matière d'équipement, les crédits d'investissements ne représentent aujourd'hui qu'environ 26% des dépenses totales. Or, la professionnalisation des armées impose des coûts qui sont incontournables à moyen terme et difficile à maîtriser. Plus grave ce ratio

équipement/fonctionnement continue à se dégrader alors même que l'on arrive en fin du processus de professionnalisation. Dans le projet de budget 2002, les dépenses de fonctionnement atteignent 72,3% du total des crédits contre 71,7% en 2001. L'essentiel de l'augmentation des crédits va donc bien aux dépenses de fonctionnement et notamment aux dépenses de personnels (cf plus bas)

Répartition équipement/fonctionnement

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Fonctionnement en Mds de Ptas En Mds d'euros	572,69 3,44	550,25 3,31	547,03 3,29	566,15 3,40	609,07 3,66	637,92 3,83	634,83 3,82	657,82 3,95	688,27 4,14	713,74 4,29	745,6 0 4,48	761,6 9 4,57
Equipement En Mds de Ptas En Mds d'euros	285,65 1,72	235,63 1,42	210,68 1,27	239,33 1,44	257,43 1,55	232,14 1,40	235,17 1,41	239,61 1,44	239,93 1,44	251,66 1,51	263,2 3 1,58	268,8 6 1,61

Source : Ministère de la Défense espagnol

Ainsi dans le budget 2002, les dépenses de personnels augmentent à elles seules de 5,9% alors que les dépenses d'équipement n'augmentent que de 2,1%, soit juste un peu plus que l'inflation (2%)

3) La professionnalisation des armées.

Le passage à une armée de métier s'avère coûteux et il entraîne une valorisation des crédits en personnels qui représentent près de 60% du budget total en 2002 (59,2%), alors qu'ils étaient minoritaires en 1990 (44% du budget). Lors de l'annonce de la professionnalisation en 1996, le ministère de la défense fixait l'objectif d'un schéma de forces consolidées de 160 000 militaires à partir de 2003.

Les autorités ont planifié une politique de recrutement de militaires professionnels en fonction des objectifs futurs de défense et de sécurité nationale. De fait, dès le budget 2000, une loi sur les effectifs des forces armées prévoit la constitution d'une force de 85 000 soldats professionnels en 2000 (25% de plus qu'en 1999, réalisé par des changements de statut de certains militaires) 102000 en 2001 (+20% par rapport à 2000) avec un objectif de 115 000 en

¹⁵ Canal de Experiencias Hidrodinamicas de El Pardo, Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa, INTA, INVIFAS, ISFAS, Servicio de Construcciones y Servicios de Cria caballo y Remontaje, le tout abondant d'un peu plus d'un milliard d'euros le budget de la défense chaque année.

2003 (+13% par rapport à 2001). Les forces professionnelles auraient représenté alors plus de 70% des militaires de l'armée espagnole (contre 39% en 1999 et 53% en 2000). Les effectifs civils ont été réduits dans une moindre mesure (-12% depuis 1996). Ils représentent une part plus limitée des forces en comparaison d'autres armées, déjà professionnelles (34% aux Etats-Unis ou 35% au Royaume-Uni en 2000).

Cette politique de professionnalisation a été un double échec. Echec quant aux effectifs en eux-mêmes puisqu'en 2001 seul 78 000 soldats professionnels étaient recrutés au lieu de 102 000. Pour 2002, l'objectif était de 86 000 soldats professionnels, objectif qui ne pouvait être atteint. Finalement, le ministre de la défense, Federico Trillo-Figuerora, a pris acte de cet échec en annonçant dans la revue stratégique opérée en 2002 que le nombre de soldats n'excéderait pas 75 000.

Echec économique également. Alors même que ce processus de professionnalisation approchait de son terme, on assiste à un dérapage progressif des dépenses de fonctionnement et notamment des dépenses de personnels. En 1990, ces dépenses de personnels atteignaient 44 % du total du budget. Elles représentaient 58,4 en 2001 et atteindront 59,2% en 2002. Ces dépenses ne sont donc pas contenues et grèvent d'autant la capacité de modernisation des équipements.

4) Les objectifs de capacités et les programmes correspondants

Le budget d'équipement de l'Espagne progresse, mais à un rythme qui ne dépasse pas celui de l'inflation, les excédents de la croissance budgétaire étant consacrés en priorité au processus de professionnalisation des armées.

Le volume total de crédits d'équipement, qui représente la moitié de celui de l'Italie, ne permet pas de mener une politique de capacités autonomes ou de renouvellement complète de tous les types de matériels. L'Espagne doit faire des choix, et ne peut même pas se payer le luxe d'éparpiller ses crédits d'équipement comme l'Italie

La modernisation des forces armées espagnoles comprend donc trois programmes importants, l'Eurofighter, la frégate F-100 et le char Léopard II, qui correspondent à autant d'objectifs industriels. Le prochain grand programme sera l'avion de transport tactique A 400 M, dont 27 avions ont été commandés et dont la chaîne de montage doit se situer à Séville.

Ces trois programmes arrivent tous en phase de production, c'est à dire le moment où les financements doivent être les plus importants.

La particularité du financement de ces programmes est de faire appel depuis 1997 à des prêts du ministère de l'industrie, auquel s'est substitué le ministère des sciences et des technologies depuis 2001. Le principe est que pour être éligible à ce type de financement, il est nécessaire que les programmes soient susceptibles d'entraîner des progrès technologiques, ce qui justifierait que ce financement ne puisse avoir lieu que lors des phases de R & D. C'est en tout cas l'argument qui est affiché. Si le remboursement de ces financements doit intervenir au moment de l'entrée en phase de production, ce qui fait qu'il faut analyser à priori ces crédits comme des avances remboursables, on constate que ces prêts vont continuer durant les phases de production, et surtout que le montant de ces prêts est très important.

En 2001, le financement pour le ministère de la recherche et de la technologie pour les programmes de char Léopard II, de frégate F-100 et d'avion de combat Eurofighter était respectivement de 180 millions d'euros, 349 millions d'euros et 384 millions d'euros. En 2002, pour ces mêmes programmes, les prêts du ministère des sciences et de la technologie sont respectivement de 245 millions d'euros, 338 millions d'euros et 507 millions d'euros.

On constate donc que, sur une période d'un an, le total des prêts atteints 1,146 Mds d'euros soit 70% du total des dépenses d'équipement financées par le ministère de la défense. Au total le budget d'équipement réel de l'Espagne avoisine les 2,8 milliards d'euros, ce qui représente environ 80% du budget d'équipement italien. Toutefois, cette augmentation est factice et il faudra bien un jour rembourser les prêts du ministère de la science et de la technologie. On constate également que le montant de ces prêts ne fait qu'augmenter avec le temps puisqu'en 2001 il avoisinait les 0,90 Mds d'euros pour un pourcentage des dépenses d'équipement de 0,57%. En six ans, ce sont 4,83 Mds d'euros qui ont été consacrés par le ministère de l'industrie puis par le ministère de la science et de la technologie à ces quatre grands programmes. Ces prêts représentent aujourd'hui plus de trois annuités d'équipement du ministère de la défense, et 0,7% du PIB qui ne sont pas comptabilisés en déficit budgétaire pour le moment.

Sur certains programmes, il faut bien se rendre compte que ce sont ces prêts du ministère de l'industrie qui financent pratiquement intégralement l'acquisition des matériels. Dans le budget 2002 on voit par exemple les crédits du ministère de la défense pour l'acquisition d'avions augmenter de 78% pour atteindre 297 millions d'euros tous avions confondus. Sur cette somme, 148 millions d'euros sont consacrés à l'Eurofighter en 2002. Dans le même temps, les prêts du ministère de la science et de la technologie pour ce programme sont de 507 millions d'euros la même année.

Il faut noter qu'en 2002 le ministère de la défense va commencer à rembourser le ministère de la science et de la technologie, 12% environ du titre V étant consacrés à ces remboursements (200 M euros). Le solde net du ministère de la technologie et de l'industrie envers le ministère de la défense équivaut donc environ à 900 millions d'euros soit la même somme qu'en 2001. A ce rythme, et si on considère que l'on est face à des avances remboursables, il faudra 24 ans pour rembourser la dette accumulée par le ministère de la défense envers le ministère de la science et de la technologie, à condition naturellement que cette pratique d'avances remboursables cesse. Au rythme du ratio avance/remboursement constaté en 2002 (1,2 Mds d'euros/0,2 Md d'euros), le délais de remboursement de la dette s'accroît de 5 ans tous les ans. On comprend donc aisément à la lecture de ces chiffres que ce système d'avances remboursables est sans doute une fiction et qu'il faut parler d'une contribution du ministère de la science et de la technologie au ministère de la défense d'un peu moins d'1 milliard d'euros par an, soit environ 36% d'un budget d'équipement consolidé qui se situerait aux alentours de 2,5 Mds d'euros. Cette interprétation semble devoir se confirmer dans le budget 2003 qui voit une augmentation spectaculaire du nombre de programmes financés par le ministère de la science et de la technologie en passant de 4 à 12¹⁶

Les financements complémentaires du ministère de la défense comprennent également la cession d'actifs qu'ils s'agissent de biens immobiliers (69,12 Meuros attendus en 2002) ou de ventes de matériels (144,54 Meuros attendus en 2000)

A côté de ces « trois grands programmes et demi », il faut ajouter un certain nombre d'autres programmes qui vont prendre le relais dans les années à venir même s'ils sont moins importants que les programmes actuels. Dans ce cadre on peut citer l'achat d'hélicoptères d'attaque (une trentaine, soit une enveloppe de 1,2 Md d'euros) pour lesquels Boeing et Eurocopter sont en compétition, les armements de l'Eurofighter (Taurus ou Storm-Shadow/Scalp, Iris-T ou Asraam, Meteor pour 0,75 Md d'euros), les quatre sous-marins S-80 (1 Md d'euros) et les blindés Pizzaro (en cours 0,5 Md d'euros). Enfin, l'Espagne est également dans une phase de modernisation de certains matériels qu'il s'agisse des avions F-18 et AV-8B, des blindés BMR et des hélicoptères de la marine. D'ores et déjà on sait que les sous-marins S-80 ou le bâtiment LHD devraient également faire l'objet de prêts du ministère de la science et de la technologie.

¹⁶ Informe Sobre los presupuestos para I+D civil i militar en espana, Barcelona, octobre 2003, Fundacio per la Pau

Concernant le programme Helios II, l'Espagne a finalement décidé de signer le 6 décembre 2001 un arrangement de coopération avec la Belgique et la France lui permettant de disposer d'un droit de programmation des prises de vues pour ses besoins spécifiques à hauteur de sa participation, c'est à dire 2,5%. Etant donné son entrée tardive dans le programme, il n'y aura pas de retour industriel, l'Espagne se contentant de compléter ses installations Helios I afin de programmer et de recevoir les images satellitaires.

Les financements des programmes nationaux sont parfois difficiles à identifier tant les modes de gestion sont multiples et spécifiques en matière d'équipements militaires. Certains programmes sont directement gérés par le ministère de la défense (véhicule de combat Pizzaro réalisé pour l'armée de terre en collaboration avec l'Autriche, les systèmes de communication). Il existe également plusieurs organismes autonomes qui s'autofinancent entre eux (à 91% en 2000), dont le budget global est plus élevé en 2000 et 2001 que les crédits du ministère pour la modernisation et la R&D et qui gèrent nombre de programmes militaires. Ainsi, l'INTA (Instituto Nacional de Tecnicas Aeroespaciales) est chargé du développement d'une plate-forme (Minisat) et de lanceurs de petits satellites ou d'avions légers d'observation (ALO) ou téléguidés (ALBA). Le ministère de la défense a accordé 20% de ses crédits de R&D à cet organisme en 2001.

De manière générale, face à la relative atonie des dépenses de défense espagnole, force est de reconnaître qu'un effort particulier est réalisé en faveur des dépenses de recherche et de développement. Celles-ci représentaient 14,1% des dépenses d'équipement en 2000, 16,4% des dépenses d'équipement en 2001 et ont encore augmenté de 5,9% en 2002. Toutefois cette évolution suit la forte diminution de 15,7 % de ces crédits en 2000. Le poste prioritaire est celui de l'information et de la communication (48 millions d'euros), puis les véhicules de combat (42,97 millions d'euros), les plate-formes et systèmes de propulsion (33,11 millions d'euros) et les satellites d'observation (22,84 millions d'euros).

Section II) Les facteurs endo/exogènes : les facteurs autres que capacitaires dans les choix capacitaires : les effets de la politique industrielle

L'Espagne vit largement au dessus de ses moyens en matière de défense (au moins les 36% de crédits d'équipement constitués par les prêts remboursables du ministère de la recherche et de la technologie) mais avec une relative insouciance pour le moment. Surtout, la politique d'armement espagnole semble être cohérente avec la politique industrielle et

technologique qui a été déterminée ainsi qu'avec le processus de privatisation/restructuration de la SEPI. Il en effet remarquable de constater que les trois grands programmes d'armement actuels correspondaient aux trois grands dossiers de privatisation de la SEPI : CASA dans l'aéronautique, Bazan devenu Izar dans le domaine naval, et Santa Barbara dans le domaine du matériel terrestre.

De cette politique il semble ressortir que les Espagnols ont essayé de se servir au mieux de leurs programmes d'armement pour valoriser tant industriellement que technologiquement leurs entreprises dans le cadre de restructurations européennes et privatisations au plan national. L'entrée dans le programme Eurofighter, et surtout l'implication tant technologique que sur le nombre d'avions commandés dans l'avion de transport tactique A 400 M correspondent à la place que la SEPI souhaitait voir tenir à CASA dans EADS, y compris avec la perspective de la chaîne de montage de l'A 400 M à Séville. Il est significatif à ce propos d'observer que la diminution des commandes espagnoles depuis le début du programme a été proportionnel à la diminution des commandes pour l'ensemble des pays. A l'origine les estimations étaient de 270 commandes dont 36 pour l'Espagne, soit 13,3%. Désormais nous en sommes à 27 avions pour une commande totale de 196 avions, soit 13,7% (avant la réduction à 60 de la commande d'avions allemands).

La frégate F-100, dont le know-how est pour l'essentiel américain et qui doit être équipé du système Aegis, est surtout l'occasion de mettre l'accent sur le retour industriel qui atteint 91,5% sur l'ensemble du programme et 80% sur la part des achats à l'extérieur (qui représente 60% du programme). Toutefois si on ajoute la charge de travail proprement dite à la perspective de la commande de 4 sous-marins S80 où se trouve l'essentiel de la compétence d'Izar, il semble évident que l'on essaie ainsi de mettre ce chantier naval dans une bonne perspective en vue d'une alliance européenne/ouverture de capital.

Enfin la charge importante de travail avec l'achat de 219 chars Léopard mettait Santa Barbara dans une situation intéressante pour un éventuel repreneur. Dans ce cas c'était la meilleure offre qui était souhaitée sachant que technologiquement parlant les Espagnols avaient peu d'ambition sur le sujet.

Dans le cas de l'hélicoptère d'attaque, il est probable que c'est également les capacités de base de l'industrie espagnole dans le domaine couplée avec la place que l'on fera à l'Espagne dans un montage industriel qui fera la différence. Cette lecture plaide naturellement pour Eurocopter même si l'armée de terre est proche des Américains sur ce dossier. Le

discours ambiant sur l'accroissement du gap technologique entre l'Europe et les Etats-Unis ne plaide pas non plus pour les Européens.

C'est sans doute afin de mieux s'insérer dans cette restructuration européenne que l'on a vu en 2001 un redémarrage notable des crédits affectés à la R & D, et les déclarations officielles mettent l'accent sur la nécessité de donner la priorité aux programmes qui favorisent la compétitivité nationale. Dans cette logique, le ministère de la défense souhaite favoriser les projets qui permettent de développer des technologies duales capables de profiter aux productions civiles et d'améliorer la compétitivité des entreprises espagnoles.

Section III) Les facteurs endo/exogènes : Le cadre économique général

Comme dans les autres pays européens, le degré de priorité donnée à la politique de défense est fonction de la situation économique générale et de la situation de l'Espagne au regard du pacte de stabilité, et d'autre part de l'importance relative donnée à la défense par rapport aux autres dépenses publiques.

Au sein des pays de la zone euro, l'Espagne présente une bonne santé économique et est citée comme un des exemples des bienfaits économiques de l'entrée dans l'Union européenne dans le milieu des années 80. Seule la Grèce et l'Irlande ont eu un meilleur chiffre de croissance en 2001, l'Espagne ayant réussi 2,6%. En 2002, malgré le ralentissement économique général le chiffre de croissance devrait se situer à 2%. Le projet de budget 2003 est malgré tout marqué par une certaine retenue, le Gouvernement espagnol voulant respecter, notamment pour des raisons de politique européenne, un affichage d'équilibre budgétaire. Le Premier ministre Aznar s'en est d'ailleurs pris aux pays européens qui, comme la France, ne respectaient pas le pacte de stabilité et affichaient leur volonté de le voir être aménagé.

Si l'Espagne affiche un déficit budgétaire égal à zéro, l'indice du taux d'endettement, que certains souhaiteraient voir mieux pris en compte comme critère de convergence de la politique économique dans la zone euro, est en revanche moins bon puisqu'il atteint 67,8%.

L'affichage donné par le gouvernement espagnol en faveur de la défense, comme par exemple l'appel commun signé avec Tony Blair pour que les pays européens augmentent leur effort en matière de défense, est également en partie factice. Mesuré par rapport au PIB, la défense ne représente que 0,92% et environ 1,15% si on ajoute les crédits venant des organismes rattachés au ministère de la défense. Quant aux crédits du ministère de la science

et technologie, ils ne peuvent être comptabilisés, contrairement à la présentation qu'en fait le secrétaire d'Etat à la défense Diaz Moreno en commission de la défense de la Chambre des députés, puisque ce sont des prêts. S'ils devaient être comptabilisés, cela voudrait dire qu'il existe un déficit public de 0,7%¹⁷. Dès lors l'effort de défense espagnol grimperait à 1,5% du PIB.

Cet affichage d'une Espagne étant un des pays européens faisant un effort en matière de défense est également en partie factice si on examine l'ensemble des dépenses publiques. Présentant le budget de la défense devant la commission de la défense de la chambre des députés, Diaz Moreno expliquait que les priorités budgétaires allaient à la modernisation des infrastructures, à la recherche et à la technologie, à la sécurité des personnes et aux affaires sociales¹⁸. Et on constate effectivement que dans le budget général 2003, le ministère de l'intérieur voit ses crédits augmenter de 10,6%, celui des affaires sociales de 10,1%, celui de l'éducation nationale de 4,5% ou celui de l'environnement de 5,9%. Le projet de budget de la défense 2003 ne prévoit pour sa part qu'un taux de croissance de 2,48% qui est inférieur à la croissance économique attendue de 3%. Enfin avec 6, 48 milliards d'euros, le budget de la défense ne représente que 5,68% du budget de l'Etat.

Section IV) Quelles projections capacitaires à l'horizon 2012

A) Le coût des grands programmes et l'hypothèque des prêts remboursables du ministère de la science et de la technologie

Répondant à une question portant sur la date de livraison du dernier Eurofighter, le Président de la commission de la défense de la Chambre des députés, Rogelio Baon, disait « *le problème n'est pas là : de toute manière nous n'avons pas le moyen de les payer* »¹⁹. Toute la problématique d'une analyse prospective sur les capacités espagnoles à l'horizon 2012 est en effet conditionnée par la manière dont sera réglée la question de la dette interne espagnole sur les grands programmes d'armement. Pour l'heure les autorités réagissent avec calme et placidité au défi qui leur est posé avec un raisonnement du type : « nous n'avons certes pas les moyens de payer ces matériels mais nous en avons besoin : nous trouverons donc un moyen pour les financer ».

¹⁷ Cortes generales, Diario de sesiones del Congreso de los diputados, Comisiones defensa, 10 octobre 2002

¹⁸ Cortes generales, diario de sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones defensa, 10 octobre 2002.

Concrètement, le ministère de la défense donne un certain nombre de détail sur ces programmes d'armement.

En signant le MoU 6 du programme Eurofighter, le conseil des ministres a approuvé une enveloppe de 987 899 millions de Ptas (6 Mds d'euros) le 28 novembre 1997 pour la production de 87 avions. Ce financement doit se faire en 13 ans entre 2002 et 2014. Si l'on imagine une répartition équilibrée, on obtient un financement de 450 millions d'euros par an. Il est probable qu'en 2002 le budget va prendre en compte le début du financement de l'Eurofighter puisque les dépenses consacrées à l'aéronautique montent brutalement de 78 % entre 2001 et 2002 pour atteindre 297 millions. Sur cette somme, 148 millions d'euros sont consacrés à l'Eurofighter. On a vu également que les prêts du ministère de la science et de la technologie atteignait 507 millions d'euros en 2002, ce qui pourrait s'expliquer par l'augmentation des coûts depuis 1997 due aux problèmes technologiques rencontrés par ce programme. En ce qui concerne les avances remboursables du ministère de l'industrie et de la technologie sur ce programme, celles-ci atteindront 2,71 Md d'euros en 2002 sur ce seul programme.

Pour ce qui concerne la frégate, l'approbation du programme en conseil des ministres remonte à 1997. Le coût en est de 1,68 md d'euros, les livraisons devant intervenir entre 2002 et 2006 et le paiement s'effectuant en dix ans. La première frégate a d'ailleurs été livrée durant le deuxième semestre 2002. Il est difficile de connaître avec exactitude l'échéancier de paiement de la frégate F-100. Toutefois encore une fois, si on prend comme base un échéancier linéaire on obtient une annualité de 168 millions d'euros sans commune mesure avec les 80 millions d'euros consacrés en 2002 aux bâtiments de la marine. Encore faut-il signaler encore une fois que ces crédits sont en forte augmentation en 2002 (+121%) ce qui signifie bien la montée en puissance du financement du programme de la frégate F-100. La question est de savoir si pour la frégate F-100 les avances remboursables donneront bien lieu à remboursement puisqu'en 6 ans les ministères de l'industrie puis de la recherche et de la technologie ont dépensé près de millions 1,24 Md d'euros, soit près de 75 % du coût du programme.

Enfin pour ce qui est du char de combat Léopard II, les indications sont encore plus précises. Le coût total pour les 219 chars est de 1,90 Mds d'euros. La fabrication doit se dérouler entre les années 1999 et 2008. Le financement du ministère de l'industrie et de la technologie est de 1,36 Mds d'euros, soit 71% du coût du programme, jusqu'à l'année 2006.

¹⁹ Entretien le 6 février 2002

En 2002 environ 739 millions d'euros ont déjà été versés par le ministère des sciences et de l'industrie, le remboursement devant se faire entre 2007 et 2016. L'annualité du remboursement doit donc être de 136 millions d'euros à partir de 2007, le ministère de la défense devant également financer la part restante soit 0,55 Md d'euros. Sur 10 ans cela fait donc une contribution moyenne de 55 millions d'euros pour une ligne budgétaire en matière de blindés qui est pour l'année 2002 de 63,76 millions d'euros. Cela veut donc dire que même en étalant sur 20 ans le programme on arrive à saturer et même plus la ligne de crédits affectée aux blindés en général.

Au total il apparaît que le montant total des prêts du ministère de la technologie excède largement les montants nécessaires aux phases de recherche et développement. Celles-Ceux-ci servent à avancer, le règlement de la phase de production des programmes. Cette interprétation semble confirmée par le budget 2003 qui voit une augmentation spectaculaire du nombre de programmes financés par le ministère de la science et de la technologie. Désormais ce ministère contribuera aux programmes suivants :

- Eurofighter (avant 2003)
- Modernisation des P3 Orion (avant 2003)
- Frégate F-100 (avant 2003)
- Char Léopard (avant 2003)
- Avion de transport A 400 M
- Airbus A 310 (VIP et ravitaillement en vol)
- Hélicoptère d'attaque
- Sous-marins S-80
- LHD
- Missile Meteor
- Blindé Pizarro
- Poussée vectorielle

En 2003, le montant total des prêts est de 1, 049 milliard d'euros

Pour l'avenir deux options peuvent être envisagées.

- 1) Si les avances remboursables donnent effectivement lieu à remboursement, ce système semble d'abord conçu pour étaler le paiement de programmes d'armement sur des délais plus longs que les dates de livraison : ainsi pour le Léopard 2 on arrive à un paiement en 18 ans pour une livraison s'étalant sur 9 ans. Il est possible que le raisonnement ait été conçu de la même manière pour la frégate F-100 et que l'on ait

dans un cas un paiement sur 20 ans au lieu de 10 (frégate F-100) et dans le cas de l'Eurofighter un paiement sur 26 ans au lieu de 13. Toutefois, même avec de tels échéanciers on peut éprouver certains doutes sur la capacité de paiement, surtout si d'autres programmes font l'objet dans l'avenir de cette procédure, comme l'A 400 M. En tout état de cause le système ne peut être équilibré que si un jour les remboursements sont au moins égaux aux prêts.

- 2) La deuxième option est l'annulation pure et simple de la dette du ministère de la recherche et technologie.

Aujourd'hui il est certain qu'entre le début des remboursements de la dette et les propos tenus par les officiels sur le sujet, on a le sentiment que les autorités sont à la recherche d'une solution qui soit plus orthodoxe au niveau des finances publiques tout en entérinant le fait que l'Espagne est dans l'impossibilité de payer de tels programmes d'armement sur une courte période. Lors de la présidence espagnole de l'Union européenne, ce pays avait mis la question de l'armement à l'ordre du jour. L'un des projets proposés par le ministère de la défense consistait en la possibilité de faire figurer dans les budgets de défense le financement des programmes d'armement sous la forme d'un tableau d'amortissement, à l'image de la comptabilité des entreprises, sur la durée de vie des matériels et ce afin de ne pas grever les finances publiques. L'objectif serait de pouvoir bénéficier de prêts à long terme pour financer les programmes et de diminuer comptablement la dépense budgétaire réelle de l'Espagne en matière de défense. Aujourd'hui le président de la commission de la défense de la Chambre des députés, Rogelio Baon, pense que le ministère de la défense ne pourra payer qu'une frégate F-100 sur les quatre commandées et qu'il faudrait 25 ans au lieu de 13 pour financer l'Eurofighter²⁰.

Cette proposition espagnole n'aurait sans doute que peu d'effets à long terme sur la présentation des dépenses de défense. Les matériels ont un coût et le fait d'allonger la durée comptable de paiement ne le change pas. En revanche cette proposition peut présenter deux avantages pour Madrid.

En premier lieu l'Espagne, qui n'a pas les moyens de se doter de tous les types de matériels, est plus sensible que les grands pays au phénomène de pic de financement sur les programmes importants. Et il est vrai que la conjonction du paiement de la phase de production de trois programmes importants peut se traduire par un surcoût budgétaire

conjoncturel difficile à absorber. Un mécanisme de présentation des dépenses d'équipement sous forme de tableau d'amortissement aurait l'avantage de permettre de lisser les dépenses budgétaires d'un pays comme l'Espagne.

En second lieu l'adoption d'une telle présentation aurait pour effet immédiat de faire disparaître la dette budgétaire liée aux prêts du ministère de l'industrie, en espérant que la croissance économique ultérieure et la fin d'une époque marquée par le financement de programmes d'équipement importants permettront de résorber progressivement cette dette.

Aujourd'hui il est peu probable que cette proposition soit adoptée, même si elle constitue provisoirement une voie médiane entre ne rien faire et exclure les dépenses d'investissement de défense du pacte de stabilité. Pour le moment l'Espagne en la personne du Premier ministre s'est fait le garant du respect du pacte de stabilité. Toutefois si la contestation venue de France sur l'application de ce pacte continuait et si les dérapages budgétaires se poursuivaient en France, en Allemagne et en Italie, l'Espagne pourrait en profiter pour mettre fin à la « fiction » des prêts du ministère de la science et de la technologie et donc annuler la dette. L'autre solution, qui semble aujourd'hui la plus plausible, est que l'Espagne parie sur une croissance économique forte permettant une fois les programmes terminés d'éponger cette dette sur le long terme. Sur ce sujet précis on peut donc conclure aujourd'hui en deux points :

- Malgré la fiction budgétaire des deux programmes ceux-ci n'apparaissent pas à ce jour menacés. Tout juste peut-on imaginer que l'Espagne profite de l'annonce d'une annulation collective d'un certain nombre d'Eurofighter par les partenaires sur ce programme pour réduire sa commande.
- Toutefois cette situation conduit l'Espagne à être prudente sur les autres programmes de modernisation des forces armées et ce d'autant plus qu'à l'horizon 2008, le programme A 400 M sera considéré comme incontournable du fait des intérêts industriels en jeu.

1) Projection capacitaire : armée de l'air

a) défense aérienne

Les 87 Eurofighter commandés sont destinés à se substituer aux 65 Mirage F1 en service depuis 1975 et dont la modernisation intervenue à la fin des années 90 permettra le maintien en service jusqu'en 2012. 4 avions devraient entrer en service en 2003, 5 en 2004,

²⁰ entretien le 6 février 2002

puis 6 avions à partir de 2006. Toutefois l'accident d'un des 7 prototypes en décembre 2002 pourrait entraîner une modification de ce calendrier.

Les Northrop F-5 entrés en service dans les années 60 n'ont en revanche plus qu'une capacité opérationnelle secondaire et sont affectés principalement à l'entraînement. 18 devraient toutefois faire l'objet d'un programme de modernisation.

Le retard pris par le programme Eurofighter pourrait entraîner une diminution des capacités opérationnelles à l'horizon 2004-2005. la commande totale est sujette à caution comme chez les autres partenaires.

b) Attaque au sol

La capacité d'attaque est confiée aux 91 F-18 qui ont été livrés à partir de 1986 et qui ont fait l'objet d'un programme de modernisation au milieu des années 90.

65 de ces F-18 seront de nouveau modernisés à partir de 2003, afin de leur donner une capacité d'opérer de nuit et de pouvoir utiliser des armements guidés GPS (utilisation de JDAM). Selon le chef d'état major, Gonzales Gallardo Morales, l'acquisition de missiles Stand-Off, Storm-Shadow ou Taurus, ne pourra intervenir avant 2007-2008²¹ Il faudra sans doute procéder au remplacement de ces avions vers les années 2015/2020. L'Espagne n'a pas affiché pour le moment son intention de rejoindre le programme JSF sans doute du fait de l'impossibilité de participer au programme de financement du développement que demande les Américains. Dans ce domaine, il est probable que les Espagnols attendent de voir l'évolution du secteur aéronautique d'EADS avant de prendre quelques décisions que ce soit.

c) Reconnaissance

A ce niveau l'Espagne doit faire face à une lacune capacitaire immédiate les 14 Phantom F-4 ayant été retirés du service, les coûts de maintenance étant trop élevés et les avions ayant eu des défaillances. En 2003 un certain nombre de F-18 devraient avoir cette capacité grâce à l'acquisition de pods de reconnaissance.

d) Acquisition des cibles, drone MALE

L'Espagne envisage l'acquisition de drones MALE, mais le chef d'état major de l'armée de l'air a indiqué qu'ils ne disposaient pas des crédits nécessaires à cette acquisition.

e) Patrouilleurs maritimes

L'armée de l'air espagnole dispose de 5 P3 Orion, deux en version A datant de 1973 et 5 de version B datant de 1988. Il est uniquement prévu de les moderniser en version C afin de prolonger leur durée de vie. Il est probable que les deux premières cellules datant de 1973 seront retirées du service. L'armée de l'air est consciente que sa capacité est très dégradée dans ce domaine du fait de l'obsolescence du matériel actuel

f) Transport stratégique

A l'heure actuelle l'Espagne dispose de 5 C-130 H datant des années 70, modernisés en 1994 et qui doivent être retirés du service en 2010.

L'Espagne financera jusqu'en 2007 l'achat d'avions de transport de taille moyenne C 295. 6 avions ont déjà été livrés et 3 autres le seront en 2003. L'Espagne dispose également de 20 C-235 et de 70 C-212 de petite capacité et assez anciens (datant des années 70). Les 27 A 400 M qui constituent le programme majeur des Espagnols après les 3 programmes actuels doivent se substituer au C-130 H. A terme l'acquisition des A 400 M doit se traduire par une augmentation de capacités significative de l'Espagne en matière de transport. 9 de ces avions doivent avoir une capacité de ravitaillement en vol.

g) Ravitaillement en vol.

2 types d'avions ont une capacité de ravitaillement en vol. Les 5 KC 130 H, qui devront être retirés du service à la fin de la décennie, et 3 Boeing 707 également assez anciens. Il est prévu que 9 des A 400 M aient une capacité de ravitaillement en vol. En attendant les A 400 M on envisage la possibilité de donner une capacité de ravitaillement en vol aux deux A 310 VIP qui ont été commandés.

²¹ Cortes generales, Diaro de Sesiones Del Congreso de los Diputados, 10 octobre 2002

B) Marine

1) Groupe aéronaval

Il est composé d'un porte-avions sans catapulte « Principe de Asturias » entré en service en 1988. Ce porte-avions embarque une dizaine d'AV-8B (9 AV-8B ont été acquis pour être embarqués). En 1996, l'Espagne a acquis 8 AV-8B plus. Actuellement les 8 AV-8B sont en cours de modernisation au standard AV-8B plus. Ce porte-avions dispose également de 2 hélicoptères de lutte anti-sous marine SH-3D. Si l'Espagne veut conserver une capacité aéronavale, il sera nécessaire de débiter le programme de remplacement du Principe de Asturias au début des années 2010.

Ce porte-avions est accompagné de 5 frégates de la classe Baléares construites durant les années 70. ce sont ces 5 frégates qui font l'objet d'une substitution avec les frégates F-100 dotés du système de défense aérienne américain AEGIS qui accroîtra la défense du groupe aéronaval et des zones côtières. Le Gouvernement a décidé d'équiper ces 6 frégates de 16 hélicoptères d'attaque SH-60D Lamps III. Toutefois ces appareils seront soumis à une restriction d'emploi du gouvernement américain comme on a pu l'apprendre lors du conflit pour le contrôle de l'îlot Persil

Le groupe aéronaval comprend encore les bâtiments de débarquement amphibie LPD Galicia et Castilla entrés en service en 1998 et 2000 dont la capacité est de 2 500 tonneaux et 600 hommes d'infanterie de marine et deux LCT Hernan Cortes et Pizarro. Les 2 LCT pourraient être remplacés avant la fin de la décennie. Les bâtiments peuvent embarquer 10 hélicoptères AB-212 d'attaque.

Cette force amphibie devrait comprendre également un LHD qui devrait être commandé à Izar. Ce bâtiment d'assaut pourrait embarquer des Harrier ce qui compenserait partiellement l'absence du porte-avions en cas d'Iper. Son coût est de 300 millions d'euros. Il devrait sans doute faire l'objet d'un financement du ministère de la science et de la technologie.

2) Frégates anti-sous-marines

La marine espagnole comprend 6 frégates de la classe Santa-Maria qui ont été mises en service entre 1986 et 1994. ces frégates sont polyvalentes mais avec une capacité anti sous-marine prononcée. 6 hélicoptères SH-60B Lamps équipent ces frégates.

3) Corvettes

Les 6 corvettes de la classe Descubierta datent du début des années 80. Elles ne font pas pour l'instant l'objet d'un programme de remplacement.

4) Sous-marins

Avec les frégates F-100, le programme de remplacement des sous-marins de la classe Dolphin datant du début des années 70 est le plus important de la marine. Les 4 sous-marins S-80 devraient être basés sur le modèle Scorpène. Les Espagnols envisagent de doter ces sous-marins de missiles de croisière Tomahawk américain²²

Le coût d'un tel programme, pour quatre sous-marins, peut être estimé à 1,5 milliard d'euros, le financement s'étalant entre aujourd'hui et 2010. L'importance de ce programme exige sans doute qu'un des grands programmes actuels soit terminé pour pouvoir le financer. Il faudra donc attendre la fin des programmes de frégates F-100 et du char Léopard pour que ce programme puisse être véritablement financé. Il est envisagé que le programme de sous-marins S-80 fasse l'objet d'un financement du ministère de la science et de la technologie comme tous les autres programmes d'armement important²³

C) Programmes terrestres

1) Chars Léopard

Le premier char Léopard 2 E entrera en service en septembre 2003, soit avec un an de retard. La livraison des 233 exemplaires s'échelonne jusqu'en 2008. Ces chars devraient se

²² El País 19 septembre 2002

²³ interview du ministre de la défense à El Mundo, 19 septembre 2002

substituer aux 150 chars AMX 30, et 250 M-60 en service dans l'armée de terre espagnole. En attendant la livraison de ces matériels, 108 Léopard 2 A ont été prêtés en à la fin des années 90 pour cinq ans par l'armée allemande. Ce prêt sera prorogé en attendant l'entrée en service des Léopard 2-E.

2) Hélicoptères de combat

Le conflit de l'îlot du Persil a mis en lumière l'urgence pour l'Espagne de combler une lacune capacitaire dans ce domaine. Les 73 BO 105 arrivent à leur fin de vie opérationnelle et l'armée de terre se voit obligée d'armer ses hélicoptères UH-10 avec des mitrailleuses. Le besoin opérationnel a été fixé à 24 appareils et le choix doit se faire entre l'hélicoptère Apache et l'hélicoptère Tigre. Il est envisagé éventuellement de partager la commande entre ces deux types d'hélicoptères, le coût total du contrat étant de 760 millions d'euros. La mise en service n'interviendrait toutefois pas avant 2007 et les Américains proposent en attendant la location de 6 appareils. Le financement de ce programme devra intervenir rapidement étant donné l'urgence du besoin opérationnel. Ce programme apparaît être le deuxième en importance avec le S-80 en attendant le programme A 400 M.

3) Blindés

L'armée de terre espagnole est en train de se doter de nouveaux véhicules de combat d'infanterie Pizarro. 144 exemplaires ont été livrés sur les 463 commandés. La seconde phase du programme qui débutera en 2003 sera financée grâce à des prêts du ministère de la science et technologie. La troisième phase de 121 exemplaires sera au standard 2 du Pizarro. Dans le même temps l'armée de terre procède à la modernisation de ses véhicules de transport de troupes BMR 600 et de véhicules de reconnaissance BMR 625

4) Hélicoptères de transport

L'Espagne est en train de procéder au remplacement des hélicoptères UH-1H par 15 hélicoptères AS 532 UL Cougar dont les derniers entreront en service en 2003.

Les Chinook CH-47 ont été acquis à partir des années 70. Au nombre de 17, seul trois cellules ont été acquises récemment (1998) les quatorze autres ayant fait l'objet de modernisation successive pour les amener au standard D ;

L'objectif est de pouvoir projeter un groupe tactique de 600 hommes.

5) Artillerie

D) C4ISR

La crise de l'îlot de Persil a mis en lumière les lacunes capacitaires en matière de télécommunications militaires. Combinée à la défaillance des avions de reconnaissance Phantom cloués au sol, l'Espagne s'est aperçue à cette occasion qu'elle avait bien du mal à mener une opération autonome, mais qu'il lui serait difficile de s'intégrer dans une opération interalliée de manière performante faute de disposer des moyens de communications adéquats.

L'un des objectifs qui sortira de la nouvelle revue de défense stratégique sera certainement cette nécessité d'acquérir les moyens de détection et de communication, qui permettront aux forces armées espagnoles fois d'avoir une capacité d'acquisition de cibles, mais également de pouvoir mener des opérations coordonnées avec leurs alliés grâce à l'interopérabilité.

E) Nouvelles priorités

A la suite du 11 septembre l'armée de terre espagnole a dégagé de nouvelles priorités : une capacité anti-missiles de théâtre, la défense NBC, l'amélioration de la défense côtière et l'acquisition de drones afin d'avoir une meilleure capacité d'acquisition de cibles. Il est ainsi envisagé de consacrer 5 millions d'euros pendant deux ans pour l'acquisition de quatre drones.

CHAPITRE 3

ITALIE

Section I) Les facteurs endogènes déterminant la politique de défense

A) La conceptualisation de la politique de défense

Le budget de la défense italien se situe entre celui de l'Espagne et celui de l'Allemagne. Avec 13,665 milliards d'euros pour la fonction défense, il représente un peu moins de la moitié du budget français (un peu plus de 17 milliards d'euros si on inclut les carabinieri). Cette moindre importance du budget de défense se retrouve au niveau de la conceptualisation de la politique de défense, beaucoup moins élaborée que dans des pays comme la France ou le Royaume-Uni.

La conceptualisation de la politique de défense repose pour l'essentiel dans le document de présentation du budget qui est publié chaque année, intitulé « *Nota aggiuntiva allo stato di previsione per la difesa per l'anno 2002* ». Le nouveau ministre de la défense a également souhaité qu'un nouveau Livre blanc soit réalisé, et publié le 20 décembre 2001. Selon sa présentation officielle, c'est le troisième exercice de ce genre, le précédent remontant à 1985. En réalité le précédent gouvernement avait fait réaliser juste avant les élections de juin 2001 et sous la houlette du précédent ministre de la défense, Sergio Martarella, un exercice similaire intitulé « *Nuove Forze per un nuovo secolo* ».

1) Le Livre blanc sur la défense

Même dans sa conception, le Livre blanc sur la défense italien n'a rien à voir avec le Livre blanc sur la défense français ou notre loi de programmation militaire pas plus qu'avec la *Stratégie Defence review* ou tous les « rapports thématiques » régulièrement publiés par le ministère de la défense britannique. Même si ce Livre blanc est précédé d'une préface du ministre de la défense, Antonio Martino, sa rédaction a été confiée à une personne, le général Giannatasio, directeur de l'office de la politique militaire et il se présente donc plus comme un point de vue sur la politique de défense italienne que comme le résultat d'un processus dont

l'objectif serait de présenter le rôle de l'Italie sur la scène internationale et les missions des forces armées face au nouveau contexte international.

Concrètement le livre blanc comprend douze chapitres.

Le premier chapitre est certes consacré au nouveau contexte géostratégique, mais son analyse conduit uniquement l'auteur à préconiser une plus grande souplesse de l'outil militaire italien afin de s'adapter à des menaces multiformes. L'action collective est privilégiée sur l'action individuelle dans le cadre de l'UE, de l'OTAN et des Nations unies. On parle de « menaces asymétriques », de « nouveaux risques », mais les missions des forces armées italiennes sont dirigées vers la prévention des conflits et la gestion des crises.

En réalité le niveau du budget de la défense italien ne permet pas véritablement à ce pays de jouer un rôle en propre au niveau militaire. Dans ce contexte seule l'insertion de l'outil militaire dans le cadre d'une action militaire collective, sans que l'Italie puisse véritablement influencer sur la nature politico-militaire de l'action engagée, est envisageable. A partir de ce constat un des intérêts de cette partie est de démontrer la compatibilité de la démarche de la PESD avec l'OTAN, celle-ci étant présentée comme le pilier européen de l'Alliance atlantique. De ce fait la référence en terme de capacité est la « *Defense capacity initiative* » (DCI) de l'OTAN, plutôt que le processus mené au sein de l'UE (cela étant à la date de publication du Livre blanc, le processus ECAP venait juste de débuter). Ainsi le Livre blanc fait-il référence au programme SICRAL dans le domaine des télécommunications militaires ainsi qu'à l'achat d'avions de transport et de bâtiments de logistique comme une contribution italienne afin de réduire les déficits capacitaires dans le cadre de la DCI.

Le Livre blanc italien reprend l'analyse selon laquelle les budgets de défense des pays de l'UE représenteraient 60% du budget des Etats-Unis alors que les capacités ne représenteraient que 10% des capacités américaines. En terme financier ce gap représenterait 30 milliards de dollars pour l'ensemble de l'Union européenne. L'accroissement de la coopération européenne grâce à des instruments comme l'OCCAR ou la LoI figure parmi les remèdes préconisés par le Livre blanc afin de rationaliser l'utilisation des dépenses de défense européenne. L'auteur du Livre blanc préconise également la mise en place de critères de convergence, à l'instar de ce qui avait présidé à la mise en place de l'euro afin de réduire cet écart. Cinq critères sont proposés :

- la part du PIB consacrée à la défense ;
- la part des dépenses d'investissement par rapport aux dépenses de fonctionnement dans le budget de la défense ;

- la part consacrée à la recherche et au développement dans le budget de la défense ;
- la part des dépenses militaires par habitant ;
- le nombre de soldats professionnels par habitant.

2) Le budget de la défense

La présentation du budget de la défense dans la « nota aggiuntiva allo stato di previsionione per la difesa » est chaque année l'occasion de préciser le cadre de la politique de défense italienne.

Dans le document de l'année 2002, on constate que l'Alliance atlantique reste le cadre global d'analyse de la situation géostratégique internationale. Ainsi place-t-on parmi les défis à la sécurité la question des conflits ethniques et religieux, les conflits de basse intensité, la répercussion des conflits extérieurs sur la situation intérieure, la sécurité des approvisionnements et la défense des droits de l'homme. La lutte contre le terrorisme figure bien entendu comme l'un des nouveaux défis globaux à la sécurité susceptible d'accélérer la transformation du rôle de l'Alliance atlantique.

Parallèlement à cette analyse globale, la présentation du budget de la défense fait référence aux intérêts spécifiques italiens qui sont de nature géographique. En effet l'accent est plus particulièrement sur la nécessité de mettre en place des zones de coopération et de sécurité en Europe du Sud-Est et en Europe centrale ainsi que dans la Méditerranée.

La différence entre l'UE et l'OTAN est clairement affichée dans le sens où on souligne que l'OTAN est essentiellement une organisation de nature politique et militaire alors que l'UE est essentiellement une organisation de nature politique et économique. Aussi met-on l'accent sur les capacités de l'UE en matière de gestion de crise, ce qui limite strictement les compétences de l'UE aux missions de Petersberg et relativise l'importance du facteur militaire de la PESD par rapport aux facteurs économiques et diplomatiques de la PESC.

L'objectif de l'Italie est dès lors de rendre son outil de défense « attractif » tant pour l'Alliance atlantique que pour l'Union européenne alors que les deux missions principales sont la capacité à disposer d'un outil militaire susceptible d'être utilisé pour la gestion de crises dans des opérations multinationales et la lutte contre le terrorisme. Pour réussir cet objectif, le ministère de la défense se fixe quatre objectifs prioritaires défense à savoir : la réforme des commandements et services spéciaux, la professionnalisation des forces armées,

l'engagement de nouveaux personnels et en particulier de femmes et la modernisation des équipements.

B) Les éléments de programmation

1) Des éléments de programmation épars

Il n'existe pas à proprement parlé de loi de programmation militaire en Italie. De ce fait le budget de la défense est bien souvent soumis aux aléas de la situation économique globale du pays.

Le troisième chapitre du Livre blanc sur la défense de 2001 est consacré aux aspects financiers de la politique de défense.

Dans ce Livre blanc on constate que l'analyse de l'évolution du budget de la défense entre 1991 et 2001, qui est faite dans le chapitre 3, tend à prouver que si le budget de la défense a augmenté en valeur absolue pour passer d'un peu plus de 12 milliards d'euros à un peu plus de 17 milliards d'euros (périmètre fonction défense auquel s'ajoute les carabinieri), celui-ci a diminué pour passer de 1,7% du PIB à 1,47%.

La nécessité de remplir les critères de Maastricht pour rentrer dans l'euro constitue une des causes identifiées dans le livre blanc pour expliquer cette diminution des dépenses de défense. A contrario c'est l'amélioration de la situation économique qui justifie la reprise des dépenses d'équipement qui croissent de 3% dans le budget 2001 et 8% dans le budget 2002.

Toutefois afin de moderniser les forces italiennes, c'est un effort de 7,5 milliards d'euros sur 10 ans, pour la période 2002-2012 (les dépenses d'équipement sont de 3 milliards d'euros par an) qui est identifié et qui devait être mis en place par une loi spéciale. Le chapitre 9 énumère d'ailleurs la liste des matériels nécessaires pour moderniser les forces armées en donnant pour certains matériels le coût total du financement nécessaire ainsi que les dates espérées de mise en service. In fine l'objectif est de faire passer la part du budget de la défense mesuré en part du PIB de 1,5% à 2% en profitant de la bonne situation économique.

2) Structuration du budget italien et évolution globale

Le budget italien de la défense se décompose en quatre fonctions :

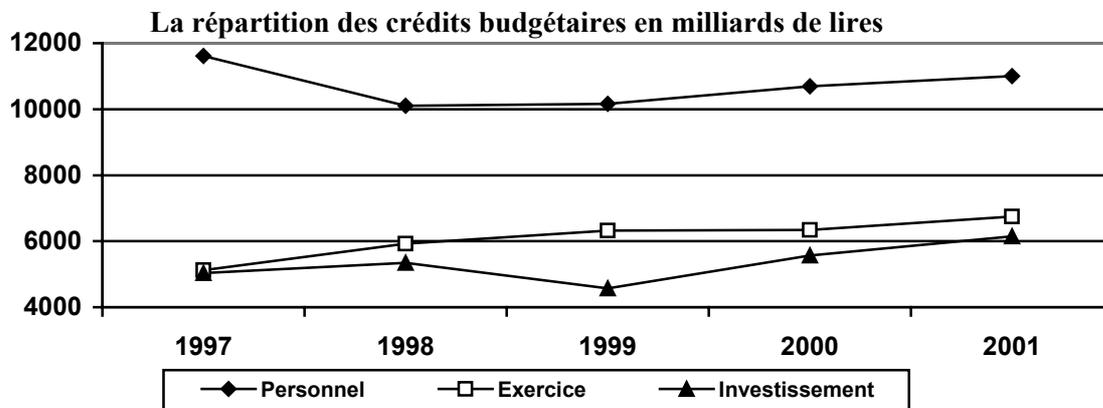
- la fonction défense qui représente 70% du budget ;

- la fonction de sécurité publique assurée par les carabiniers ;
- les fonctions externes ;
- les pensions provisoires.

La stabilité du budget italien entre 1992 et 1999 (l'augmentation de 1996 résulte de l'intégration des cotisations de prévoyance) a conduit à la réduction de la part des dépenses militaires dans le produit national qui ne représente plus que 1.46% en 1999.

Depuis 1998, on assiste à une évolution chaotique du budget de la défense italien qui traduit l'absence d'une véritable programmation

Après une mauvaise année 1999 pour le budget de la défense (réduction du budget de la fonction défense de 1.6%), mais surtout pour les équipements militaires dont les crédits sont réduits de 14.5% par rapport à 1998, la politique de défense avait repris de l'importance dans les arbitrages du gouvernement. Le budget avait depuis augmenté de 14,11% en trois ans de 2000 à 2002 (17,75% pour la fonction défense). Toutefois mesuré en rapport au PIB l'effort de défense restait inférieur en 2002 à ce qu'il était en 1997 : 1,47% au lieu de 1,57%.



Pour la fonction défense on notait une montée une puissance ces trois dernières années avec une croissance de 1,32, 4,87 et 11,56% en 2000, 2001 et 2002. Le budget 2003 s'interprète donc comme un véritable coup de frein. L'augmentation de 365 millions d'euros (+2,4%) des crédits affectés à la fonction défense s'expliquent par le coût des des dépenses de personnels qui explosent avec la professionnalisation des forces armées. Celles-ci augmentent

de 6,8% soit 445 millions d'euros ce qui veut dire que les dépenses d'investissement ont du être réduites de 4,1% en passant de 3,5 milliards d'euros à 3,35 milliards d'euros.

Le ministère de la défense distingue trois catégories de dépenses : les dépenses en personnel, les dépenses d'exercice et les dépenses d'équipement ou investissement.

Les dépenses en personnel sont en hausse depuis 1998 et la part de cette fonction tend à croître depuis 1998. De 47% en 1998, elles viennent de passer la barre des 50% en 2003. Ces augmentations sont en grande partie la conséquence de la professionnalisation progressive des forces armées.

La part des équipements tendait à se réduire depuis plusieurs années. Après 1999, où le budget d'équipement avait été spécifiquement touché, celui-ci ne représentait plus que 21% de la fonction défense. Les augmentations de 2000 à 2002 ont permis d'améliorer le ratio pour le porter à 25,6%. Le budget 2003 a ramené d'un coup le ratio des dépenses d'équipement dans la fonction défense à 23,9%. On trouve le même type d'à coup pour les dépenses de recherche et développement qui augmentent brutalement de 44% dans le budget 2001 pour diminuer de plus de 17% en 2002. Au total les dépenses de recherche et développement se montaient à 282 millions d'euros en 2002, soit moins de 10% du total des dépenses d'équipement, un ratio bien inférieur à ce que l'on peut rencontrer en France ou au Royaume-Uni où ce ratio atteint 25% du total des dépenses d'équipement. On peut donc se demander si cette évolution ne va pas compromettre l'objectif affiché depuis plusieurs années "d'adapter la structure des armements italiens aux standards européens et de l'OTAN" non seulement en matière de financement (Royaume-Uni et France) mais aussi d'un point de vue technologique.

Les dépenses dites d'exercice (exercicio) correspondent à la rubrique "opérations et maintenance" des statistiques de l'OTAN. Ces dépenses sont destinées à la formation du personnel, à la gestion des activités opérationnelles et administratives, à la maintenance des équipements ou à l'entretien des infrastructures. La professionnalisation a obligé les forces armées à accroître leurs efforts en matière de formation. Cette dépense a par exemple augmenté de 15% en 2001 alors que le budget global d'exercice gagnait seulement 7.1%. En 2003 ce poste augmente faiblement : 58,3 millions d'euros soit 1,6% ce qui amène les autorités publiques elles-mêmes à s'interroger sur le niveau d'entraînement des forces et surtout le maintien en condition opérationnelle de matériels très sollicités dans les opérations de maintien de la paix.

On est donc bien loin des objectifs affichés par les gouvernements successifs : budget de la défense atteignant 2% du PIB, augmentation des dépenses d'investissement de 30 % pour le

précédent gouvernement ou vote d'une loi dégageant 7,5 milliards d'euros supplémentaires sur 10 ans pour le nouveau gouvernement. En réalité le ralentissement important de la croissance économique en 2002 a rendu cette dernière promesse impossible à tenir tout au moins pour le moment. L'endettement supérieur à 100% du PIB et un déficit public affiché de 2,3% du PIB mais atteignant sans doute dans la réalité les 3 % ont imposé un projet de budget pour 2003 totalement à l'opposé de ce qui était préconisé dans le Livre blanc de 2001.

Lors de la présentation de ce budget en commission de la défense, le ministre de la défense a assuré qu'aucun programme ne sera supprimé. Toutefois le projet de budget était assez flou en ce qui concerne l'Eurofighter. En définitive, la « *Nota Aggiuntiva* » 2003 lui octroie 564 millions d'euros (soit 153 millions d'euros de moins qu'en 2002) auquel il faut ajouter 50 millions d'euros qui ont été obtenus du ministère de l'industrie. Pour la période 2004-2013, le ministère de l'industrie devrait contribuer à hauteur de 100 millions d'euros par an pour ce programme.

3) Les forces armées : les effets de la professionnalisation

Les forces armées italiennes voient leurs effectifs se réduire depuis plus de dix ans. En 2001, elles étaient constituées de 261 867 personnes (hors carabinieri) dont 220 462 militaires (84.2%) et 41 405 civils (15.8%), représentant une contraction de plus de 35% des effectifs depuis 1991. La professionnalisation progressive des forces, qui en est à ses débuts, se traduit pour l'instant, comme dans nombre de pays européens par une augmentation des dépenses de fonctionnement. A l'automne 1999, le Parlement a adopté la loi prévoyant la fin de la conscription obligatoire et donnant délégation au gouvernement pour mettre en place la professionnalisation des armées. Le 4 février 2000, le conseil des ministres a proposé un projet de loi définissant la structure des effectifs des forces professionnelles : 230 000 militaires (soit 12.2% de moins qu'aujourd'hui) dont 137 000 pour l'armée de terre (soit 15% de moins), 38 000 pour la marine (soit 5% de moins qu'aujourd'hui) et 55 000 pour l'armée de l'air (soit 8.3% de moins qu'aujourd'hui). Enfin, le 20 février 2001, ce même conseil a fixé la date d'aboutissement de la professionnalisation au 1er janvier 2007, après une période transitoire de 7 ans.

Depuis cette date, on s'aperçoit que les coûts de personnels de l'armée italienne ont fortement augmenté. Limitée à 3,5% en 2001, cette augmentation a atteint 11,6% en 2002 et

6,8% en 2003. En l'espace de 2 ans le coût de cette armée a donc augmenté d'1,5 milliard d'euros soit plus de 10% de la fonction défense du budget de la défense.

Enfin il faut noter que plus de 8 000 hommes sont déployés sur les territoires extérieurs, ce qui représente un chiffre proportionnellement équivalent au nombre de forces françaises déployées à l'extérieur sachant que le budget de la défense italien représente la moitié du budget français

C) Le contenu des programmations

A partir des éléments disponibles, il est difficile de pouvoir reconstituer ce que pourrait être une programmation italienne. Le sentiment est que se côtoient des programmes d'armement qui correspondent à des renouvellements de matériels et des programmes qui correspondent à une volonté politique comme la nécessité d'afficher une capacité au sein de l'OTAN, ou des préoccupations de nature politique et industrielle.

Le précédent ministre de la défense estimait que les augmentations budgétaires en 2001 et 2002 étaient insuffisantes. Il fixait dans la « Nota aggiuntiva » de 2001 et 2002 à 9 000 milliards de lires soit environ 4,6 milliards d'euros les dépenses d'équipement nécessaires pour garantir la modernisation des forces armées. En 2003, les dépenses d'équipement se monteront à 3,35 milliards d'euros, c'est donc 30% de crédits qui manquent pour assurer les programmes en cours.

Cette analyse fait donc craindre que face à un problème structurel, l'incapacité pour l'Italie de financer tous les programmes dans lesquels elle s'était engagée, Rome ne puisse offrir chaque année qu'une réponse conjoncturelle liée à certaines échéances financières et industrielles décisives sur certains programmes.

Le Livre blanc sur la défense de 2001 constitue un des éléments qui permet de reconstituer ce que pourrait être la programmation italienne. Toutefois, il n'y a pas véritablement de lien de causalité entre la définition des missions des forces armées italiennes et ce que pourrait être les capacités nécessaires à assurer ses missions. Il n'y a d'ailleurs pas véritablement de définition de capacités au sens où on peut les trouver dans la programmation militaire française ou dans les documents de programmation britannique. Les Italiens raisonnent encore essentiellement par armes : armée de terre, marine et armée de l'air. Tout au

plus peut-on noter dans le chapitre 9 du Livre blanc, les domaines où semblent se dégager une priorité, qui sont au nombre de 4 :

- Le C3 I au niveau stratégique et tactique ;
- Le transport stratégique maritime et aérien ;
- La mobilité tactique et la précision du feu ;
- La protection des forces de théâtre.

A ces priorités le ministre de la défense, Antonio Martino, en a ajouté quatre autres lors d'une audition des commissions de défense des deux chambres le 17 décembre 2002 :

- le ravitaillement en vol ;
- la capacité NBC ;
- la nécessité d'acquérir des moyens de guerre électronique ;
- l'acquisition d'un système de surveillance de théâtre.

Il faut noter que le ministre de la défense italien, Antonio Martino, considère qu'un effort de 250 millions d'euros sur cinq ans à partir de 2004 sera nécessaire afin d'acquérir ces capacités supplémentaires. On ne sait néanmoins si ces 1,25 milliard d'euros s'ajoute aux 7,5 milliards d'euros identifiés comme nécessaire dans le Livre blanc. Si l'on prend les déclarations du ministre de la défense précédent, Sergio Martarella, qui estimait que le budget d'équipement devait se situer au niveau de 4,6 milliards d'euros, les crédits supplémentaires nécessaires se chiffrent environ à 8/9 milliards d'euros sur 10 ans si on prend comme base le budget d'équipement 2002 qui était de 3,75 milliards d'euros. Le chiffrage d'un gouvernement à l'autre est donc relativement similaire.

Si on fait la synthèse des déclarations du ministre de la défense du 17 décembre 2002 avec le Livre blanc, on peut penser que c'est le transport stratégique, cité par deux fois comme l'une des priorités, qui est particulièrement mis en avant par les autorités italiennes. Toutefois on constate que les matériels auxquels il est fait référence lors de l'audition du ministre de la défense le 17 décembre, 22 avions C-130J, 12 avions C-27J et 4 avions B-767 multi-rôles (transport et ravitaillement en vol) sont des programmes d'acquisition qui ont été décidés bien avant le sommet de Prague et bien souvent par l'ancien gouvernement (pour les C-130-J et les C-27J). On peut donc interpréter cette mise en avant autant par un souci de communication politique que par la nécessité d'acquérir une capacité au demeurant réelle.

Le Livre blanc de 2001 ne donne qu'une indication partielle et inégale sur le coût et la date de mise en service des programmes.

Dans le chapitre 9 du Livre blanc, l'énumération des programmes se fait par armes, à laquelle s'ajoute le C3I alors même que dans le chapitre 4 une typologie par fonction, assez proche des systèmes de forces français, est utilisée.

Les programmes les plus importants en cours sont donc les suivants :

D) Programme de C4I

Programme d'armement	Coût du programme	Date d'entrée en service
Sicral satellite de télécommunications	465 millions d'euros pour le deuxième satellite devant entrer en service en 2011	2011
Système de communication numérique 34 Mbs	155 millions d'euros	2004
Fusion des systèmes de contrôle SIACCON, LEONARDO et SICCAM	180 millions d'euros	2003
COSMO-Skymed/Pleiades	600 millions d'euros dont 445 à la charge de l'agence spatiale italienne et 155 du ministère de la défense	2006

Source : Livre blanc sur la défense 2001

Ces programmes figurent dans le budget italien dans la composante interarmée. Le Livre blanc sur la défense ne fait pas référence dans le chapitre 9 qui porte sur les principaux programmes d'armement à d'autres programmes que sont le FSAF (une partie est financée sur la composante interarmée) le MEADS, Sostar X ainsi que l'ACCS et Helios. Le total des crédits nécessaires au financement de ces programmes se montait à un peu plus de 50 millions d'euros pour l'année 2002.

On peut citer également dans cette catégorie :

- le programme MIDS (système de distribution d'information tactique, d'identification et de navigation) en coopération avec la France, l'Espagne, l'Allemagne et l'Italie ;
- le programme INSC (de communication sécurisée) coopération qui comprend les Etats-Unis, le Canada, la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni, la Norvège et les Pays-Bas.
- le programme NGIFF (de reconnaissance ami ou ennemi) ;

- le programme CAESAR qui vise à assurer l'interopérabilité des systèmes de reconnaissance du territoire ;
- enfin l'Italie a émis le souhait d'acquérir des drones de capacité MALE (sans doute des Predator).

II) Programmes d'armements terrestres

Programme d'armement	Coût du programme
Véhicules blindés Dardo100 exemplaires	
Char dépanneur 30 exemplaires	105 millions d'euros
Dépanneur du VBC, 38 exemplaires	70 millions d'euros
Transport des véhicules corrazati 156 exemplaires	70 millions d'euros
RISTA EW, plate –formes multi senseurs sur Puma (50 exemplaires)	95 millions d'euros
Radar de surveillance du champ de bataille 22 exemplaires	18 millions d'euros
Missile Polyphem	115 millions d'euros
Système de défense aérienne SAMP-T	450 millions d'euros
Munitions du MLRS	225 millions d'euros
Système C4 Catrin	165 millions d'euros
Système de d'information et de navigations des blindés	90 millions d'euros

Source : Livre blanc sur la défense 2001

On constate que le Livre blanc ne fait pas référence à un certain nombre de programmes importants dans le domaine terrestre. Le principal porte sur l'hélicoptère NH 90 dont l'Italie a commandé 60 exemplaires pour ses forces terrestres et dont le coût total doit avoisiner les 3 milliards d'euros. Ce programme devrait être achevé en 2012. Les 600 VBL Puma, le système de défense aérienne FSAF-SAMP/T et les 70 obusiers automoteurs PZH-2000 (coût 500 millions d'euros) figurent également parmi les priorités.

Selon le rédacteur du Livre blanc, il manque 1,5 milliard d'euros pour moderniser les forces terrestres d'ici 2010 et pour engager un certain nombre de programmes qui ne sont pas encore programmés ou pas programmés dans les délais nécessaires. Cela concerne les missiles anti-chars de troisième génération dont le remplacement est prévu à horizon de 13 ans et non

de 5 à 7 ans, le remplacement de l'artillerie FH-70, l'acquisition d'une frappe en profondeur ainsi que le raccourcissement de l'acheminement du matériel du génie.

III) Programmes navals

a) Programmes en cours

Programme d'armement	Coût du programme	Date d'entrée en service
Porte-avions Andréa Doria	1,150 milliard d'euros	2008
2 Frégates Horizon	1,450 milliard d'euros	2007-2009
4 patrouilleurs Comandante Cigala Fulgosi	350 millions d'euros	2003
Navire de logistique avec capacité Sigint	75 millions d'euros	2004
2 sous-marins U 212 A	900 millions d'euros	2006
Modernisation des sous-marins Sauro de la 3 ^{ème} série	160 millions d'euros	2004
Modernisation des systèmes de commandement et du système de combat des sous-marins Sauro de la 3 et 4 ^{ème} série	160 millions d'euros	2004
Modernisation des bâtiments amphibie San Giorgio/San Augusto	17 millions d'euros	2002
16 hélicoptères EH 101	950 millions d'euros	2005
56 NH 90	1800 millions d'euros	Jusqu'à après 2015
Prolongation du service opérationnel des hélicoptères AB-212 et SH-3D	27 millions d'euros	2006
Système de missiles surface-air courte-portée SAAM/IT	900 millions d'euros	2015
Système de missiles surface-air moyenne portée	800 millions d'euros	2014
Modernisation du système de missile surface-surface TESEO	45 millions d'euros	2015
Missile anti-sous-marins MILAS	40 millions d'euros	2003
Système de défense anti-torpilles SLAT	40 millions d'euros	2007
Développement d'une nouvelle torpille lourde	125 millions d'euros	2012

Développement d'un système de contre-mesures pour torpille pour le sous-marins U-212 A	5,5 millions d'euros	2005-2006
Torpilles MU-90	280 millions d'euros	2007
Armement des avions AV-8B	65 millions d'euros	2011
Système de commande et de contrôle stratégique MCCIS	130 millions d'euros	Après 2015
Système de commande et de contrôle pour la flotte amphibie	25 millions d'euros	Après 2015
Système de commande et de contrôle pour la défense côtière	90 millions d'euros	Après 2015
Système Link 22-NILE	45 millions d'euros	Après 2015
Système MIDS-LVT	11 millions d'euros	Après 2015
Modernisation des matériels de la force amphibie	165 millions d'euros	Après 2015

Source : Livre blanc sur la défense 2001

b) Programmes navals qui devraient débiter

Programme d'armement	Coût du programme	Date d'entrée en service
Acquisition de 2 frégates Horizon supplémentaires	1 150 millions d'euros	2015
Acquisition de 10 frégates multi-missions pour se substituer aux frégates Lupo et Maestrale	5 800 millions d'euros	<u>Jusqu'après 2015</u>
Acquisition de 2 sous-marins U-212A 2 ^{ème} série	900 millions d'euros	2015
Acquisition de 9 bâtiments de contre-mesure anti-mines	1 400 millions d'euros	<u>Après 2015</u>
Acquisition de 4 unités amphibie LPD	230 millions d'euros	2011
Acquisition d'une unité de soutien chasseur de mines en substitution des Alpino	165 millions d'euros	2009
Acquisition d'une unité pour les forces spéciales	100 millions d'euros	2009
Acquisition d'une unité pour le sauvetage des sous-marins	160 millions d'euros	2009
Modernisation du porte-avions Garibaldi	160 millions d'euros	2010
Modernisation à mi-vie des frégates Durand De la Penne,	600 millions d'euros	2006-2009

Maestrale et Gaeta		
Acquisition de 4 avions STO/VL	200 millions d'euros	2006-2009
Acquisition système PAAMS et SAAM/IT	105 millions d'euros	2011

Les programmes navals en cours entraînent donc un besoin de financement dans les années à venir de 9 805 millions d'euros, soit près de 3 ans de budget d'équipement. On constate également que les programmes qui doivent débiter représentent un montant relativement équivalent, 10 970 millions d'euros, pour des matériels qui, dans leur majorité, doivent entrer en service avant 2015 (on peut penser que dans l'idéal une majorité des 10 frégates multi-missions doivent être en service en 2015). Au total les besoins de financement de la marine sont donc d'environ 20,5 milliards d'euros d'ici 2015

Or dans le budget 2002, les programmes de la marine sont financés à hauteur de 900 millions d'euros. Avec une croissance de 3% par an, ce qui correspond à une prévision raisonnablement optimiste on arrive à un montant de crédits sur 13 ans (entre 2002 et 2015) de 14,5 milliards d'euros pour la marine. En admettant que la moitié des frégates multi-missions soit construite d'ici cette date, la croissance des crédits affectés à la marine devrait tout au moins être de 4,5% par an pour atteindre l'objectif fixé par le Livre blanc.

IV) Programmes aériens

Le Livre blanc ne donne d'indications ni sur le coût des programmes, ni sur la date de mise en service des matériels. Il se contente d'énumérer dans son chapitre 9 les programmes prioritaires entre 2002 et 2005. Ces priorités sont :

- l'acquisition des 22 avions C 130-J et des 12 avions C-27 J de transport ;
- l'acquisition des 4 Boeing 767 multi-rôles (transport et ravitaillement en vol) ;
- l'acquisition d'avions de patrouille maritime ;
- l'acquisition d'armements offensifs et défensifs pour les avions : Storm Shadow, IRIS-T et Meteor, kit JDAM et Paveway III ;
- acquisition de capacités d'auto-protection pour les avions ;
- programme de C2 (ACCS, SICCAM, Datalink link 16 ;
- acquisition d'avions d'alerte avancée pour la défense aérienne ,
- leasing de F-16 en attendant l'Eurofighter pour se substituer aux F-104 ;
- modernisation des Tornado et des AMX pour leur donner une capacité de reconnaissance ;

- participation au programme JSF (par l'accord du 24 juin 2002, l'Italie se situe en partenariat de niveau 2, l'accord prévoyant un financement d'1 milliard d'euros pour la phase de développement ;
- acquisition de drones (Predator) ;
- acquisition de POD d'écoute électronique et de guerre électronique ;
- développement du programme MEADS de défense anti-missiles (mise en service en 2012) ;
- modernisation de la flotte d'hélicoptères de sauvetage.

Section II) Les facteurs endo/exogènes : les facteurs autres que capacitaires dans les choix capacitaires : les effets de la politique industrielle

A) Historique de l'industrie d'armement italienne : quelle fonction ?

On peut globalement distinguer deux périodes dans l'histoire de l'industrie italienne d'armement.

La première va de la fin de la Première Guerre mondiale jusqu'au tout début des années 90. Durant cette période l'industrie d'armement italienne se développe dans de multiples secteurs.

Toutefois ce développement se fait selon trois caractéristiques qui en limitent singulièrement la portée :

- L'industrie est extrêmement fragmentée ;
- Les budgets restent faibles notamment au niveau de la R & D et aucun des secteurs n'atteint la taille critique ;
- Ce développement se fait autour de programmes en coopération, qui permettent dès cette époque à l'Italie de tisser de nombreux liens avec des partenaires européens et américains.

Au début des années 90, alors que l'industrie européenne est appelée à se restructurer, le partenaire italien apparaît à la fois fragile de par sa dimension, et incontournable car il recouvre de nombreux secteurs d'activité.

D'un côté on trouve un secteur privé, dont le principal acteur est Fiat, dans le domaine de la propulsion aéronautique et de certains blindés et poids lourds, de l'autre un secteur public chapeauté par deux holding l'IRI et l'EFIM composée d'une myriade d'entreprises.

De 1989 à 1995, on assiste à une première phase de la restructuration de l'industrie d'armement italienne qui va consister à regrouper l'industrie d'armement du secteur public au sein de deux entreprises dont l'actionnaire reste l'IRI.

Fincantieri regroupe les activités navales. Finmeccanica regroupe les activités aéronautiques, hélicoptères, spatiale, d'électronique et de défense ainsi que certains systèmes terrestres. On pourrait presque dire que « tout est dans tout », ces diverses activités constituant des divisions de Finmeccanica.

Depuis 1995, les divers gouvernements italiens qui se sont succédés ont considéré, à juste titre, que la capacité industrielle italienne ne pouvait perdurer que dans le cadre de programmes en coopération faisant l'objet d'alliances industrielles. Avec le recul, cette politique industrielle apparaît inspirée par trois principes qui se déclinent en cascade :

- 1- Tous les secteurs de l'industrie italienne sont susceptibles de conserver une identité propre, ce qui implique qu'aucun domaine n'est fongible en tant que tel dans un ensemble américain ou européen (principe qui distingue la politique italienne de la politique espagnole par exemple).
- 2- Du premier principe on déduit le fait que toute alliance structurelle doit si possible se constituer selon un système de parité, seule garantie pour éviter la fongibilité de l'industrie italienne.
- 3- Troisième principe découlant du précédent, des alliances structurelles paritaires ne peuvent se constituer qu'à partir de ce qu'on pourrait appeler « l'unité de base » de l'industrie d'armement dont la dénomination habituelle, mais qui ne relève pas d'une analyse scientifique, est celle du « métier ».

Les conditions pour mettre en place cette politique étaient au nombre de deux :

- 1- La réorganisation de Finmeccanica en holding chapeautant des filiales par métier ;
- 2- La dissolution de l'IRI entraînant la privatisation de fait de Fincantieri et Finmeccanica.

Il faut noter toutefois que la privatisation n'est pas totale car :

- L'Etat doit rester présent dans l'actionnariat de ces entreprises par l'intermédiaire du Trésor à hauteur de 25 à 30% ;

- Il n'est pas recherché d'actionnaire industriel de référence dans ces deux entreprises, le capital résiduel étant flottant, toute actionnaire privé ne pouvant détenir plus de 5% du capital.

B) La politique industrielle de 1995 à 2001 : quel bilan ?

Comme on peut le constater, il y a donc une volonté de l'Etat italien de protéger la souveraineté de son industrie d'armement, la dilution du capital privé étant comme pendant le maintien d'un actionnariat public à la fois peu important et largement majoritaire face aux actionnaires privés

Cette politique de recherche de joint-venture à parité dans tous les domaines a entraîné une politique consistant à maximiser l'activité de toutes les filiales par métier de Finmeccanica ainsi que de Fincantieri afin d'essayer dans la mesure du possible de valoriser au maximum ces activités. Cette politique a conduit les Italiens à être présent dans toutes les coopérations en matière d'armement qui se constituaient avec les Européens, voire à en solliciter d'autres, comme on a pu le voir avec le projet de satellites mixtes radar/optique Cosmos/Skymed/Pleiades.

Au final, cette politique somme toute ambitieuse présente le risque d'entraîner des incohérences ou des difficultés de plusieurs sortes :

1) La première complexité à régler est de nature industrielle. Les alliances par filiales au sein de Finmeccanica sont multiples. La notion de métier est difficile à cerner, et ne recouvre pas toujours la réalité que l'on peut trouver dans d'autres pays. Elle peut être sujette à interprétation diverse en fonction de la nécessité de rechercher des joint-venture à parité. Ainsi le joint-venture entre Alenia Difesa et GEC-Marconi afin de constituer Alenia marconi Systems est constitué de bric et de broc côté italien afin d'arriver à la parité avec les Britanniques. Le rachat de GEC par Bae systems et l'opportunité de constituer une grande société de missile en Europe ont conduit à démanteler pour partie ce montage. Le résultat en est aujourd'hui que formellement vont coexister en Italie la nouvelle société de missile MBDA, Alenia Marconi systems , Alenia Difesa et enfin Finmeccanica dans un ensemble de poupées russes. On voit par exemple aujourd'hui l'entreprise Alenia marconi Systems se retrouver à la fois maître d'œuvre sur le radar Empar et sur le radar Sampson selon que l'on a

à faire avec la version du PAAMS qui équipe la frégate britannique T-45 ou celle qui équipe la frégate Horizon franco-italienne.

2) La deuxième complexité vient de la capacité à rendre cohérente la politique industrielle, les alliances capitalistiques et la politique de procurement des états-majors. Dans le domaine des missiles air-sol, on a ainsi pu voir les Italiens coopérer d'abord avec les Allemands sur le missile Taurus alors que les alliances capitalistiques les rapprochaient progressivement de Matra Bae Dynamics qui fabriquait le missile concurrent Scalp/Storm-Shadow. En choisissant le missile franco-britannique, l'état-major de l'armée de l'air italienne a opté définitivement pour cette dernière solution.

Dans le domaine aéronautique Alenia aerospazio souhaite depuis longtemps monter dans le train européen que ce soit avec les Airbus civils ainsi qu'avec l'A 400 M et l'Eurofighter pour les avions militaires. Mais il existe dans le même temps des accords de sous-traitance avec Boeing dans le domaine des avions civils, qui vont se poursuivre avec le successeur du Boeing 747, un accord de coopération avec Lockheed-Martin sur l'avion de transport C-27 et une forte prégnance de l'armée de l'air italienne pour les Etats-Unis.

Cette contradiction a pris un tour très aiguë depuis 2001 puisqu'un certain nombre de décisions ont très clairement montré les limites de ce que l'on pourrait appeler la politique de « double track » italienne. Ce sont les dossiers de l'avion ravitailleur et de l'avion de transport tactique qui ont cristallisé la grogne des autres pays européens envers l'Italie.

Pour des raisons qui restent à élucider les Italiens ont acheté, à un prix paraît-il très élevé, 4 à 6 avions ravitailleurs Boeing 767 la charge de travail pour ces avions revenant à Alenia. Ce dossier, bouclé par le Gouvernement précédent, avait, selon des représentants d'EADS, déjà passablement alourdi les relations entre EADS et Alenia dans leurs discussions pour la constitution d'Emac. Airbus souhaitait en effet lancer son programme d'A 330 ravitailleur et la contradiction des alliances d'Alenia s'est révélée une première fois à cette occasion.

En second lieu, il semble bien que l'achat d'avions de transport C 130 J, qui entrait en concurrence avec l'A 400 M, soit du au fait que les Américains ont fait pression pour cet achat en menaçant de remettre en cause la coopération entre Lockheed-Martin et Alenia sur le programme d'avion de transport C 27. Toutefois Alenia ne souhaitait pas que soit remis en cause l'avion de transport A 400 M pour lequel cette entreprise est partie prenante, ainsi que

Fiat Avio pour le moteur. Néanmoins en terme opérationnel, il faut bien voir que l'achat combiné de 22 C-130 J et de 16 Airbus A 400 M manquerait singulièrement de cohérence.

Les incohérences des alliances industrielles d'Alenia qui se sont révélées en ces deux occasions, la persistance à vouloir établir un JV 50/50 avec EADS dans Emac, alors même que les attentats du 11 septembre rendaient extrêmement aléatoire la charge de sous-traitance sur les avions civils octroyée par Boeing à Alenia, ont conduit les dirigeants d'EADS à ne pas vouloir poursuivre ses négociations avec Alenia sur la constitution d'Emac tout au moins dans un périmètre élargi comprenant les avions civils et les avions militaires. Finalement c'est peut-être du côté de Fiat-Avio que l'abandon de l'A 400 M pourrait être le plus dommageable, le PDG de cette entreprise, Saverio Strati, estimant la perte à 500 millions d'euros²⁴

De manière générale, une certaine lassitude s'exprime de la part des industriels européens à l'égard de Finmeccanica et de ses dirigeants. La politique du « 50/50 » n'est plus acceptée sur le principe sauf si elle trouve une justification financière ou en terme d'activités. Les discussions entre Astrium et Alenia Spazio dans le domaine spatial se sont prolongées durant plus de 3 ans sans succès et ce n'est pas l'annonce à la fin de l'année 2001 du président de Finameccanica, Alberto Lina, de discussions avec Alcatel en vue de conclure un joint-venture 50/50 qui a pu améliorer le climat de ces discussions. Encore une fois, c'est la multiplicité des stratégies industrielles qui est en cause.

Quant à MBDA, le schéma qui accorde 25% à Finmeccanica dans le capital de l'entreprise n'a pu être mis en place qu'au prix du versement d'une forte soulte, 500 à 600 millions d'euros, par les Italiens (cette opération est rendue possible par la participation de Finmeccanica dans SMT entreprise très rentable qui fournit du cash-flow à Finmeccanica) Encore faut-il ajouter selon les dirigeants de MBDA en France que les Italiens n'auront pas de véritable capacité de contrôle sur cette entreprise.

Face à ces incohérences industrielles, les états-majors qui suppléent la faiblesse de la direction de l'armement restent fortement inspirés par l'influence américaine distillée depuis de nombreuses années au sein de l'OTAN. Cette institution avoue également une certaine faiblesse dans le sens où le corporatisme sévit dans chaque armée, ce qui ne permet pas véritablement des arbitrages entre les différents programmes sur la base des besoins opérationnels. Ce n'est donc pas véritablement l'armée qui peut remédier aux incohérences de stratégie industrielle.

Enfin, le tropisme américain de Silvio Berlusconi et d'une bonne partie de son équipe gouvernementale est un facteur dont il va falloir tenir compte. Même si le dernier chiffre de commandes affiché pour l'A 400 M, 16 avions, ne conditionnait pas la poursuite du programme, contrairement aux Allemands, et même si le besoin opérationnel n'apparaissait pas vital après la commande de C 130 J, la confirmation de l'abandon de l'achat de cet appareil aurait une valeur symbolique anti-européenne étant donné l'engagement d'un grand nombre de pays de l'Union européenne sur ce projet. Indiscutablement on se trouve avec l'Italie face à un facteur politique important qui peut jouer structurellement contre la construction européenne notamment dans le domaine de l'armement. Le seul défenseur de l'Europe et du dossier A 400 M fut le ministre des affaires étrangères, Renato Ruggiero, qui évoqua la possibilité de faire financer ce programme par le ministère de l'industrie. Comme dans le cas espagnol, on ne peut symboliser mieux la préoccupation industrielle qui aurait été au cœur d'un engagement italien envers ce programme. La démission de Renato Ruggiero le 5 janvier 2002 semble bien désormais écarter tout espoir.

3) La dernière incohérence est de nature budgétaire puisque face à cette stratégie tous azimuts la tentation est grande de maintenir des financements nombreux mais anémiques au risque de se trouver devant des impossibilités nécessitant des choix cornéliens.

Encore une fois on peut citer le cas de l'avion de transport militaire, où, entre la commande initiale de 44 et l'abandon sans doute probable, une réduction de commandes à 16 exemplaires avait été annoncée. En effet, là où on peut observer une politique opportuniste des Britanniques qui repose sur le triptyque « garanti du besoin opérationnel/maintien d'une politique de coopération avec les Etats-Unis/politique industrielle stratégiquement orientée vers l'Europe » (cf la décision mêlant l'achat de C-130J puis le leasing de C 17 et la commande de 25 A 400 M, ou certainement à l'avenir l'engagement maximal dans le JSF couplé avec le souci de ne pas pénaliser l'avenir du secteur des avions militaires en Europe) l'Italie n'a pas les moyens de mener une double ou triple stratégie simultanée. La cohérence doit être de mise sous peine de conduire à un crash des finances publiques italiennes pour avoir voulu mener plusieurs politiques de front.

Comme exemple de ces incohérences de nature industrielle et financière, voire opérationnelle, on peut citer l'exemple de la commande initiale de 6 frégates Horizon quand le

²⁴ La Tribune 2 novembre 2001

programme était tripartite (la grande Bretagne avait affiché un besoin de 12 bâtiments et la France de 2), chiffre qui n'apparaissait pas réaliste face aux besoins et aux moyens réels des Italiens. Le nombre de bateaux commandé a été ramené à 2 maintenant que le programme est bilatéral et que la France a commandé le même nombre de bateaux. On voit donc toujours le soucis de se situer dans la perspective d'une alliance 50/50 dans un secteur donné.

C) Dilemme industriel, dilemme euro-atlantique

Le sentiment d'incohérence dans la politique d'équipement italienne due à la volonté de mener une politique industrielle que l'on pourrait qualifier « d'opportuniste » n'est sans doute pas prêt de s'arrêter. La faute en revient peut-être moins au nouveau gouvernement Berlusconi qu'à l'augmentation massive du budget de la défense américain provoquant un tropisme des industriels et du gouvernement italien envers les Etats-Unis. Dans une interview à Air Press, le 19 juillet 2002, le directeur général de Finmeccanica, Roberto Testore, déclarait ainsi : « Pour rentrer dans l'élite, il faut participer aux grands projets internationaux : JSF, A-380, Eurofighter, Sonic Cruiser ».

A partir de ce moment le problème est double :

- d'une part la plupart des grands projets qui sont en train de voir le jour dans le domaine militaire sont d'origine américaine. De ce fait les Italiens ont signé en 2002 deux protocoles d'accord qui les voient se rallier à des projets américains : le 24 juin 2002, ils sont entrés officiellement dans le programme du JSF au rang de partenaire de niveau 2 avec une contribution d'un milliard d'euros pour participer au développement de cet appareil. Le 23 juillet 2002, Giorgio Zappa, président d'Alenia aeronautica, annonçait la signature d'un MoU avec Boeing pour la participation au développement du bouclier anti-missiles. A cette occasion le sous-secrétaire d'Etat à la défense, Filippo Berselli, a eu l'occasion de préciser les objectifs de politique industrielle contenus dans cette décision : « de toute façon pour l'instant nous sommes décidés à investir dans le domaine de la recherche militaire oubliée jusqu'à aujourd'hui »²⁵. Tout le problème est de savoir comment les Italiens vont pouvoir financer le programme de la « *Missile defense* » dont le coût total est évalué à 48 milliards de dollars jusqu'en 2008.

Les capacités de financement de l'Italie ne sont pas illimitées, ce qui pose le problème des arbitrages entre les engagements du passé et ceux du futur ainsi que sur la place que veut tenir l'industrie italienne dans les restructurations.

L'exemple le plus emblématique de cette incohérence est la question du JSF et de l'Eurofighter. Il est douteux qu'à la fin de la décennie on puisse financer les deux programmes. Dès aujourd'hui, la préparation du budget a fait l'objet d'un débat serré pour continuer à financer l'Eurofighter au niveau requis, la baisse des crédits d'équipement ne permettant pas de financer à hauteur de 700 millions d'euros le programme comme cela était prévu. Parallèlement, Antonio Martino, a reconnu implicitement l'absence de programmation financière du JSF en déclarant en commission de la défense de la chambre des députés : « la décision de participer au JSF a été prise d'urgence pour ne pas perdre l'opportunité pour l'industrie italienne de bénéficier des bénéfices technologiques d'un tel projet » On peut donc craindre qu'Eurofighter et JSF soient exclusifs l'un de l'autre. Notamment on voit mal comment l'Italie financerait la version attaque au sol de l'Eurofighter si corrélativement ils souhaitent se procurer des JSF.

L'autre exemple significatif se situe sur un programme qui présente aujourd'hui un intérêt civil avant d'être militaire : le programme Galileo. Considéré là aussi comme un projet porteur pour l'industrie, l'Italie a tout fait pour prendre le leader-ship de ce projet en promettant une forte augmentation de sa contribution à l'agence spatiale européenne. Les crédits n'étant pas au rendez-vous dans le projet de budget 2003, mais l'Italie continuant à revendiquer la maîtrise d'œuvre industriel, l'accord difficilement trouvé avec L'Allemagne est aujourd'hui remis en question.

Enfin c'est un discours extrêmement offensif que tiennent les dirigeants de Finmeccanica dans le domaine des torpilles et des hélicoptères, annonçant que dans ces domaines, ils ne peuvent plus se contenter de joint-venture 50/50 avec leurs partenaires européens²⁶.

²⁵ Corriere della Serra, 24 juillet 2002

²⁶ Corriere della Serra 2 septembre 2002

Section III) Les facteurs exogènes déterminant la politique de défense

Dans le Livre blanc sur la défense, il était annoncé le vote d'une loi prévoyant une augmentation de crédits pour le budget de la défense de 7,5 milliards d'euros sur 10 ans. Tous les gouvernements successifs ont annoncé leur intention de porter à 1,5% du PIB les crédits budgétaires affectés à la fonction défense (aujourd'hui, 1,06%), soit approximativement une augmentation de 10 milliards d'euros sur 10 ans.

Le test de la volonté politique ou de la capacité économique de l'Italie à atteindre cet objectif était constitué par l'examen, et le vote du document de programmation économique et financier (DPEF) qui fixe les orientations budgétaires sur trois ans. Ce document donne rarement lieu à une exécution conforme à son contenu (les Italiens le surnomment parfois avec moquerie « le livre des rêves »), mais il a le mérite de donner les grandes lignes politiques de l'action économique du Gouvernement. Dans le projet initial déposé au parlement au début de l'été figurait l'augmentation à 1,5% du PIB de la part des crédits affectés à la fonction défense et le gouvernement était persuadé que cet objectif pouvait être atteint en quatre ans au lieu de 10. Or dans le document adopté le 25 juillet 2002, cette mention a disparu alors même que la commission de la défense saisie pour avis avait adopté cet objectif.

Depuis les indicateurs économiques de l'Italie se sont dégradés (cf chapitre sur le pacte de stabilité) et on peut dire que l'Italie est le pays qui est dans la situation la plus délicate au sein de l'Union européenne avec un endettement de l'ordre de 108% (le pacte de stabilité ne tolère qu'un endettement de 60%). Même si le déficit public reste raisonnable si on le compare à l'Allemagne (environ 2,5%), les hypothèses de croissance en 2003 ne donnent pas de perspectives de croissance majeures comme le traduit l'augmentation mineure du budget de la défense. Si les experts économiques tablent sur une reprise en général en 2003, il restera à ce pays à mener les réformes structurelles nécessaires (retraites), et à assainir durablement sa situation budgétaire. La défense risque donc de ne pas être la priorité budgétaire comme on l'a vu finalement le cas dans le DPEF.

Section IV) Quelle projection capacitaire à l'horizon 2012 ?

Avec un pays comme le Royaume-Uni, on a vu que la question de la projection capacitaire pouvait se poser en fonction de la difficulté à pouvoir surmonter une période de

pic de financement important correspondant à la conjonction de certains programmes. Ces pics peuvent être identifiés largement en amont, et l'adaptation de la politique de défense britannique au nouveau contexte international incite ce pays à réaliser des ajustements perpétuels. La projection capacitaire affichée est connue et, même si elle est parfois sujette à caution, il est possible d'identifier les domaines concernés par d'éventuels ajustements ainsi que les remèdes envisagés en fonction d'une volonté politique qui est stable et une situation économique pour le moment favorable

En Italie, rien de tel. On a le sentiment que ce pays poursuit plusieurs politiques de nature bien différentes, certes identifiées, mais qui sont potentiellement conflictuelles. Or il n'existe pas de processus organisé pour trancher ces conflits ce qui se traduit par des engagements politiques, voire financiers, irréalistes présentant le risque d'être remis en question au dernier moment. En Italie, la politique industrielle et technologique dans le domaine de l'armement vient perturber la politique capacitaire dans un pays qui cherche d'un côté à briller vis-à-vis de son allié américain, et à acquérir des capacités technologiques ou à placer ses entreprises en position de leader au niveau mondial. La situation financière désastreuse n'aide naturellement pas à rendre la cohérence entre ces différents objectifs et il est vrai qu'on a le sentiment en définitive d'un discours italien « fantaisiste » comme l'a qualifié la commission européenne le 8 janvier 2003, quand l'Italie a fait l'objet d'un rappel à l'ordre officiel sur le pacte de stabilité²⁷.

Plutôt donc qu'examiner les capacités de l'Italie à l'Horizon 2012, il est préférable d'envisager sur quels critères les Italiens peuvent opérer les arbitrages face à une programmation qui semble, en l'état de la situation économique irréaliste.

A) Le cas de l'Eurofighter

Depuis l'origine, l'Eurofighter est un programme qui pose problème en Italie. Le nombre de commandes a varié avec le temps. En 1996, Rome a réduit son nombre de commandes de 165 à 121 avions. La charge financière du contrat pour l'Italie s'étale sur 10 ans de 2004 à 2014. Dans le budget 2002, 717 millions d'euros étaient prévus pour financer l'Eurofighter. Pour 2003 le financement a fait l'objet d'un âpre débat au sein du gouvernement duquel il ressort un montage financier complexe.

²⁷ le déficit budgétaire affichée par l'Italie, 2,3% du PIB, serait largement minoré puisque celui-ci atteindrait dans la réalité 3% du PIB.

Le ministère de la défense finance en 2003 514 millions d'euros pour ce programme, et on peut estimer qu'il manque à peu près 200 millions d'euros. Toutefois à cette somme il faut ajouter un prêt bancaire annuel de 51,6 millions d'euros consenti depuis une loi votée le 23 décembre 1998. Enfin, le ministère de la défense a obtenu que le ministère de l'industrie contribue pour 50 millions d'euros au programme et 100 millions d'euros à partir de 2004. Au total, ce sont donc 615 millions d'euros qui seront consacrés en 2003 à l'Eurofighter.

Selon le rapporteur du budget de la défense à la Chambre des députés, Roberto Lavagnini, le gouvernement devrait porter son effort sur le budget 2004 sachant que le programme a pris du retard.

On peut certes considérer que le déroulement de ce programme a encore pris du retard en 2002. Néanmoins, on semble s'acheminer vers un sous-financement chronique du ministère de la défense, d'environ 100 millions d'euros par an correspondant à la contribution que devra payer chaque année l'Italie pour participer au JSF.

Lors de son audition en commission de la défense pour la présentation du budget de la défense 2003 le 8 octobre 2002, Antonio Martino a donné deux sortes d'indications.

En premier lieu, il a indiqué que « la réduction des programmes d'investissement ne causera l'abandon d'aucun programme ». Il a également assuré que « l'Eurofighter ne sera pas abandonné » et qu'il devait se rendre à Londres dès le lendemain, « pour obtenir des modalités de paiement plus favorables ».

En théorie, les 121 Eurofighter sont destinés à remplacer les 91 avions F-104 de défense aérienne, ainsi que 24 avions Tornado ADV. L'obsolescence des F-104 a conduit les Italiens à devoir acheter en leasing 24 avions Tornado ADV et à louer des heures de vol de F-16 en attendant les Eurofighter.

On est donc dans une logique de remplacement des avions de défense aérienne avec un programme qui ponctionne à lui seul, si il est maintenu en l'état, 50% des crédits de l'armée de l'air.

Or il faut finir de financer l'acquisition de la capacité de transport à savoir les 22 C-130 J et les 12 C-27J. Le financement de ces programmes se fait à l'heure actuelle, 10 C-130 J ont déjà été livrés et la mise en service des C-27J est prévue en 2006.

En second lieu, il faudra financer les 4 avions multi-missions Boeing 767 qui doivent pour leur part entrer en service en 2009. De 2002 à 2003 les crédits affectés à ce programme sont passés d'un peu plus de 40 millions d'euros à 130 millions d'euros. Or, le ravitaillement

en vol constitue, comme le transport stratégique une des priorités affichées par le ministre de la défense devant les commissions de défense des deux chambres le 17 décembre 2002.

Enfin, il faudra commencer à financer à la fin de la décennie les 120 JSF que l'Italie a l'intention de commander.

L'annulation des commandes, un moment envisagé par le Président du conseil, Silvio Berlusconi, lors de la préparation du budget 2003²⁸ ne devrait pas avoir lieu. L'industrie aéronautique italienne est trop impliquée dans ce programme pour pouvoir accepter une telle annulation. En revanche, on peut imaginer que l'on assiste à la fois à une réduction et à un étalement du programme.

L'étalement du programme est possible dans un premier temps grâce au leasing d'avions Tornado et F-16. Toutefois, il semble difficile de poursuivre cette politique au delà des années 2010 quand les programmes Eurofighter et JSF se chevaucheront

La réduction de commandes d'Eurofighter est une décision qui ne peut-être que prise collectivement par les partenaires. Or le Royaume-Uni et l'Allemagne éprouveront sans doute le besoin de réduire leurs commandes. Le nouveau Livre blanc britannique offrira sans doute une explication de nature opérationnelle pour expliquer la réduction du programme : nécessité moins grande disposer d'un grand nombre de plate-formes, capacité opérationnelle accrue de l'Eurofighter par rapport au Tornado. F3. L'Italie pourrait reprendre ces arguments à son compte puisque le remplacement se fait à l'heure actuelle nombre pour nombre et que 24 Tornado ont été acquis en leasing à la RAF et 34 F-16 loués aux Etats-Unis (45 000 heures de vol). Au total il est donc possible que seul 4 escadrons soient équipés de cet avion au lieu de 5 avec une commande qui avoisinerait la centaine. Dans ces conditions un financement de 500 à 600 millions d'euros sur quinze ans permettrait de respecter cet objectif. Toutefois cette solution n'évitera pas à l'Italie de devoir accepter un chevauchement de programme entre l'Eurofighter et le JSF au début de la décennie prochaine si le calendrier du JSF est tenu. D'autre part cette projection implique que le budget de l'armée de l'air continu par ailleurs à croître pour permettre de lancer de nouveaux programmes. C'est loin d'être les cas en 2003 puisque ce budget subit une coupe de 173 millions d'euros il est vrai supportée presque exclusivement par l'Eurofighter.

B) Les choix à caractère industriel ou politique

Dans les choix de capacités de l'Italie, les considérations de nature politique ou industrielle peuvent jouer un rôle. C'est le cas notamment avec la capacité de transport. Une des conditions de la coopération sur l'avion C-27 entre Alenia et Lockheed-Martin a en effet été l'obligation faite aux Italiens d'acheter 22 C-130 J américains. Concrètement cet achat devrait se traduire dans l'immédiat par un renforcement de la capacité de transport stratégique italienne, ce qui permet à ce pays d'afficher un engagement ferme par rapport aux recommandations faites dans le cadre de la DCI au sommet de l'OTAN à Prague en novembre 2002.

Concrètement, cela devrait se traduire par un accroissement d'un tiers de la capacité de transport italienne à l'horizon 2006, mais cet accroissement aurait été supérieur à l'horizon 2010 si les Italiens avaient fait le choix de l'A 400 M. Par rapport à l'industrie ce choix est également celui du court terme puisque Alenia, qui coopère sur le C-27, et surtout Fiat Avio auraient bénéficié du choix de l'A 400M.

C'est la même logique qui conduit les Italiens à remplacer leurs 4 ravitailleurs Boeing 707 par des Boeing 767 à l'horizon 2009. Il faut noter également que 10 des C-130J auront une capacité de ravitaillement en vol.

C) Les choix à caractère technologique

Un des axes de la politique italienne est d'essayer de mettre en bonne place l'industrie de ce pays dans tous les domaines de la haute technologie. Cet objectif peut conduire l'Italie à s'écarter de la logique capacitaire et peut également être une source de contre-temps pour la programmation budgétaire.

La décision emblématique dans ce domaine est celle qui a conduit l'Italie à s'engager dans la phase de développement du JSF, Antonio Martino, justifiant lui-même en juillet 2002 ce choix par les gains technologiques à espérer pour l'industrie italienne d'armement.

Cette politique est en fait généralisée puisque l'Italie figure dans un nombre important de programmes qui font appel aux technologies de pointe souvent en coopération. On peut citer :

- le satellite de télécommunication SICRAL (programme national) ;

²⁸ Corriere della serra, 1 octobre 2002

- le satellite Hélios II d'observation spatiale (stations sol) ;
- la famille de satellites optiques/radar Cosmo Skymed/Pleiades ;
- les programmes de défense aérienne et de protection des forces : FSAF/PAAMS d'une part et MEADS d'autre part ;
- le programme d'observation du sol Sostar X.

Dans le même ordre d'idée, il est très probable que l'Italie se rallie officiellement à la « *Missile defense* », Alenia ayant signé un accord avec Boeing le 23 juillet 2002 lors du salon de Farnborough. La participation d'Alenia à la « *Missile defense* » s'appuiera sur l'expérience avec les programmes Sicral, SAR et Cosmo/Skymed. Il y a donc bien une filiation entre tous ces programmes, filiation qui s'explique par l'intérêt en terme d'acquisition de technologies et non par rapport aux besoins capacitaires. On peut à ce stade faire trois remarques :

- 1- on peut mettre en parallèle la participation de l'Italie à tous les programmes de défense aérienne de la courte portée (FSAF), jusqu'à la défense anti-missiles avec le discours britannique qui était de dire jusqu'alors que la « *Missile defense* » n'était pas une priorité et que la protection des forces sur le théâtre pouvait faire appel à un partage capacitaires entre Européens.
- 2- Pour deux d'entre eux, MEADS et sans doute MD à l'avenir, ces programmes sont des coopérations avec les Etats-Unis et on peut exprimer un certain doute sur la réalité des transferts de technologie attendus. Au mieux, les Italiens peuvent attendre de la charge de ces coopérations

3- Dans le cadre d'un budget contraint où les ressources ne suffisent pas à renouveler toutes les capacités existantes, on peut s'interroger sur une politique qui vise avant tout à mettre en bonne position l'industrie italienne dans les secteurs technologiques d'avenir et non à assurer une cohérence des capacités européennes.

Enfin, les Italiens préféreront sans doute acheter des drones aux Etats-Unis et acquérir une capacité dans ce domaine plutôt que de participer à une coopération européenne sur le programme MALE.

D) Le dilemme des forces navales

La question qui se pose aujourd'hui est de savoir si l'Italie arrivera à mener tous ses programmes navals à terme. La difficulté vient du fait que tous les bâtiments arrivent à

obsolescence au même moment et qu'il est donc nécessaire de renouveler tous ces matériels dans un laps de temps très réduit.

A l'heure actuelle, l'Italie consacre 150 millions d'euros par an au programme de frégate Horizon qui est encore dans la phase de développement. Ces frégates entreront en service en 2007 et 2009. Le porte-avions Aeria Doria doit entrer en service en 2008 et les deux premiers sous-marins U-212 A en 2006. Cela veut dire que la plupart de ces programmes arriveront en phase de financement important au même moment et que l'enveloppe consacrée pour le moment aux forces maritimes risque de devenir insuffisante. Dans le même temps la montée en puissance des frégates multi-missions deviendra une réalité puisqu'il est prévu que la première unité devrait voir le jour en 2008.

Dans l'état actuel du budget italien, ce calendrier est peu crédible d'autant plus que la marine italienne doit renouveler son parc d'hélicoptères avec 16 hélicoptères de support logistique EH 101 jusqu'en 2005 et 66 hélicoptères NH 90 dont la livraison se prolongera jusqu'après 2015.

Dans ce cas de figure, il est peu probable que l'on assiste à des annulations de programme, les programmes venant juste d'être lancés ou venant d'être confirmés. Même si certaines forces armées peuvent subir des coupes budgétaires en faveur de la marine, il est peu probable que ce calendrier puisse être respecté. On peut donc craindre des étalements dans les livraisons et peut-être des réductions de cibles. Cette situation ne peut que conduire à un déclin de la capacité maritime de projection dans un premier temps, jusqu'à la fin de la décennie, puis à une lente remontée en puissance au fur et à mesure de la mise en service des nouvelles unités. Le rythme de renouvellement d'une unité par an des frégates Lupo et Maestràle à partir de 2009 risque notamment de se trouver en opposition avec la deuxième tranche des frégates Horizon, la deuxième tranche des sous-marins U-212A et la livraison des hélicoptères NH-90. Le pic de financement des programmes de bâtiment navals n'est donc pas limité à la fin de la décennie, il risque de se prolonger sur une bonne part de la décennie 2010.

E) Les programmes terrestres

Le Livre blanc porte le constat qu'il manque environ 1,5 milliard d'euros pour moderniser les forces terrestres d'ici 2010. Cela correspond donc à 18 mois de budget sur 8 ans, soit environ 15% du montant des crédits affectés aux forces terrestres. Manifestement le manque de crédits devrait moins affecter la disponibilité des forces terrestres italiennes par

rapport aux autres forces armées. Aux programmes de char de combat Ariete puis de véhicule de combat blindé Dardo, devraient succéder le financement des VBL Puma, de l'obusier PHZ 2000 et bien entendu de l'hélicoptère de transport NH 90. Les programmes ne se chevauchent pas. Le programme Ariete est désormais terminé, les VCC Dardo devraient être finis de livrer en 2004. Le programme d'obusier PHZ 2000 suivra en 2006 ainsi que le système de défense aérienne SAMPT. Les hélicoptères NH 90 ne devraient commencer à être livrés qu'à la fin de la décennie. Enfin l'Italie fournit actuellement un effort afin de renforcer ses capacités de mise en réseau de son corps de bataille avec les programmes Catrin et Siccona. Il n'y a donc pas de chevauchement trop important des programmes de l'armée de terre ce qui évite des pics de financement trop importants.

Dans chaque cas de figure, il n'y a pas de remplacement nombre pour nombre des matériels. Seul 200 chars Ariete et 200 blindés Dardo ont été commandés. Les 70 obusiers automoteurs PHZ-2000 sont à mettre en rapport avec les 192 M-109 actuellement en parc. Dans le même ordre d'idée les 60 hélicoptères NH 90 doivent se substituer à une centaine d'hélicoptères AB 205 et AB 212.

Au total, si on prend l'ensemble des données économiques actuelles et le calendrier des programmes, on peut penser que l'Italie pourra mener à bien son programme d'équipement moyennant un étalement des programmes qui pourrait atteindre 2 ans sur la fin de la décennie. En revanche les cibles de commandes devraient être respectées. Comme l'indique déjà le Livre blanc un certain nombre de programmes devraient être lancés avec retard (missiles anti-chars de la troisième génération, système de frappe en profondeur ATACMS).

CHAPITRE 4

LE ROYAUME UNI

Section I) Les facteurs endogènes déterminant la politique de défense et de capacités

A) La conceptualisation de la politique de défense

La « *Strategic defence review* » (SDR) de 1998 peut être considéré comme le document de référence pour la conceptualisation de la politique de défense britannique. Elle fixe les missions et moyens de l'armée britannique à la lumière des premiers conflits balkaniques. Si « *Options for change, Army, Review of the white paper Britains' Army for the 90's* » avait constitué en 1992 le document mettant fin à la Guerre froide, la SDR de 1998 est celui qui fait entrer dans le concept de défense du XXIème siècle un pays « intégré au sein d'une double alliance, transatlantique et européenne, mais étant encore susceptible d'agir seul ». Le ministre de la défense britannique, Geoffrey Hoon, considère d'ailleurs que les « *Headline goals* » d'Helsinki sont la version européenne de la SDR. Lors d'une audition devant la commission de la défense de la chambre des communes, Adam Ingram, minister for the armed forces, a d'ailleurs déclaré « que les Britanniques avaient pris de l'avance dans la réorientation de leur outil militaire car la SDR est antérieure aux *Headlines goals* »²⁹.

1) Un processus itératif et perpétuellement renouvelé

Considérer la SDR comme un simple Livre blanc sur la défense serait une erreur. Sa particularité est d'être un processus itératif (1) qui est perpétuellement renouvelé (2)

a) Un processus itératif

Le Livre blanc sur la défense britannique ne se contente pas en effet de développer les missions des forces armées britanniques et les moyens pour atteindre ces missions. Il met en

²⁹ Audition de Rt Hon Mr Adam Ingram, Mr Simon Webb CBE, policy director, Mr Ian Lee, Director Europe, Ministry of defence, House of commons 19 décembre 2001

place un processus itératif en cascade destiné à tous moments à mesurer l'adéquation des résultats obtenus par rapport aux objectifs affichés.

La SDR de 1998 ne s'est pas uniquement traduite par une remise en cause de la politique de défense britannique. Toute la méthodologie de définition de la politique de défense et de sa traduction budgétaire a été revue progressivement et de la présentation du plan d'investissement sur quatre ans au *smart procurement* on assiste à la mise en place d'une politique globale afin de permettre la meilleure adaptabilité possible de l'outil de défense britannique, et de mesurer à tous moments l'efficacité de ce système. Ces documents « s'imbriquent » les uns dans les autres. De la SDR qui fixe la doctrine de défense britannique, on a tiré des objectifs à atteindre qui se trouvent détailler et actualiser dans les *spending defence review* avec notamment le « *public service agreement* » (PSA) qui fixe des objectifs concrets et datés à atteindre. La mesure de réalisation de ces objectifs est quant à elle réalisée dans le « *performance report* ». Ainsi apprend-on dans la dernière livraison de 2001 que sur 34 objectifs fixés par le PSA, 18 ont été atteints, 12 sont en cours d'être atteint, un est en sommeil et 3 n'ont pas été atteints. Les documents mesurant la dépense budgétaire proprement dite qui doit servir à atteindre ces objectifs résulte du « *Government's expenditure plan* » sur trois ans, du « *Ministry of defence appropriation and accounts* », alors que le « *defence UK statistics* » mesure à posteriori l'outil militaire britannique (nombre de soldats, de matériels, etc). La programmation à long terme résulte d'objectifs chiffrés en terme de nombre de matériels à disposition et de date de renouvellement sans qu'un chiffrage budgétaire soit donné. Toutefois, le croisement entre le rapport « *major report projects* » du NAO qui chiffre notamment le coût des programmes en cours la date de livraison et le montant des crédits dépensés doit permettre de reconstituer des éléments de programmation financière au delà du plan à trois ans.

Enfin, la note du gouvernement à la Chambre des communes pour le rapport annuel « *Major procurement projects* » permet de reconstituer les arguments qui ont présidé aux décisions étant intervenues dans les principaux programmes d'armement, y compris le choix des fournisseurs.

Le maître mot de toute cette méthodologie est d'obtenir la meilleure productivité possible de la dépense de défense, ce qui nécessite perpétuellement de mesurer le résultat atteint par rapport à l'objectif fixé. Cette démarche résulte d'une volonté générale de

modernisation de l'Etat, comme par exemple la réforme de la méthode d'acquisition et de conduite des programmes intitulée « *smart procurement* ».

Au total, le sentiment d'une grande méthodologie issue d'une démarche pragmatique ressort de l'analyse de tous ces documents. La politique de défense britannique est certainement celle qui est présentée le plus précisément avec un souci perpétuel d'argumentation et de démonstration de la démarche « productiviste » adoptée.

b) Un processus perpétuellement renouvelé

Si la SDR développe un processus vertical visant à contrôler que les résultats obtenus sont conformes aux objectifs affichés, y compris en terme financier avec les « *spending defense review* », il ne faut pas considérer que ce document, qui reste relativement récent, est gravé dans le marbre. Le propre de la politique de défense britannique est de montrer une grande capacité de réactivité, qui se traduit par une mise à jour perpétuelle de la SDR. A cet égard, il faut sans doute distinguer un certain nombre de documents qui se sont succédés depuis 1998, comme le nouveau chapitre de la SDR rendu public en juillet 2002, qui constitue plus une sensible inflexion qu'une évolution.

Si l'on excepte le chapitre de la SDR révisé, on peut considérer que plusieurs documents sont venus préciser la SDR depuis 1998. Le « *White paper* » de 1999 est dans la droite ligne de la SDR et vient préciser ce document. « *Defence diplomacy* » a inauguré en 2000 les « *policy papers* » portant sur un sujet particulier en l'occurrence celui-ci portait sur la politique de maîtrise des armements et de désarmement. En juin 2000, « *Kosovo, lessons from the crisis* », constitue un rapport important car il vient apporter les corrections nécessaires à la SDR à la lumière d'une opération militaire importante se situant dans le champ des missions fixées par la SDR. Enfin en 2001, « *Defence policy 2001* » rappelle la nature des engagements britanniques en matière de défense alors que « *The future strategic context for defence* » replace la politique de défense britannique dans le contexte socio-économique national et international.

A l'examen de tous ces documents, on a le sentiment que si la SDR reste le fait générateur, les documents qui ont suivi ont eu pour objet à la fois de développer certains aspects de la SDR en cohérence avec ce document ou de venir en corriger certains points sans toutefois remettre

en cause les principes. En revanche on verra que le nouveau chapitre de la SDR constitue sans doute un document de transition avant le nouveau Livre blanc

2) la politique de défense affichée : la SDR et les documents venant préciser SDR

a) Les objectifs de la SDR et des documents venant préciser la SDR

De la SDR et des documents qui lui ont succédé, notamment le « *White paper* » de 1999, il apparaît que la principale évolution de la politique de défense britannique résulte dans la nécessité affichée, de disposer de forces adaptées à mener des opérations extérieures dans un cadre multinational interarmé. Le « white paper » de 1999 vient illustrer cette nécessité en constatant que entre 1997, date de la mise en route de la SDR et la publication du « *White paper* », l'état-major conjoint britannique a dû mettre sur pied 38 opérations militaires.

L'analyse stratégique est assez similaire à celle faite en France et conduit le Royaume-Uni à définir une mission de nature générale qui consiste à maintenir la paix internationale et la stabilité sans donner de précision sur les zones d'intervention, les futures opérations devant être décidées au cas par cas. Si la prolifération des armes NBC est suivie avec attention, le « *White paper* » rappelle que la SDR avait jugé l'acquisition d'une capacité anti-missiles prématurée et précise qu'aucune menace de nature balistique ne pèsera sur le Royaume-Uni avant plusieurs années. En revanche la protection des troupes britanniques face à une menace balistique sur les territoires extérieurs est envisagée.

Sur ce sujet le chef d'état-major des forces armées britanniques, l'amiral Sir Michael Boyce donnait en 2001 un éclairage financier de ce choix devant la commission de la défense de la chambre des communes en précisant, en réponse à une question de Mike Gapes (labour), que l'acquisition d'une capacité anti-missiles, certainement très onéreuse, affecterait l'objectif de disposer de forces déployables sur les territoires extérieurs si le budget de la défense n'était pas augmenté par rapport au niveau actuel. Si cette augmentation s'avérait impossible et si le choix d'une défense anti-missiles devait être fait, il faudrait selon lui une nouvelle SDR pour inverser les priorités³⁰

Cette capacité à pouvoir intervenir sur les territoires extérieurs est formatée de la manière suivante par la SDR :

- Soit il est nécessaire de pouvoir répondre à un conflit de grande intensité (type guerre du Golfe) avec une projection de forces d'une division blindée, de l'environnement logistique, de C4I, de 80 avions de combat et leur support logistique, de moyens aériens et de ravitaillement et de 26 navires de guerre.
- Soit il est nécessaire de mener deux opérations de type Bosnie avec le déploiement de deux brigades et des soutiens aériens et navals, et ce pour des durées pouvant excéder six mois.

Cette formalisation du volume d'opérations susceptibles d'être menées simultanément nécessitait donc une réorganisation de l'armée britannique et l'acquisition d'un certain nombre de capacités qui sont énumérées dans la SDR et le White paper à savoir :

- développer l'interarmisation des forces ;
- créer une force de réaction rapide interarmées, la « *Joint rapide reaction forces* » (JRRF), capable de déployer à très court préavis une brigade disposant d'une puissance de feu et constituant la première étape d'un déploiement plus massif. Par rapport à la force qui préexistait la nouvelle JRRF doit avoir une capacité de feu plus grande, être plus mobile mieux protégé avec des capacités de commandement accrues. La JRRF comprendra 4 brigades, 50 navires de combat ainsi que les navires logistiques attenants, 100 avions de combat, 100 avions et 60 hélicoptères d'appui ;
- mettre en place un commandement commun des hélicoptères ;
- regrouper les RN Harrier FA2 et les RAF Harrier GR 7 dans un commandement commun ;
- créer un centre de doctrine et de concept commun ;
- regrouper les régiments de défense à la guerre chimique et bactériologique ;
- regrouper les unités de défense aérienne de l'Army et de la RAF ;
- améliorer les capacités navales et aériennes de déploiement ;
- améliorer la logistique de soutien des forces déployées.

Ces premiers objectifs se situent donc dans le domaine de l'organisation et des capacités. Ces capacités sont ensuite détaillées en terme de matériels pour les armées :

³⁰ defence committee, minutes of evidence, 1 mars 2001, House of commons

- 1) Dans le domaine naval l'accent est mis sur :
 - les deux nouveaux porte-avions en phase de définition qui doivent entrer en service à partir de 2012 .
 - le déploiement de Tomahawk qui doit se poursuivre sur les sous-marins d'attaque rénovés .
 - l'amélioration des capacités doit permettre de diminuer le nombre de bâtiments de surface de 35 à 32 le nombre de sous-marins d'attaque de 12 à 10 et le nombre de chasseurs de mines de 25 à 22.
- 2) Dans le domaine terrestre l'accent est mis sur la réorganisation des forces afin de pouvoir déployer à tous moments et rapidement une unité blindée ou mécanisée ayant la capacité de feu et une unité ne l'ayant pas, mais qui puisse rester déployée très longtemps. Pour ce faire les Britanniques considèrent la nécessité d'avoir six brigades déployables avec des cycles de trois ans : une année pour l'entraînement, une année au plus haut niveau de disponibilité pour le déploiement extérieur et une année en force de second échelon pour un déploiement ou en soutien d'une opération de maintien de la paix.
- 3) Dans le domaine aérien, l'accent est mis sur l'Eurofighter qui doit commencer à remplacer les Tornado F 3 de défense aérienne à partir de juin 2002. La nécessité d'accroître la capacité d'attaque air-sol conduit également les Britanniques à lancer un programme de missile stand-off : le Storm-shadow-Scalp.

b) Le nouveau chapitre de la SDR, simple évolution ou préfiguration d'un nouveau Livre blanc ?

En juillet 2002, le ministère de la défense britannique a publié, dans le cadre des papiers thématiques consacrés à la politique de défense, un nouveau chapitre de la SDR³¹.

Dans son introduction, le secrétaire d'Etat à la défense, Geoffrey Honn, indique que ce nouveau chapitre ne constitue pas un nouveau Livre blanc, celui-ci étant prévu en 2003, mais prend en compte la menace terroriste suite aux attentats du 11 septembre. A la lecture du

³¹ Ministry Of defence, Defense issues, Strategic Defence Review : a new chapter, 18 juillet 2002, <http://www.mod.uk/issues/sdr/newchapter>

chapitre il apparaît en réalité que les adaptations de la posture de défense britannique pourraient être de nature plus importante que ce qu'on pourrait imaginer de prime abord.

La première évolution est de nature politique. Même si ce chapitre concerne la lutte contre le terrorisme, il témoigne d'un recentrage très net de la politique de défense en fonction de la politique américaine. Ce qui est en jeu, souligne Geoffrey Hoon, « *c'est notre volonté de pouvoir coopérer très étroitement avec notre allié le plus important : les Etats-Unis* »... « *la clé de notre succès viendra de notre capacité à opérer aux côtés des Etats-Unis* », les autres partenaires, et notamment les Européens, n'étant visiblement considérés que comme des partenaires de second rang dans la lutte contre le terrorisme.

Cette évolution n'aurait pas de conséquence majeure si on n'avait pas le sentiment que l'adaptation à la lutte contre le terrorisme influence la nature du dispositif de défense britannique. Car l'essentiel des évolutions qui sont préconisées visent à permettre aux Britanniques de pouvoir mener des opérations militaires aux côtés des Américains en vue de démanteler les bases arrières du terrorisme.

Cette réorientation de la politique de défense en fonction de ce nouvel objectif a plusieurs effets :

Le premier effet, qui n'est peut-être pas des moindres, mais qui pour l'heure ne serait peut-être pas susceptible d'avoir des répercussions sur les capacités britanniques, touche la doctrine d'emploi des forces. Dans le chapitre consacré à la dissuasion, il est en effet écrit « *qu'il devrait être clair que le droit de légitime défense inclut la possibilité de pouvoir déclencher une action face à une attaque imminente* ». Ce chapitre semble faire référence plus à la possibilité de mener des frappes préventives en général, à l'instar de la nouvelle politique américaine, qu'à la volonté d'utiliser des armes nucléaires. Toutefois, il reste une ambiguïté sur la possibilité d'utiliser des armes nucléaires en frappe préventive dans le sens où il est fait référence dans ce chapitre aux armes nucléaires – mais uniquement pour dissuader des menaces stratégiques majeures – tout en précisant que la réponse sera proportionnée à la menace en fonction des obligations internationales du Royaume-Uni. Or on fait référence à la possibilité de voir les terroristes utiliser des armes de destruction massive. On ne peut donc au total que constater une certaine similitude, à l'échelle du Royaume-Uni, avec l'évolution de la doctrine de défense américaine.

La prise en compte de cette menace terroriste et la nécessité de combattre militairement aux côtés des Etats-Unis pour y faire face pourraient avoir des conséquences sur la restructuration des forces armées britanniques.

En premier lieu, il y a la nature des opérations militaires auxquelles le Royaume-Uni serait susceptible de participer. Dans le nouveau chapitre de la SDR, la réflexion s'articule autour des paramètres suivants :

- 1) Le déploiement de forces est susceptible d'être plus fréquent que par le passé et dépasser le cadre du théâtre européen pour s'étendre au Golfe persique ou à la Méditerranée ;
- 2) Le Royaume-Uni n'a pas vocation à être présent dans toutes les opérations militaires qui pourront être envisagées ;
- 3) Les opérations seront de dimension plus réduite que celles envisagées dans la SDR mais seront plus fréquentes.

Ainsi sort-on petit à petit du cadre global de la SDR, qui était basée sur le concept d'un déploiement majeur du type guerre du Golfe, ou de deux déploiements simultanés dont l'un relativement important de type « Bosnie » pour un nouveau cadre qui verrait se succéder un nombre important d'opérations, parfois simultanées, de dimension plus réduite et de durée moins longue, mais avec une capacité d'engagement au feu plus importante.

Cette évolution pourrait avoir des conséquences importantes. En effet Geoffrey Hoon considérait jusqu'alors que le processus d'Helsinki était la version européenne de la SDR et que les Britanniques avaient pris de l'avance dans la réorientation de leur outil militaire car la SDR était antérieure aux « *Headline goals* »³². Or les « *Headline goals* » définissent un modèle de capacités nécessaires pour constituer la force de réaction rapide de l'UE chargée d'opérer dans le cadre des missions de Petersberg. Le nouveau chapitre de la SDR définit un tout autre modèle de force, dont la traduction la plus proche serait la force de réaction rapide proposée par le secrétaire à la défense américain Donald Rumsfeld, lors de la réunion ministérielle de l'OTAN le 25 septembre 2002³³, force de réaction rapide chargée de lutter contre des organisations terroristes, au côté des Américains.

En terme de capacités et d'équipements militaires, ce qui pourrait être donc une réorientation de l'outil militaire britannique (il faut attendre le Livre blanc 2003 pour voir avec exactitude quelle est la place tenue par les missions de lutte contre le terrorisme par rapport aux missions de Petersberg) se traduit de la manière suivante :

³² Geoffrey Hoon, minutes of evidence, House of commons, 28 février 2001

- Capacités :

- nécessité d'accentuer encore plus les capacités en matière de transport stratégique, et d'accélérer la rapidité du déploiement (vise le transport maritime) ;
- nécessité de se doter d'une *network centric capability* qui comprend :
 - a) une mise en réseau de toutes les forces ;
 - b) une meilleure capacité d'acquisition des cibles en temps réel ;
 - c) une accélération de la chaîne « renseignement-décision-action-évaluation de la frappe » ;
 - d) une meilleure protection des forces.

- Equipements militaires privilégiés

- senseurs : programmes Nimrod MRA4 , ASTOR, RAPTOR ;
- drones : WATCHKEEPER ;
- guerre électronique : SOOTHSAYER ;
- communications : BOWMAN, FALCON ;
- armes de précision : Tomahawk, combes guidées, Storm-Shadow, artillerie du futur ;
- déploiement rapide : hélicoptères de soutien, blindés aérotransportables (Future Rapid Effect System), navires de soutien polyvalents rapides.

Il faut noter que l'accent mis sur ces capacités et sur ces matériels conduit corrélativement les Britanniques à considérer que « *dans le futur, il sera moins utile d'essayer de mesurer la puissance de combat en terme de nombre de plate-formes ou de soldats qu'en terme de capacité à délivrer des frappes spécifiques avec une vision claire de la situation, la possibilité de coupler nos forces afin de multiplier l'effet de nos forces* »³⁴. On peut donc se demander si ce paragraphe n'est pas le prélude à la réduction du nombre d'Eurofighter (pour l'instant le nombre d'avions commandé est de 232) évoqué par le chancelier de l'échiquier, britannique, Gordon Brown en août 2002.

³³ cette force de réaction rapide comprendrait 20 000 hommes mobilisable rapidement, 5 jours, pour une durée de déploiement ne dépassant pas 30 jours.

³⁴ The Strategic defence review, op cité

c) « *Missile defense : a public discussion paper* » : prélude à un revirement doctrinal ?

Le 9 décembre 2002, le ministère de la défense a publié dans le cadre des ses « *Defence issues* » un nouveau document destiné ouvrir un débat sur la participation à la « *Missile defense* » américain³⁵. Cette publication est d'autant plus notable qu'elle intervient tardivement, la proposition américaine ayant été faite par le Président Clinton avant que son successeur, Georges W. Bush ne finalise le projet tel qu'il a été présenté aux Européens au printemps 2002. En réalité, sous couvert de débat ce document semble bien préparer un revirement sur la question de la « *Missile defense* ». En effet on a vu que dans la SDR de 1998, cette question n'était pas envisagée comme une priorité. Depuis lors les Britanniques s'étaient montrés assez discrets sur le sujet. Formellement Tony Blair ne s'était jamais opposé au projet américain comme cela pouvait être prévisible. Comme on l'a vu plus haut le chef d'état major britannique, Sir William Boyce, considérait le 1^{er} mars 2001 que l'acquisition d'une capacité anti-missiles serait onéreuse et affecterait en terme financier l'objectif de disposer de forces déployables. Le « *Discussion paper* » du 9 décembre 2002 s'inscrit dans une toute autre logique.

La première logique consiste au niveau stratégique à avaliser la doctrine américaine qui préside à la constitution d'une « *Missile defense* » et ce sur tous les points essentiels :

- La « *Missile defense* » vise les « *States of concern* » disposant d'armes de destruction massives et de quelques vecteurs balistiques ;
- La « *Missile defense* » vient compléter la dissuasion et non s'y substituer car elle oblige les « *States of concern* » à faire un effort disproportionné à leur potentiel économique pour rendre leur arsenal crédible en cas de déploiement de ce système ;
- La « *Missile defense* » ne relancera pas la course aux armements, et à l'appui de cette affirmation le papier indique que le retrait des Etats-Unis du traité ABM en juin 2002 n'a pas affecté la sécurité internationale.

De ces arguments on constate en premier lieu que les Britanniques ont avalisé la notion de « *States of concern* » qui sert de fondement à la théorie de l'axe du mal que réfute la France.

En second lieu les conséquences en terme d'engagement des Britanniques sont de deux natures :

L'une était déjà connue et consistait à accorder aux Américains sur le sol britannique les facilités nécessaires à déployer la « *Missile defense* ». Cela concerne en premier lieu la modernisation du radar d'alerte avancée de Fylingdales qui servira en cas de menace ne provenance du Moyent-orient.

L'autre concerne la participation du Royaume-Uni au programme du « *Missile defense* ». A ce niveau la conclusion est plus ambiguë. Le papier ne nie pas le coût certainement très onéreux d'un tel projet et renvoie la question à une étude plus précise de celui-ci. En même temps le rapport envisage ce projet comme un moyen de renforcer les compétences technologiques de l'industrie britannique, et de créer des emplois très qualifiés. Les Britanniques envisagent la création d'un centre de technologie sur la « *Missile defense* » conjointement avec l'industrie et surtout de revoir leur accord de partenariat technologique avec les Etats-Unis.

Parallèlement à cette inflexion, on constate que pour la protection des troupes déployées, les Britanniques estiment que des mesures de défense passives peuvent être prises alors qu'ils suggèrent qu'un bouclier anti-missiles de théâtre pourrait faire l'objet d'une spécialisation des rôles de chacun. La coopération sur la « *Missile defense* » avec les Etats-Unis pour les Britanniques et le bouclier destiné à protéger les forces déployées pour les autres pays européens ? C'est évidemment l'interprétation que l'on ne peut s'empêcher de faire à la lecture de ce papier.

B) Les éléments de programmation

Le premier document de programmation budgétaire est le « *spending review* », qui a pour particularité de ne pas être spécifique à la défense mais de couvrir toutes les dépenses budgétaires britanniques. La « *spending review* » est un exercice qui peut s'analyser comme une programmation budgétaire quadriennale glissante. Ainsi la « *Spending review* » 2000 portait sur les années 2000-2004 (l'année budgétaire britannique se déroule à cheval sur deux années calendaires), et la nouvelle « *Spending review* » rendu public en juillet 2002 couvre les années 2002-2006. La « *Spending review* » ne donne que des indications générales qui ont toutefois une réelle importance.

³⁵ http://www.mod.uk/issues/cooperation/missile_defence

Au niveau politique, la « *Spending review* » décrit le contexte global dans lequel va s'inscrire l'effort de défense pour les quatre années à venir.

Au niveau financier la *spending review* donne l'équivalent de ce que l'on appelle en France la lettre plafond pour les quatre années à venir.

La « *Spending review* » peut également donner quelques indications plus précises concernant les domaines qui seront privilégiés. Ainsi pour la *Spending review* 2002-2006, la *network centric capability* est citée nommément comme un des domaines qui feront l'objet de l'effort financier dans les quatre années à venir.

Au niveau du ministère de la défense, c'est le « *Government's expenditure plans* » qui vient appliquer la « *Spending review* ». Ce document ne couvre que deux années budgétaires et elle est révisée chaque année. Le dernier document couvre donc les budgets 2002-2003 et 2003-2004. Publié en juillet 2002, il ne prend pourtant pas encore en compte le nouveau chapitre de la SDR et les objectifs de la « *Spending review* » 2002-2006 qui en découle. Il applique en effet la « *Spending review* » 2000 qui couvrait les années 2001 à 2004.

Parmi les autres documents budgétaires, il faut signaler « *The ministry of Defence's Performance Report* » qui vient mesurer les résultats atteints en fonction des « *Public Service agreements* » qui ont été fixés. The « *UK Defence statistics* » donne à posteriori les éléments chiffrés mesurant l'effort de défense britannique (budget total et par armes, nombre de militaires, de matériels etc...). Enfin le rapport du *National audit office* publie chaque année le « *Major report projects* » qui a pour objet de contrôler l'état d'avancement des grands programmes d'armement (coût, date de mise en service, retard pris par le programme, dérive des coûts etc).

Enfin, sur un plan strictement budgétaire, la réforme des procédures budgétaires annoncée par le gouvernement britannique en juin 1998 a été mise en place dès l'exercice 1999. Elle consiste à la distinction entre deux catégories de dépenses publiques : les AME (*annually managed expenditure*), dépenses publiques qui restent soumises à un processus de revue annuelle mais qui ne représente pas plus de 10% du budget et les DEL (*departmental expenditure limits*) qui sont programmées pour trois ans fermes avec une grande flexibilité pour les reports de crédits. Même si cette réforme complique la comparaison des budgets 1999-2001 avec les budgets précédents, elle facilite la lisibilité des choix budgétaires à moyen terme. Chaque budget présente en effet les affectations de dépenses militaires pour les trois années suivant l'exercice fiscal en cours.

C) Le contenu des programmations et la traduction capacitaire

1) L'affichage doctrinal et la réalité des programmes : vers une réorientation des priorités ?

Là comme ailleurs, la politique d'équipement britannique est intimement liée aux résultats de la SDR. Jusqu'alors, on peut dire que les Britanniques étaient dans un processus assez classique de renouvellement des matériels obsolètes (Eurofighter, char de combat Challenger II) que la SDR a affiné en fonction des objectifs fixés à l'armée britannique. La SDR fixe l'objectif de pouvoir mener une opération majeure ou deux opérations moyennes qui ont été quantifiées en personnel et en matériels (cf plus haut). La contribution à la force d'action rapide a été fixée à une brigade (12 500), 18 bâtiments pour la marine et 72 avions de combat ce qui correspond selon les Britanniques à une opération moyenne telle qu'elle est déterminée dans la SDR. Très clairement le nouveau chef d'état-major de la marine parle de « corps expéditionnaire » pour désigner l'armée britannique et l'objectif qui lui est assigné³⁶.

L'objectif de disposer d'une force de projection qui s'inscrira la majeure partie du temps dans un cadre multinational implique de disposer de moyens de surveillance, la SDR insistait sur l'importance « *more than ever* » d'une surveillance du champ de bataille, d'une gestion de l'information, et d'un système de renseignement tactique aux performances accrues précises et adaptées aux besoins de chacun des opérationnels. Pour cela, le Royaume Uni dispose ou devrait disposer sous peu de plusieurs armements (le radar de surveillance ASTOR, le véhicule PHOENIX et le radar COBRA) et envisage l'acquisition d'une nouvelle génération de véhicules de reconnaissance de type TRACER puis aujourd'hui le *Futur rapid effect systems* (FRES).

La lecture des documents officiels présentant le ministère de la défense et des déclarations qui sont faites, notamment lors des auditions à la chambre des communes, permet de constater deux choses.

La politique d'armement est intimement liée à l'adéquation faite entre la nécessité de disposer d'un « corps expéditionnaire » et les équipements disponibles au moment de la SDR en 1998. Il en résulte une politique d'armement depuis 1998 qui vise à combler les lacunes recensées au jour de la SDR et qui ne semblait pas pouvoir être comblées par les programmes d'armement qui étaient en cours, cette démarche étant totalement cohérente avec la démarche

capacitaire menée à l'UE. La SDR a affiché très clairement, si ce n'est la réorientation de l'outil militaire britannique, tout au moins l'objectif premier de disposer d'un corps expéditionnaire.

Toutefois, il ne faut pas surestimer l'impact de la SDR sur les programmes d'armement britanniques. Seule la capacité de transport stratégique navale et aérienne avec le programme de leasing de 4 C-17 et la décision d'acheter 6 Ro-Ro sont directement issus de la SDR. Pour ce qui concerne le renouvellement des porte-avions, il faut plutôt parler d'une confirmation de ce programme par la SDR. La nécessité de disposer de ravitailleurs en vol est également issu de la SDR mais la décision a été prise ultérieurement. Quant à la décision de s'équiper de bombes guidées tous temps, elle est issue des lacunes enregistrées dans ce domaine au moment du Kosovo. Pour le reste la SDR implique plutôt des conséquences sur l'organisation des armées afin de s'adapter à la nécessité d'opérations interarmées dans un cadre multinational et afin d'avoir une utilisation la plus rationnelle des forces sur les territoires extérieures. Quant à Smart procurement, il participe de la nécessité intrinsèque de moderniser le système d'acquisition tout en s'adaptant à un cadre où il faut concilier compétition et la prise en compte d'un marché de l'armement où les entreprises ont une position qui tend de plus en plus vers le monopole.

Corrélativement, cette politique d'équipement exclut toute acquisition de matériels ou tout lancement de programmes qui s'écarterait de cet objectif.

Cette démarche conduit également à admettre la nécessité d'un partage de tâche au sein de l'Union européenne. Ce partage de tâche peut être envisager sur un large plan. C'est ainsi que le conçoivent par exemple Adam Ingram et Simon Weeb qui citent comme exemple de domaine dont ils considèrent qu'ils participent à la sécurité mais sur lesquels les Britanniques n'axent pas leur effort, celui de la défense anti-missiles de théâtre, mais aussi les forces de gendarmerie ou l'aide au développement. Si de manière générale ils estiment qu'aujourd'hui plus personne ne peut disposer de capacités globales, y compris les Etats-Unis, plus un pays est grand et dispose de moyens plus il a vocation à disposer de la palette la plus large possible. A l'inverse quand un pays est petit, il n'a d'autres choix que de mettre l'accent sur tel ou tel domaine et de faire confiance aux autres pays dans le cadre du partage des tâches. En ce sens le processus d'Helsinki leur paraît intéressant en permettant d'organiser le

³⁶ audition de Sir Michael Boyce, chief of defence staff, house of commons, 1 mars 2001.

partage de tâches d'éviter les doublons, de combler les lacunes capacitaires et finalement de mieux utiliser les crédits de défense soit par la coopération, soit par une répartition des rôles³⁷.

Le nouveau chapitre de la SDR publié en juillet 2002 chiffre l'effort nouveau qui doit être fait en vue de la constitution d'une *network centric capability* à 500 millions de livres (785 millions d'euros) sur quatre ans en crédits de paiement et à un million de livres (1,57 milliards d'euros) en autorisation de programmes. Concrètement seul l'avancement du programme de drone mixte tactique/MALE Watchkeeper de 2007 à 2005 a été annoncé pour l'instant comme conséquence de la constitution d'une *network centric capability*.

Concrètement se pose néanmoins la question des priorités capacitaires des Britanniques dans le nouveau chapitre de la SDR publié en juillet 2002 et le papier sur la « *missile defense* » publié en décembre. Nous sommes indiscutablement entrés dans une période de réorientation majeure de l'outil de défense britannique, ce qui rend la lecture des éléments de programmation sujets à caution.

Ainsi Kevan Jones, député et membre de la commission de la défense de la chambre des communes, indiquait-il, lors d'une audition de la commission de la défense, que le secrétaire d'Etat à la défense lui avait répondu que tous les engagements capacitaires faisaient l'objet d'un réexamen en liaison avec le nouveau chapitre de la SDR et le nouveau Livre blanc qui doit paraître en 2003. On peut donc en conclure d'une part que le nouveau chapitre de la SDR est plus un préalable au nouveau Livre blanc qu'une adaptation de la SDR de 1998, et surtout que tous les engagements capacitaires actuels sont sujets à caution, que le budget de la défense reste ce qu'il est ou qu'il augmente comme il est prévu dans la « *spending review* » 2002. Il faut d'ailleurs noter que lors de cette audition, le chef d'état-major, Sir Michael Boyce, refusa de donner la moindre indication sur les nouveaux programmes qui pourraient être lancés ou sur ceux qui pourraient être réduits ou annulés³⁸.

2) Mesure de la croissance du budget de la défense britannique

a) Mesure du budget pris dans sa globalité

Il est difficile de mesurer avec exactitude l'évolution du budget de la défense britannique. La « *Comprehensive spending review* », qui devait porter sur les années 1999-

³⁷ *ibid*

³⁸ audition de la commission de la défense de la chambre des communes, Sir Michael Boyce, Chief of the Defence Staff, Ministry of Defence, 6 novembre 2002.

2002, s'est traduite par une augmentation du budget de la défense en monnaie courante succédant à une augmentation significative sur la dernière année du plan précédent (1998-1999). La Chambre des communes assimile pour sa part l'évolution enregistrée durant la période de la « *Comprehensive defence review* » à une réduction du budget de 4% en monnaie constante sur la période (baisse de 0,8%, 2,4% et 1,8% sur la période allant du budget 99/00 au budget 2001/2002³⁹).

La « *Defence spending review* » de 2000, qui couvre les années 2001/2004, se substitue pour sa première année à la dernière année du plan précédent : la « *Comprehensive defence review* ». elle amorce une inversion de la tendance à la décroissance des budgets puisqu'elle est présentée comme un programmation financière octroyant 1,260 Md de livres à la défense de plus sur trois ans en terme réel⁴⁰. Pour la Chambre des communes la *Defence spending review* 2000 doit conduire à une augmentation en terme réel comprise entre 0,1% et 0,7% selon les années⁴¹.

De plus, la « *Defence spending review* » doit se traduire par la mise en place d'un nouveau mécanisme de couverture des coûts des opérations extérieures. Une enveloppe spécifique s'ajoutant au budget serait attribuée chaque année au MoD pour ces opérations extérieures. Le montant pourrait être de 515 millions de livres en 2001/02 jusqu'à 568 millions en 2003/04. Le ministère de la défense contribuerait pour une part minimale à ce fond : de l'ordre de 33 millions de livres.

A l'heure actuelle des crédits sont ouverts en court d'année pour couvrir leurs opérations extérieures dont une partie sont pris sur le ministère de la défense. De toute manière le parlement se plaint du taux de non-consommation des crédits qui sont reportés sur les années ultérieures⁴².

Enfin, il faut noter que la « *Defence spending review* » 2000 comptabilisera les crédits en ressources effectives « resource budget » et non en crédits votés « cash budget », ce qui signifie pour la chambre des communes que l'augmentation réelle des crédits du ministère entre 2000/01 et 2001/02, première année de la « *Defence spending review* » sera de 400 millions de livres et non de 600 millions de livres.

³⁹ MOD'S annual reporting cycle 2000/01 eight report, Defence committee, House of commons, 9 may 2001

⁴⁰ Spending review 2000, The defence Investment strategy, MoD, 3 octobre 2000

⁴¹ en monnaie courante l'augmentation est respectivement de 2,6, 2,6 et 3,2% selon les années, mais la chambre des communes prend une hypothèse d'inflation annuelle de 2,5% bien supérieure à celle que l'on peut observer dans les pays de la zone euro.

⁴² MoD'S annual reporting cycle 2000/01 ibid

Il faut donc constater que les parlementaires britanniques ne considéraient pas jusqu'à l'année dernière qu'ils avaient augmenté leur budget de la défense et que cette tendance n'est devenue pour eux une réalité qu'à partir du budget 2001/02, révisé par la *defence spending review* 2000, dont l'application commençait le 1er avril 2001.

Pendant la période précédente, qui va de La SDR à aujourd'hui, le budget aurait augmenté en monnaie courante mais diminué en monnaie constante (cf schéma tiré du MoD report cycle).

La *Spending review 2002* qui programme les dépenses budgétaires britanniques (ensemble des dépenses budgétaires et non les seules dépenses de défense) pour 4 ans de 2002 à 2006 semble en revanche accroître sensiblement l'effort de défense britannique.

Durant les trois prochaines années, le budget de la défense augmentera de 3,2 milliards de livres (5 milliards d'euros) pour passer de 24,196 milliards de livres à 27,389 milliards de livres. Cela correspond à une progression en terme réel de 1,7% par an (ce qui veut dire que l'hypothèse d'inflation annuelle est élevée : 2,7%). Plus important sans doute on constate que la *network centric capability* est privilégiée avec une dotation de 500 millions de livres supplémentaires en crédits de paiement sur les quatre ans (785 millions d'euros) et des autorisations de programme d'un montant double d'1 milliard de livres (1,57 milliards d'euros) ce qui prouve le début d'une réorientation de l'effort britannique de défense dans les années à venir sur des programmes nouveaux qui n'étaient pas prévus initialement dans la SDR.

Par rapport à la loi de programmation militaire française, on constate une évolution assez similaire, bien que moins marquée, avec une augmentation assez forte des crédits la première année (2003-2004) d'1,6 milliards de livres (2,5 milliards d'euros) suivie d'une augmentation moins sensible les deux années suivantes (respectivement 850 millions de livres puis 1 milliard de livres soit 1,3 milliard d'euros et 1,57 milliards d'euros). Tout en prenant en considération le fait que cette augmentation couvre l'ensemble du budget et non les seuls équipements militaires, on peut sans doute en tirer les deux conclusions suivantes :

- l'augmentation du budget britannique est en partie due à la nécessité de financer l'entrée en fabrication de programmes d'armement important (Eurofighter notamment).
- La persistance de l'effort, bien que moins accentué à partir de la deuxième année couplée avec la forte augmentation des autorisations de programmes

témoignent d'une inflexion de l'effort britannique en faveur de la « *Network centric capability* »

b) Mesure du rapport dépenses de fonctionnement, dépenses d'équipement.

Là encore, il est difficile de mesurer avec exactitude l'évolution du rapport entre les dépenses d'équipement et de fonctionnement. Cet exercice est réalisé à posteriori par l'agence de statistiques britanniques, la DASA, mais en revanche la nomenclature budgétaire utilisée dans le « *Government's expenditure plan* » ne permet que très difficilement de retrouver la dichotomie fonctionnement/équipement.

Globalement, on constate une stabilisation des dépenses de fonctionnement britannique, y compris en monnaie courante depuis le début de la SDR avec des effectifs désormais stabilisés. Les dépenses en personnel sont passées de 8,553 Mds de livres dans le budget 1998/99 à 8,754 Mds de livres dans le budget 2000/01. Elles ne représentent plus que 37,2% du budget en 2000/01, contre 38,1% en 1998/99.

On pourrait penser que cette baisse des dépenses de personnels proportionnellement au montant du budget global permettrait d'accroître le pourcentage des dépenses d'équipement. Il n'en est rien et selon les statistiques britanniques celle-ci passe d'un pourcentage du montant globale du budget de 44% en 1998/99 à 42,5% en 2000/01. Ces dépenses d'équipement franchissent la barre des 10 milliards de livres en 2000/01 (10,008) alors qu'elles étaient de 9,889 milliards en 1998/99. Ce poste comprend l'entretien des matériels et les pièces de rechange

Le poste qui augmente est celui du coût de fonctionnement de l'armée - « *miscellaneous stores and device* »- dont le poste passe de 2,274 milliards de livres en 1998/99 à 2,857 milliards en 2000/01 (+ 25,6% en monnaie courante).

Durant la « *Comprehensive defence review* » on ne constate donc pas une inversion significative du rapport dépenses de fonctionnement/dépenses d'investissement.

Cette maîtrise des dépenses de fonctionnement, et notamment des dépenses de personnels, constitue bien évidemment un avantage par rapport aux autres pays européens qui ont du ou qui sont entrain de payer le coût de la professionnalisation des armées (France

Espagne, Italie avec une moyenne de croissance de 3% des dépenses de fonctionnement par an)

c) Modernisation et équilibre budgétaire

Le document « *Future strategic context for defence* » fixe les limites de l'effort budgétaire britannique en des termes à la fois généraux mais qui ont le mérite de s'inscrire dans un cadre politique général et non limité aux seuls impératifs de défense.

D'un côté, ce rapport constate un large consensus dans l'opinion publique pour considérer la défense comme un domaine important et pour souhaiter un haut niveau de qualité pour les forces armées britanniques. En même temps le « *Future strategic context for defence* » constate que l'opinion publique souhaite que les pouvoirs publics privilégient les dépenses de santé et d'assurance maladie et ce en l'absence de menaces stratégiques pesant sur le Royaume-Uni et sur ses territoires outre-mer⁴³. De ce fait le ministère de la défense estime qu'il existe une pression afin de limiter les dépenses militaires et qu'il est donc nécessaire de dépenser mieux notamment en partageant les tâches avec les alliés et en se spécialisant.

De son côté la Chambre des communes a constaté que le « *Defence investment strategy* » pour les années 2001/2004, qui accompagne la « *Defence spending review* », prévoit une hausse des dépenses en capital de 11% en monnaie constante sur la période de trois ans alors que les dépenses courantes baissent de 2%. Cette évolution tend à accentuer une tendance déjà constatée durant la période de la « *Comprehensive defence review* » (1998/2001), où les dépenses en capital augmentaient de 5%.

Interrogé par la Chambre des communes sur les causes de cette évolution, le secrétaire d'Etat à la défense, Kevin Tebbit, a répondu « *nous allons arriver dans une période de financements importants de nouveaux programmes d'armement majeurs comme l'Eurofighter mais aussi les navires de combat et les hélicoptères de combat Apache. D'autres part nous devons financer également beaucoup de dépenses liées à la mise en place d'une logistique performante ainsi que d'amélioration des logements* »⁴⁴.

Ainsi, les Britanniques constatent qu'ils entrent dans une ère de production de matériels importante, période qui, comme on le sait, se traduit toujours par une pression très

⁴³ The future strategic context for defence, chapitre 3 the economic dimension, Ministry of defence, février 2001.

⁴⁴ MoD's reporting cycle, Eight report, House of commons, 9 mai 2001.

forte sur les dépenses d'équipement (le cycle budgétaire serait donc assez similaire au cycle français). Il se pourrait donc que l'augmentation des budgets de défense programmée pour la période 2001/2004, c'est à dire dans le cadre de la « *Spending review* » 2000, ait eu pour objectif d'aborder dans de bonnes conditions cette période de financement important des programmes d'armement, afin de ne pas retarder outre mesure le déroulement de ces programmes et de remplir les objectifs fixés par la SDR.

Il est encore trop tôt en revanche pour savoir exactement quelles seront les conséquences de la « *spending review 2002* » sur les programmes d'armement. On a vu que 500 millions de livres supplémentaires (785 millions d'euros) seront dédiés à la « *network centric capability* », ce concept pouvant couvrir des programmes déjà en cours de réalisation (radar aéroporté Astor, satellite Skynet 5). Pour le reste des décisions sont encore à prendre, comme l'a indiqué le chef d'état major Sir William Boyce lors de son audition par la commission de la défense de la Chambre des communes le 6 novembre 2002. Ce jour-là, il a clairement laissé entendre que les crédits supplémentaires dégagés dans la « *Spending review* » 2002 seront certes affectés à la « *Network centric capability* », mais pourraient être également consacrés à d'autres domaines de défense que ceux mis en lumière dans le nouveau chapitre de la SDR. Il a également ajouté qu'il était trop tôt pour dire quels domaines seront privilégiés financièrement, et ceux qui pourraient être abandonnés car « jugés non nécessaires face au nouveau contexte stratégique »⁴⁵.

Grâce au rapport du *National audit office*⁴⁶, « *Major Project Reports* », ainsi que celui de la commission de la défense de la Chambre des communes, « *Major procurement project* », qui donnent l'état des dépenses déjà engagées sur un programme d'armement et les dépenses restant à financer, ainsi que les dates de mise en service des matériels, on peut tenter de reconstituer la charge financière globale des programmes d'équipement et ainsi mesurer l'adéquation de ces programmes en regard de l'effort de défense global produit par le Royaume-Uni.

⁴⁵ Audition de Sir Michael Boyce GCB OBE ADC, chief of Defence Staff, Ministry of Defence, House of Parliament, 6 novembre 2002

⁴⁶ Major projects report 2001, National audit office, Ministry of defence, 19 novembre 2001

Programme d'armement (nombre de commandes entre parenthèses)	Dépenses engagées au 31 mars 2002 (en M de £)	Coût total (en M de £)	Dépenses restant à engager (en M de £)	Pic de financement annoncé	Période de livraison
A 400 M (25)	2	3 500	3 500	2008/2010	À partir de 2009
Advanced air-launched anti-armour weapon (AAAW)	407	849	44	2001/2003	A partir d'octobre 2002
ASRAAM	512	857	345	2001/2003	À partir de juin 2001
Astor radar (5)	327	1 013	686	2002/2004	A partir de 2004 jusqu'en 2008
Alternative landing ship logistic (ALSL) (4)	50	380	330	2002/2004	De février 2003 à 2004
Astute SSN (3)	875	2 727	1 952	2001/2005	De juin 2005 à 2008
AH 64 Apache (67)	2 347	3 068	721	2000/2002	Avril 2000/ avril 2004
CASOM (900)	675	980	305	2000/2002	Novembre 2002
Eurofighter (232)	6 554	18 633	12 079	2001/2002 2006/2007	Décembre 2002/2014
Starstreak High velocity missile system (40)	643	904	261	2002/2003	2006
MRAV (nombre sujet à réévaluation)	21	318	297	2007/2009	Août 2008
Nimrod MRA 4 (18)	1 298	2 838	1 540	2002/2006	Novembre 2005
Seawolf mid life update (46)	10	284	274	2003/2005	À partir de janvier 2006
Eurofighter aircrew synthetic training aids (ASTA)	76	206	130	2001/2003	Juin 2004
Sonar 2087 (12 frégates T-23)	37	342	305	2003/2004 2010/2011	2006/2013
Successor identification Friend or foe (SIFF) (1299)	116	458	342	2002/2003 2004/2005	Février 2004
Trojan et Titan (66)	35	357	322	2003/2005	A partir d'octobre 2005
Future Strategic Tanker Aircraft	6	12 300 (sur la durée du PFI 27 ans)	12 294		Entre 2008 et 2010

Programme d'armement (nombre de commandes entre parenthèses)	Dépenses engagées au 31 mars 2002 (en M de £)	Coût total (en M de £)	Dépenses restant à engager (en M de £)	Pic de financement annoncé	Période de livraison
Future Command Liaison vehicle (FCLV)	3	?	?		Octobre 2005
Guided Multiple Launch Rocket System (GMLRS)	19	209	190		Mars 2007
Light Forces Anti-Tank guided weapon System (LFATGWS)	9	?	?	?	Avril 2005
Lightweight mobile artillery weapon system (gun) (LIMAWS)	8	193	184		Juin 2009
Terrier	17	302	285		Juillet 2008
Torpille Spearfish (100)	1149	1347	148	1987-1999	Mars 1994 fin 2003
Sting Ray torpille life extension	131	190	59	2007/2009	À partir de 2006
Swiftsure and Trafalgar update	421	687	266	1997/2002	2002/2004
BVRAAM	0,3	1 397	1397	2010/2012	2011
Bowman	397	1 993	1 596		2003/2010
Future aircraft carrier (2)	129	3047	2 918		2012 et 2015
Simulator Eurofighter	3,8	399	395		Juin 2004
JSF	8	2 332 pour la phase de développement 7 000 M de £ en tout	7 000	2006-2008 pour la phase de développement. 2012-2015 pour la livraison	2012/2015
Lightweight artillery weapon	7	729	722		A partir de juin 2006
Skynet 5	123	PFI, coût non déterminé	Coût non déterminé		2007
Tracer	131	2 225	2094		annulé
Destroyer type 45 (avec PAAMS) (6)	487	5 279	4 792	2006/2008	A partir de 2007
Strategic sealift (ro-ro) (6)		PFI environ 800 M de £ sur 20 ans			A partir de 2003, intégralité du service en 2005

C-17 (4)	88 (31/3/02)	Leasing sur 7 ans + 2 ans en option 771	683		terminé
Total jusqu'en 2015			55 057		

Source : « *Major project reports 2002* », National Audit Office, Ministry of Defence, 4 décembre 2002
 “ *Major Procurement Projects* ”, Fourth Report of session 2001-2002, HC 779 Defence
 Committee, House of Commons,

Ce total ne prend pas en compte des programmes en phase de définition, mais dont la réalisation devrait s'effectuer d'ici 2015. Cela concerne notamment :

- *le Futur Rapid Effect System Vehicle*, qui doit se substituer au programme Tracer en coopération avec les Américains et doit contribuer à l'intégration du champ de bataille ;
- le drone *Watchkeeper*, associé au *Futur combat effect system* et dont le coût de la phase de faisabilité est de 51 millions de livres ;
- L'acquisition de missiles anti-chars devant remplacer le Trigat MP.

A priori, cette projection laisse à penser que les capacités de financement des Britanniques sont largement suffisantes pour tous ces programmes. Le budget d'équipement est aujourd'hui légèrement supérieur à 10 milliard de livres par an (16 milliards d'euros) et le coût moyen annuel de tous ces programmes jusqu'en 2015 est légèrement supérieur à 4 milliards de livres par an.

Toutefois, il faut bien prendre conscience que jusqu'à l'année budgétaire 2000/2001, le coût des programmes en phase de production était sans doute moins important qu'aujourd'hui. Parmi ces programmes on pouvait recenser le char Challenger II, l'avion de transport C 130 J, les hélicoptères d'attaque Apache (aujourd'hui en fin de financement) et les hélicoptères Merlin. Le total du coût de ces programmes avoisinait 10 milliards de livres.

2002 a vu l'entrée en production de l'Eurofighter et le coût restant à financer sur ce programme est à lui seul supérieur aux programmes précités : plus de 12 milliards de livres. Sachant que les Britanniques envisagent de voir les 232 avions livrés en 2014, c'est bien plus d'1 milliard de livres qui doit être dépensé par an pour ce programme soit 12% du budget d'équipement britannique. Le pic de financement annoncé 2002/2004 correspond au début de la phase de production et correspond au paiement des frais d'industrialisation. Ainsi entre le 31 mars 2001 et le 31 mars 2002, 1,11 milliards de Livres (soit environ 1,7 milliards d'euros) ont été consacrés à l'Eurofighter. Toutefois on voit mal comment on aurait un réel ralentissement de la charge budgétaire après 2004 puisque les tranches 2 et 3 comprennent le commande de 88 et 89 avions en 2005 et 2007.

Durant cette première période de la décennie 2000, les financements importants comprendront trois autres programmes : les sous-marins Astute, l'avion de patrouille aérienne Nimrod, le système de communication tactique Bowman qui consommeront chacun environ 2

milliards de livres. Durant la période 2005/2008, on constate une moins grande nécessité de crédits. La période la plus délicate pourrait être le tournant de la prochaine décennie avec à la fois un programme Eurofighter qui continuera à peser sur le budget britannique, les programmes de frégate 45 et d'Airbus A 400 M qui seront en plein pic de financement et les programmes de porte-avions et de JSF qui seront en pleine montée en puissance. A ceci il faut sans doute ajouter l'effort à fournir en faveur de la « *network centric capability* » qui vient d'être décidé et dont le coût financier ne se traduira sans doute que dans quelques années, quand les programmes arriveront en phase de production. D'autre part, la location de 4 C-17 pourrait se transformer en commande de 11 avions du même type.

Les « *Long term costings* » (LTC) semblent confirmer l'importance du pic commençant à la fin de la décennie puisque le coût des programmes passeraient entre 2007/08 et 2008/09 de 5 935,362 milliards de livres à 6 789 milliards de livres⁴⁷. Ces LTC mettent également en évidence la souplesse de l'instrument budgétaire britannique qui permet de réaliser un effort financier important sur un certain nombre d'années suivi d'un ralentissement de cet effort, puis d'une remontée en puissance.

La pression budgétaire causée par la montée en puissance de certains programmes depuis quelques années est sans doute la cause de la diminution des dépenses de recherche que l'on constate depuis le budget 1996/97.

1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01
683 M £	656 M de £	620 M £	584 M £	557 M £

Source : UK defence statistics, DASA, 14 décembre 2001

En dernière analyse, il semble qu'il faille relativiser le discours sur la relance de la dépense budgétaire, tout au moins jusqu'à la « *spending review 2002* ». Les Britanniques ont progressivement réorienté leur politique de défense depuis le début des années 90 pour faire de leur armée un outil de projection performant, ce qu'il appelle eux-mêmes un corps expéditionnaire doté d'une puissance de feu importante. La SDR est pour sa part venu conceptualiser cet échafaudage et a permis également de mettre en lumière certaines lacunes capacitaires.

Cette démarche est rigoureusement identique à celle de la France, tout au moins dans ses grandes conclusions.

Ce qui semble différencier le plus les Britanniques des Français, c'est la réflexion qu'ils ont menée sur la conduite des programmes d'armement, sur la nécessité d'accélérer leur

déroulement afin de disposer d'un modèle d'armée cohérent à tous moments et de réaliser des économies globales sur la réalisation des programmes. Cette politique, pour être applicable, nécessite une double condition.

La première condition est de bénéficier d'une grande souplesse dans l'affectation des crédits sur tel ou tel programme selon les besoins du moment : c'est ce dont ils bénéficient avec l'existence d'un gouverneur de crédits unique.

La seconde condition est de pouvoir faire évoluer le niveau de financement des dépenses d'équipement en fonction des besoins réels liés à l'état d'avancement des programmes. Cela nécessite que le principe de l'annualité budgétaire soit véritablement adapté au rythme de financement non régulier des programmes d'armement, de pouvoir selon les années accroître sensiblement les dépenses d'équipement, et notamment d'acquisition ou à l'inverse de pouvoir les diminuer sans conséquence pour l'avenir. Bénéficiant de cette double condition et ayant fait le choix de ne pas décaler le déroulement des programmes afin de ne pas accroître le coût total de ces programmes, cette politique se traduit par une hausse du budget d'équipement dans les années à venir que traduisait déjà la hausse des dépenses en capital annoncée durant la période de la « *Spending review* » 2000. Toutefois cette tendance n'était pas jusqu'alors une orientation stratégique majeure comme le laissait apparaître la baisse des crédits d'équipements jugés nécessaires à l'horizon 2005-2006 dans les LTC tels qu'ils étaient prévus en 1999.

LTC pour le période 1999-2009

1999/2000	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009
5802,400	5905,867	6072,454	5898,787	5818,177	5847,821	5585,177	5639,937	5935,362	6789,975

La conjonction de l'arrivée en phase de production de programmes importants, l'orientation nouvelle de la *Network Centric Capability*, ainsi que le retard pris dans le déroulement du programme Eurofighter pourraient néanmoins entraîner une tension budgétaire très grande à l'horizon 2010.

Enfin, face à des besoins de financement qui somme toute restent importants en valeur absolu, le gouvernement britannique teste depuis plusieurs années de nouvelles formes de

⁴⁷ long term costings 1999-2009, MoD

financements de ses programmes en partenariat avec le secteur privé tels que la PFI (Private Finance Initiative). En janvier 2001, il a par exemple lancé un appel d'offre pour remplacer les ravitailleurs VC10 et Tristar utilisés par la RAF sous forme de PFI. Ce mode de financement tend à s'accroître de manière significative. Si il ne représentait encore qu'une part très limitée des acquisitions des crédits d'équipements en 2000-2001⁴⁸, moins de 3%, leur montant s'élevait à un peu plus de 5% en 2001-2002 avec un montant annuel de 538 000 millions de Livres⁴⁹

Section II) Les facteurs endo/exogènes : les facteurs autres que capacitaires dans les choix capacitaires.

Les politiques d'équipement ne sont pas toujours inspirées par des choix capacitaires. Les préoccupations d'ordre technologique ou industriel peuvent également jouer un rôle important.

De l'analyse des documents présentant la politique de défense britannique ainsi que des principales décisions prises pour l'appliquer, on peut tirer plusieurs enseignements :

- 1) Les Britanniques utilisent pour l'essentiel leur budget de la défense et d'équipement comme un instrument de la politique étrangère et de défense qu'ils ont affichée. La SDR avait mis l'accent sur la capacité de projection, la mobilité, la puissance de feu au service d'une armée opérant dans des opérations multinationales de maintien ou de rétablissement de la paix. Or, les programmes d'armement lancés poursuivis ou accélérés depuis 1998 sont bien en cohérence avec cet objectif. Le nouveau chapitre de la SDR, sans remettre en cause cette priorité, pourrait conduire à un infléchissement de cet objectif en faisant cohabiter d'autres priorités.
- 2) Deux questions principales se posent. La politique capacitaire est-elle américano ou européen-centrée ? En quoi des préoccupations de nature industrielle ou technologique jouent-elles sur la politique d'acquisition ?

⁴⁸ Government expenditure plan and main estimates page 45..

⁴⁹ " *Consolidated Departmental Resource Accounts 2001-2002*", HC 47, Ministry of defence, 21 novembre 2002

A) Politique américaine ou politique européenne ?

Les avis de la communauté stratégique divergent quand ils ne donnent pas lieu à polémique. Il semblait se dégager une certaine logique dans la politique britannique expliquant qu'elle soit à la fois américaine et européenne. Toutefois on peut se demander si le nouveau chapitre de la SDR d'une part, et le document de réflexion sur la défense anti-missiles d'autre part ne sont pas en train de réorienter la politique britannique dans le sens d'un tropisme américain plus affirmé.

1) Avant le nouveau chapitre de la SDR

Jusqu'alors la politique d'acquisition britannique s'articulait en quatre niveaux selon les types d'armement. On peut reconstituer cette politique notamment à partir des déclarations faites par Geoffrey Hoon lors d'une audition de la commission de la défense le 28 mars 2001⁵⁰.

a) Premier niveau

La politique du nucléaire militaire. Par choix politique au départ, et certainement par choix économique aujourd'hui, les Britanniques ont opté pour une situation de dépendance vis-à-vis des Etats-Unis. Le relatif affaiblissement de l'intérêt de la force nucléaire dans la période post-Guerre froide ne fait que renforcer ce choix. Les Britanniques ont intégré plus que tout autre l'élément psychologique de l'arme nucléaire. Peu importe qui détient la clé de l'emploi de l'arme, l'important étant d'en afficher la possession. Les Britanniques préféreraient sans doute disposer d'une force indépendante, surtout si les divergences d'intérêts entre l'Europe et les Etats-Unis s'approfondissent mais simplement ce ne peut être une priorité politique au regard du coût économique. Il est frappant de constater le peu d'écrits dans les documents britanniques stratégiques récents : cela peut traduire à la fois une gêne mais également le peu d'importance du sujet y compris vu sous l'angle des relations américano-britanniques.

b) Les technologies ou programmes sous domination américaine.

A ce niveau on entre dans le domaine du « très ambigu ». Pour un certain nombre de technologies ou de programmes, les Britanniques considèrent qu'ils doivent cultiver leurs relations avec les Etats-Unis. Il semble bien que cette politique soit menée avec beaucoup plus de prudence qu'on ne le pense souvent. Dans ce domaine l'exemple du JSF est à suivre avec attention.

On peut trouver au moins cinq raisons qui peuvent justifier l'implication des Britanniques dans le JSF :

- la tradition de coopération franco-britannique dans la technologie Stealth ;
- la nécessité d'équilibrer le plan de charge de Bae systems dans le domaine de l'aéronautique sur la période 2015/2025 ;
- la tradition de coopération sur les programmes aéronautiques de l'aéronavale après le Harrier ;
- La correspondance entre le calendrier du JSF et celui des deux porte-avions britanniques.

Toutefois, il ne faudrait pas en déduire que le JSF correspond à ce jour à une décision stratégique des Britanniques envers les Etats-Unis. Plusieurs éléments militent dans ce sens.

En premier lieu, un certain nombre des arguments qui plaident pour le JSF sont de nature industrielle ou opérationnelle, et non politique.

En second lieu, les risques liés à une alliance industrielle avec les Etats-Unis ne sont pas niés par les Britanniques, notamment l'absence de transfert de technologie en cas de coopération. Cet aspect est consigné dans l'annexe au « major *procurement projects* » de la Chambre des communes en 2001⁵¹. Lors de son audition devant la Chambre des communes le 2 mai 2001, Sir Robert Walmsley a d'ailleurs reconnu que les Britanniques n'auraient pas accès à toutes les technologies qui avaient conduit les Américains à choisir le concept du JSF⁵² Enfin, quant au développement que pourrait connaître ce programme dans les années à venir, le même rapport indique qu'il est aujourd'hui trop tôt pour se prononcer. La question

⁵⁰ Minutes of evidence, House of commons, 28 mars 2001

⁵¹ Major procurement projects, ninth report, house of commons, 9 mai 2001

⁵² Major procurement projects, ninth report, minutes of evidence, house of commons, 2 mai 2001

est de savoir si le choix du JSF est lié uniquement au remplacement du groupe aéronaval, ou s'il va se substituer à la version air-sol de l'Eurofighter qui doit être développée après 2010.

Lors de son audition devant la commission de la défense Geoffrey Honn a répondu à une question du parlementaire Hancock concernant les achats d'armement auprès des autres pays européens : « *cela dépend de quel type d'équipement on a à faire, il ne fait pas de doute que tout en haut la technologie la plus développée et américaine : les avions utilisant la technologie « stealth » en est l'exemple. Pour les équipements plus classiques, il y a une quantité de fournisseurs européens qui sont susceptibles de donner satisfaction* »⁵³.

De ce fait il peut-être utile de mettre la décision prise sur le JSF en rapport avec les décisions sur d'autres programmes d'armement importants, tant par leur ampleur que par les technologies employées.

c) Programmes classiques d'un bon niveau technologique

Les Britanniques relativisent l'idée qu'il y ait un « gap » technologique systématique entre l'Europe et les Etats-Unis. Concernant le JSF, Geoffrey Hoon a ainsi développé l'idée selon laquelle les Américains ont besoin « *non seulement des Européens mais aussi des Britanniques pour certaines technologies dont ils ne disposent pas et qu'il souhaitent développer* »⁵⁴.

A contrario, on constate que pour tous les programmes classiques récents, les Britanniques ont systématiquement choisi la solution européenne là où il y avait une alternative européenne face à une solution américaine.

Dans ce cas de figure on trouve pas moins d'une demi-douzaine de programmes :

- Le missile Storm-Shadow ;
- Le missile Meteor ;
- Le missile Asraam ;
- L'avion de transport A 400 M ;
- L'avions de patrouille maritime Nimrod MR 4 A ;
- Le MRAV ;
- La frégate T-45.

⁵³ minutes of evidence, house of commons, 28 mars 2001.

⁵⁴ Minutes of evidence, house of commons, 28 mars 2001

Le point commun à tous ces programmes est de faire une large part à l'industrie britannique dans leur réalisation, soit parce que le programme est réalisé par une entreprise britannique (cas de la frégate T-45 et de l'avion Nimrod MR 4-A), soit parce que l'industrie britannique est totalement intégrée dans un ensemble européen (cas des trois programmes de missile et de l'avion A 400-M). Quant au programme MRAV, il semble s'expliquer par une logique opérationnelle et industrielle.

A contrario, les équipements faisant appel à une solution américaine, soit en tant que telle soit dans le cas d'alliances, s'expliquent par l'absence d'alternative européenne. C'est le cas notamment des avions de transport C-130 J et de la location de 4 C-17. Dans ces deux cas il n'existait pas d'alternative et les choix ont été fait de manière à permettre une action européenne de prendre la relève dès que possible. En effet, le premier lot de 25 avions C-130 J a été commandé en mars 1995. En 1999, suite à la SDR, il a été décidé de louer 4 avions C-17 jusqu'en fin 2007, date à laquelle l'avion A 400 M doit prendre le relais. Dans un cas comme dans l'autre, les Britanniques reconnaissent le faible intérêt industriel de matériels achetés sur étagère. Dans le cas du C-17, on sait d'autre part que les Américains ont limité le domaine d'utilisation des appareils des Britanniques.

Dans le cas du véhicule de commandement et de reconnaissance Tracer, le choix de la coopération avec les Américains a été fait car il n'existait pas d'alternatives crédibles sur étagère et parce que toute collaboration européenne était impossible du fait de divergences dans les doctrines européennes d'utilisation de ces matériels⁵⁵. Encore faut-il préciser que cette collaboration a été rompue après le stade de développement les Américains décidant de réorienter en 1999 leur réflexion sur le « *future combat system* ».

Seul le choix en 1995 de l'hélicoptère Apache semble être une solution américaine contre une solution européenne. En réalité la situation est plus complexe. En premier lieu, il est vrai que l'hélicoptère Apache était plus rapidement disponible, remplissant ainsi la nécessité opérationnelle des Britanniques. En second lieu il existe en Europe deux constructeurs européens, l'ensemble Wesland Agusta et l'ensemble Eurocopter. Pour des raisons de stratégie industrielle la voie de la coopération italienne était privilégiée, ce qui rendait incohérente une coopération Wesland Eurocopter sur l'hélicoptère Tigre. Avec l'hélicoptère Apache, Wesland bénéficiait d'un retour industriel garanti de la part de Boeing ne l'impliquant pas dans sa stratégie industrielle. Enfin il faut noter qu'en mars 1995 les Britanniques avaient fait le choix du Merlin HC MK 3 comme hélicoptère de transport plutôt

que la solution proposée par Boeing. On peut donc se demander jusqu'à quel point les Britanniques ne se sentaient pas obligés d'équilibrer leurs décisions, ce qui les a conduit à acheter des Apache plutôt que des Tigre.

d) Les matériels de basse technologie

Dans ce cas c'est le principe « best value for money » qui s'applique, et lui seul dans sa globalité. C'est la règle du choix de l'industriel offrant le meilleur rapport qualité/prix, quelle que soit la nationalité du fournisseur, qui s'applique. Comme l'a dit Geoffrey Hoon lors de son audition à la Chambre des communes le 28 mars 2001 « *construire un ferry ro-ro ne demande pas beaucoup de technologie sophistiquée. Il y a de nombreuses entreprises en Europe et au Royaume-Uni qui sont capables de remplir ce critère technologique* »⁵⁶.

2) Après le nouveau chapitre de la SDR

Sur le pur plan politique, l'élément déterminant est le sentiment que le Royaume-Uni interviendra de manière privilégiée aux côtés des Américains plutôt qu'aux côtés des Européens dans les opérations militaires destinées à lutter contre le terrorisme. Tout se passe comme si, dans le partage de tâche qui semble se dessiner entre l'Europe et les Etats-Unis, les Etats-Unis intervenant pour mener les actions coercitives et les Européens pour les phases de reconstruction, les Britanniques avaient choisi de participer aux opérations américaines plutôt qu'aux opérations européennes. L'opération irakienne, si elle a lieu, pourrait constituer le premier exemple en ce sens.

Ce changement de priorité pourrait entraîner plusieurs conséquences.

En premier lieu, la question de l'interopérabilité avec les Américains devient plus prégnante, et ce d'autant plus que l'on s'écarte des opérations de type Petersberg et de la doctrine d'emploi des forces impliquant une maîtrise de la violence. Pour intervenir aux côtés des Américains dans des opérations par nature de plus en plus intégrées, on comprend que la capacité du C4 ISR, ce que les Britanniques appellent la capacité « *information superiority* », devient la plus importante, et on peut alors comprendre l'accent mis sur la « *Network centric capability* ».

⁵⁵ major procurement projects, ninth report, House of commons, 9 mai 2001

⁵⁶ minutes of evidence, *House of commons*, 28 mars 2001

Dans ce contexte, le revirement britannique sur la « missile defence » pourrait s'expliquer aussi par la nécessité d'accéder aux technologies du C4 ISR. Ainsi, dans la publication « *missile defence a public discussion paper*, on peut lire que la missile defence constitue « un saut technologique majeur » impliquant de la « recherche et développement de haut niveau ». Et les Britanniques d'annoncer dans le même papier la mise en place d'un centre de la technologie pour la défense anti-missiles fondé conjointement par le Gouvernement et l'industrie afin d'offrir un support technique. Enfin il est également indiqué dans ce document que les Britanniques « sont en pourparlers avec les Etats-Unis afin d'accroître la portée de l'accord bilatéral d'Etat à Etat afin d'encourager les coopérations techniques et les transferts de technologie » : Il y a bien, tout au moins dans le discours une volonté de resserrer les liens avec les Etats-Unis.

Sur le plan capacitaire, un tel choix ne serait pas nécessairement antinomique avec celui de la SDR d'une part, les « *headlines goals* » d'Helsinki d'autre part, mais il pourrait toutefois donner lieu à certains réajustements de priorité en cas de difficulté budgétaires.

Sur le plan industriel, ce choix pourrait avoir des conséquences plus importantes et on peut même se demander si la préoccupation de nature industrielle n'est pas une des composantes des décisions qui pourraient être prises.

A) Politique industrielle et technologique

De ce qui précède, on s'aperçoit que le choix entre achat d'armement en Europe ou achat d'armement aux Etats-Unis, bien que les Britanniques se défendent vertement de l'existence même d'un tel choix, est en fait en grande partie opéré sur des critères technologiques ou industriels. Pour résumer, les Britanniques décident de coopérer avec les Etats-Unis quand ils savent que l'effort financier sera tel qu'ils n'ont tout simplement pas les moyens de faire cet effort ou que cet effort financier affaiblirait la puissance globale du Royaume-Uni. La problématique du « gap » technologique est donc abordée d'une manière radicalement différente de celle que l'on peut voir aux Etats-Unis ou même dans les autres pays européens. Ce « gap » technologique est considéré comme naturel dans certains cas, et il serait inutile de faire l'effort pour le réduire, à l'inverse il n'existe pas dans d'autres domaines et il ne faudrait pas succomber aux mauvais prédicateurs qui menacent les Européens d'absence d'interopérabilité de leurs matériels s'ils achètent du matériel européen et non du matériel américain.

Le meilleur exemple du choix d'une politique technologique par les Britanniques est sans doute celui du Meteor. Il est incontestable que la crainte de voir les Américains limiter les capacités d'exportation de l'Eurofighter a été un des facteurs essentiels conduisant les Britanniques à choisir le Meteor plutôt que la solution offerte par Raytheon. Les capacités d'exportation de ce missile apparaissent en effet très importantes puisqu'il devrait équiper les trois avions de combat européens. Dans cette compétition, l'engagement américain fut total puisque le président américain Bill Clinton écrivit deux fois à Tony Blair pour soutenir la proposition faite par Raytheon.

Dans le cas de l'avion de transport A 400 M, c'est le critère industriel qui semble avoir joué un rôle important. Airbus fit pression sur son partenaire britannique, Bae, en mettant en cause la pérennité de la compétence britannique sur les ailes des avions si le Gouvernement britannique n'achetait pas l'A 400 M. Cette pression a joué sans nul doute dans la décision finale. Dans la fiche de présentation du programme annexé au rapport « *Major procurement projects* » de la Chambre des communes, on constate que dans le chapitre consacré aux aspects industriels du programme, il est fait référence à la remarquable manière qu'à Airbus de faire appel aux centres d'excellence dans chaque pays pour ces programmes et notamment aux compétences en matière de conception des ailes par les Britanniques en espérant qu'il continue à en être ainsi sur ce programme⁵⁷ De la même manière un parlementaire britannique, Jim Night, a interrogé Mr Ingrat, membre de la chambre, minister for the armed forces, pour savoir si Airbus pourrait maintenir tous les emplois au Royaume-Uni d'ici la production de l'A 400 M indiquant par la suite qu'il ne faisait pas de lobbying puisque sa circonscription était loin de Bristol.⁵⁸

Il faut donc noter en définitive que la politique technologique pousse les Britanniques à faire des choix européens, sauf si l'Europe ne maîtrise pas une technologie, car ils savent que cette technologie sera partagée entre pays européens et qu'une plus grande liberté d'agir sera possible au niveau des exportations. Dans le cas d'entreprises transnationales, le choix européen est d'autant plus facile que l'impact industriel proprement dit, c'est à dire en terme d'emplois, sera quasiment garanti. Pour le Meteor par exemple il est nommément indiqué que 2 400 emplois seront créés ou maintenus en Europe dont 1 200 pour le seul Royaume-Uni⁵⁹. Il faut enfin noter que cette politique de choix européen, quand des considérations d'ordre technologique ou industriel l'imposent, est partagée par le ministère de la défense, par le

⁵⁷ Major procurement projects, ninth report, House of commons, 9 mai 2001

⁵⁸ Minutes of evidence, House of commons, 19 décembre 2001

DPA, et par le DTI, mais qu'elle ne recueille pas l'approbation des parlementaires de la commission de la défense de la Chambre des communes dans son ensemble et de son président, Bruce George, en particulier. Parmi les innombrables réactions d'agacement ou de scepticisme envers la politique gouvernementale dans ce domaine on peut noter la déclaration de Bruce George faite le 19 décembre 2001 selon laquelle, s'il avait accepté de faire le voyage trois fois en Allemagne pour éviter que les Allemands ne sortent du programme Eurofighter, il n'était pas sûr d'aller dans un pays membre de l'OTAN pour leur demander de rester dans le projet A 400 M⁶⁰. Ce qui revient à dire que l'avion de transport A 400 M serait le symbole du programme européen qui se fait « contre l'OTAN ».

Du côté gouvernemental en revanche l'engagement est plus profond qu'on ne le pense, ce qui explique que les Britanniques ne se soient pas retirés du programme malgré les attermolements allemands. Toutefois, il faut bien voir que la pression opérationnelle est très forte, les Britanniques ont réellement besoin des premiers avions dès la fin de l'année 2007, et que le ministère de la défense a engagé sa crédibilité à la fois vis-à-vis de la commission de défense de la Chambre des communes qui est hostile au projet et vis-à-vis des Etats-Unis.

Quand un choix américain est fait, l'impact industriel est aussi mis en avant. Il en va ainsi pour le JSF dont le ministre de la défense indique que le retour industriel dépassera les 8 % de l'engagement financier dans le programme⁶¹

Au sein des entreprises transnationales où les Britanniques sont parties prenantes, il est difficile de savoir si les Britanniques ont mis en place une politique industrielle qui viserait, via les dépenses d'équipement, à placer en position favorable les intérêts britanniques au sein de ces entreprises. On a vu avec l'Airbus A 400 M que les Britanniques ont pu contrer une stratégie d'éviction de leurs partenaires, ou présentés comme telle. Pour ce qui est des missiles, il est vrai que la politique britannique est de commander en général un nombre supérieur de missiles que la France. Toutefois, les Britanniques n'ont peut-être pas la même politique d'acquisition de munitions, alors que la souplesse budgétaire évoquée plus haut leur permet d'acquérir de plus grandes quantités de matériels par commandes. Enfin dans le domaine spatial, Bae s'est mis en position d'être un fournisseur britannique pour Skynet 5, même si la proposition d'Astrium n'est pas retenue.

Pour ce qui est des emplois, il faut noter que les fiches de programmes adressées à la Chambre des communes dans le cadre du rapport annuel « major procurement projects » font

⁵⁹ Major procurement projects, ninth report, *House of commons*, 9 mai 2001

⁶⁰ Minutes of evidence, audition de Ron Ingram, Simon Webb et Ian Lee, *House of commons*, 19 décembre 2001

toujours référence aux retombées industrielles des différents programmes et essaient dans la mesure du possible de chiffrer le nombre d'emplois induits. Quant aux « *UK defence statistics* » publiées par la « *Defence Analytical Services Agency* » (DASA), elles font régulièrement référence au nombre d'emplois industriels dans chaque région du Royaume-Uni induits par les commandes de l'Etat.

Ces mêmes arguments qui plaident donc en faveur d'une coopération européenne pourraient donc jouer aujourd'hui en faveur d'une coopération privilégiée avec les Etats-Unis. Comme on l'a vu plus haut le sentiment est que, que ce soit pour ce qui est des technologies de la « *Network centric capability* », comme pour la « *Missile defence* » la technologie se situe du côté des Etats-Unis, et non en Europe. Il est vrai que le seul domaine où pourrait se situer un véritable gap technologique est celui du C4ISR⁶². Parallèlement, on constate que les trois programmes d'armement européens ou nationaux connaissent des vicissitudes d'ordre diverses.

L'avion de patrouille maritime Nimrod MR 4A, dont la réalisation a été confiée à BAe Systems, connaît des difficultés d'ordre technologique. Depuis le choix fait en faveur de Bae Systems en 1996, le programme a pris 31 mois de retard⁶³ à tel point qu'il faudra maintenir en service les Nimrod MR2 en service jusqu'en 2008 alors que leur retrait était prévu en 2005. Parallèlement, la commande totale a été réduite de 21 à 18 avions.

En 2000, les Britanniques ont fait un choix simultané en faveur de deux programmes européens : l'Airbus A 400 M pour le transport stratégique et le missile air-air Meteor. Ces deux programmes ont accumulé respectivement environ 18 mois de retard pour l'A400 M (délai si le contrat commercial est approuvé par le Bundestag en mars 2003) et 8 mois de retard pour le Meteor (dont le Bundestag a approuvé le contrat commercial le 18 décembre 2002). Dans un cas comme dans l'autre ces programmes en coopération ont souffert des difficultés financières de l'Allemagne et d'une procédure allemande d'approbation interne non cohérente avec les exigences de la coopération européenne en matière d'armement. Si pour le Meteor ce retard ne sera sans doute pas préjudiciable, il n'en va pas de même pour l'A 400 M, dont le coût sera sans doute plus élevé de 3 % alors qu'il sera nécessaire pour les Britanniques de prolonger de 1 à 2 ans la location des 4 C 17 américains.

⁶¹ Minutes of evidence, Geoffrey Hoon, *House of commons*, 28 mars 2001.

⁶² *Les échos*

⁶³ sur ce sujet voir le rapport « *major project report 2002* » du National audit office, ministry of defence, 4 décembre 2002

Vu de l'autre côté de la Manche, le tableau de l'option européenne dans le domaine industriel peut donc apparaître le suivant :

- une coopération européenne qui ne permet pas de tenir les délais des dates de renouvellement des matériels même si les structures industrielles sont mieux adaptées que par le passé ;
- un champion national, Bae Systems, isolé en Europe, affaibli financièrement par la fin du contrat Al Yamamah avec l'Arabie Saoudite, en conflit avec la *Defence Procurement Agency* (DPA) sur un nombre important de programmes d'armement : Nimrod MR A4, frégates T 45 et sous-marins Astute, et dont les perspectives se situent de plus en plus du côté des Etats-Unis (avion JSF) alors même que l'avenir de l'Eurofighter reste très incertain.

B) Politique de partage de capacités

On l'a déjà vu plus haut, les Britanniques considèrent qu'ils ne peuvent plus tout faire⁶⁴. Ils considèrent également qu'un pays qui conserve des intérêts nationaux comme leur pays doit plutôt avoir une stratégie de partage des tâches ou de mise en commun des forces plutôt que de mise en retrait de certaines capacités. Jusqu'à maintenant, les Britanniques avaient identifié deux domaines où d'autres pays que le leur pouvaient jouer en Europe le rôle de leader : le domaine de la défense anti-missiles de théâtre, et la suppression des défenses aériennes ennemies⁶⁵. Les crédits supplémentaires octroyés par la « *Spending review 2002* » ne permettront pas aux Britanniques d'acquérir toutes les capacités mais ils leur permettront certainement d'atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés. Reste à savoir si les crédits supplémentaires permettront d'atteindre les objectifs capacitaires de la SDR de 1998 auxquels viennent s'ajouter désormais la « *Network centric capability* » du nouveau chapitre de la SDR de 2002. Visiblement l'analyse du nouveau contexte stratégique, qui doit résulter du nouveau Livre blanc est le prélude, si ce n'est à des bouleversements, tout au moins à un rééquilibrage entre les différentes capacités.

⁶⁴ Minutes of evidence, Ron Ingram, *house of commons*, 19 décembre 2001

⁶⁵ Minutes of evidence, Admiral Si Michael Boyce, chief of defence staff, *house of commons*, 1 mars 2001.

Section III) Les facteurs exogènes déterminant la politique de défense

A l'examen de la « *Spending review 2002* », on constate deux choses :

Les Britanniques affichent une politique qui vise à prouver qu'ils ont réussi les réformes structurelles de leurs dépenses publiques au sens où l'entend l'Union européenne. Même si le Royaume-Uni ne fait pas partie de la zone euro, la « *spending review 2002* » se targue de démontrer que les Britanniques ont maîtrisé les dépenses de fonctionnement de leur budget. Comme la croissance est au rendez-vous, le surplus dégagé par les recettes fiscales est utilisé à augmenter les dépenses d'investissement en veillant à ce que l'endettement public ne dépasse pas 40% du PNB, ce qui est parfaitement cohérent avec les critères de la zone euro. En revanche, on note qu'ils ne font pas référence au déficit public, suivant en cela ceux qui critiquent aujourd'hui l'utilisation de ce seul critère comme facteur de mise en place d'une politique économique commune.

On constate que la « *Spending review* » 2002 est présenté comme un effort pour accroître les dépenses d'investissements, celles-ci devant atteindre 2% en valeur nette du PNB sur la fin de la période contre 1,8% aujourd'hui. L'augmentation de ces dépenses publiques est considérée comme un bienfait puisqu'on considère que les dépenses d'investissement sont des dépenses productives qui favorisent la croissance.

Mesuré sur l'ensemble du budget, la croissance est importante puisqu'elle est de 4,3% par an sur les prochaines années et 5,2% pour les seules dépenses d'investissement.

C'est dans ce contexte d'accroissement sensible des dépenses publiques qu'il faut replacer l'accroissement des dépenses de défense de 3,5 milliards de livres sur 3ans (5,4 milliards d'euros). On constate alors que le budget de la défense n'est pas la première des priorités. Les dépenses de santé, d'éducation, de recherche, et de transports sont les véritables priorités de ce budget. Ainsi, l'accroissement des dépenses budgétaires est consacré pour 41% au secteur de la santé et des services sociaux, 23% à l'éducation, et 9% aux transports. La défense et le développement international ne viennent qu'en quatrième position, le secteur ne représentant que 7% de l'accroissement des dépenses budgétaires.

Pris budget par budget, les priorités apparaissent de manière encore plus significative. C'est le secteur des transports qui bénéficie de l'effort le plus conséquent avec un budget en croissance de 8,4% par an, suivi par le la santé (7,3% par an) et l'éducation (5,7% par an) Le budget de la défense ne progresse que de 1,2% par an et le budget de l'éducation qui est

aujourd'hui de 23,17 milliards de livres contre 29,33 milliards de livres pour la défense (pensions comprises) atteindra 31,14 milliards de livres en 2005-06, soit presque la valeur du budget de la défense : 32,78 milliards de livres.

On constate donc que la défense n'est pas une priorité. C'est un budget qui augmente dans un pays où les dépenses publiques, et notamment les dépenses d'investissement, augmentent sensiblement.

La « *Spending review 2002* » traduit donc la bonne santé économique du Royaume-Uni, le surplus de recettes étant consacré non pas à réduire le déficit public mais à entretenir la croissance par à une réinjection des crédits publics dans les dépenses d'investissement, dépenses jugées productives.

Section IV) Projection capacitaire à l'horizon 2012

Pour opérer cette projection il est nécessaire de croiser plusieurs types d'information. Celles-ci sont fournies par :

Le document « *MoD performance report 2001-2002* » qui fixe la mesure des capacités britanniques au 31 mars 2001 et qui recense les programmes en cours et la date de mise en service des matériels

Le rapport du *National Audit Office*, « *Major Projects Report 2002* », la dernière livraison portant sur l'année 2002 ayant été rendu public en novembre 2002.

La présentation finale qui en est faite essaie, de s'inscrire dans la grille des 8 systèmes de forces français. Enfin, l'analyse prend en compte les programmations budgétaires telles qu'elles résultent de la « *Spending review 2002* » et des projections économiques prévisibles au Royaume-Uni avec leur répercussion sur le budget de la défense. Cette analyse essaie également d'anticiper les évolutions que l'on peut envisager dans ce qui sera le futur Livre blanc britannique de juillet 2003.

Cette analyse capacitaire est effectuée en fonction du modèle britannique qui distingue 4 capacités différentes et non 8 comme en France. Ces capacités sont :

- le déploiement stratégique ;
- la frappe ;
- la supériorité dans le domaine de l'information ;
- la manœuvre.

Ces capacités ne prennent pas en compte deux capacités que l'on trouve dans la nomenclature française : la dissuasion et pour partie la préparation et le maintien en condition opérationnelle.

La capacité « déploiement stratégique » couvre les capacités françaises « projection et mobilité et « maîtrise du milieu aéromaritime ».

La capacité « frappe » couvre les capacités françaises « frappe/action dans la profondeur » et maîtrise du milieu aérospatial ».

La capacité « supériorité dans le domaine de l'information » couvre le domaine C3R français y compris les plate-formes du type « *futur rapid effect systems vehicle* » (FRES)

Enfin le domaine « manœuvre » couvre les capacités françaises identifiées sous les noms de « maîtrise du milieu aéro-terrestre » et pour partie « préparation et maintien en condition opérationnelle ».

A) Capacité globale

A l'avenir prévisible on peut envisager de la manière suivante :

La bonne santé économique du Royaume-Uni ne devrait pas remettre en cause le déroulement des programmes d'armement à moyen terme (2002-2005) et donc les projections capacitaires à l'horizon 2012.

Toutefois cette appréciation globale doit être relativisée sur trois points :

- L'effort fait par les Britanniques dans le domaine de la défense est plus une conséquence de la croissance économique qu'une volonté de réarmement. Ce domaine n'arrive qu'en quatrième ou cinquième position dans les priorités en terme d'investissement public. Un renversement de tendance économique ne garantirait donc pas nécessairement la poursuite de cet effort ;
- Le nouveau chapitre de la SDR introduit un risque de compétition entre certaines capacités qui n'étaient pas prévues avant le 11 septembre 2001, et celles qui devaient être pourvues dans la SDR. La capacité « supériorité de l'information » pourrait notamment être privilégiée au détriment des plate-formes qui se situent dans les trois autres capacités. D'autre part, la multiplication des petites opérations couplées avec la nécessité de la défense

intérieure contre le terrorisme est susceptible d'entraîner une modification du format de l'armée ;

- Malgré les progrès enregistrés dans le déroulement des programmes d'armement grâce à « *smart acquisition* », un certain nombre de programmes nationaux importants subissent des vicissitudes. C'est le cas des programmes navals de frégate T 45 et de sous-marin Astute, de l'avion de patrouille maritime Nimrod MR A4 et bien entendu de l'Eurofighter qui a encore pris 6 mois de retard en 2002, et dont le prototype espagnol s'est écrasé en novembre 2002. Ces difficultés peuvent entraîner des retards pour atteindre certaines capacités ou des changements de stratégie. On peut noter en 2002 le retrait prématuré annoncé des Sea Harrier pour 2006 qui réduit à néant le concept même de « *joint force Harrier* » pour la défense du groupe naval ou les menaces qui pèsent sur la troisième tranche de l'Eurofighter, ainsi que la version attaque au sol de cet avion.

B) Capacités par domaines

D) Capacité dissuasion

Si le nouveau chapitre de la SDR consacre un passage à la dissuasion, celui-ci est avant destiné à adresser le message selon lequel l'ensemble des forces britanniques, et non les seules armes nucléaires, participent de la dissuasion contre les organisations et les Etats terroristes. Le fait même que dans ce chapitre les Britanniques insistent sur le fait qu'ils disposent d'armes conventionnelles de précision à fort pouvoir de pénétration contribue à relativiser l'importance de la force de dissuasion. Ce sentiment est renforcé de deux manières :

- il est rappelé que les armes nucléaires sont destinées à dissuader les « menaces stratégiques militaires majeures » en constituant « la garantie ultime de sécurité du Royaume-Uni » ;
- le papier sur la « *Missile defence* » de décembre 2002 s'inscrit parfaitement dans la logique américaine voulant que la défense anti-missiles constitue un complément de la force de dissuasion, contribuant donc à relativiser la

crédibilité de cette force face à des pays disposant de quelques missiles susceptibles de véhiculer quelques armes de destruction massive.

Dans ce contexte, il n'y a pas à l'heure actuelle de programme de développement majeur de la force de dissuasion qui est étroitement dépendante de la coopération avec les Américains.

Les contours de la force de dissuasion restent donc fixés par la *SDR* de 1998, soit quatre sous-marins de la classe Vanguard équipés de missiles Trident, chacun embarquant 48 têtes nucléaires (la moitié de l'emport initialement prévu initialement). Le coût total de ce programme a été de 12,5 milliards de livres, le dernier sous-marin entrant en service en 2000. 58 missiles Trident ont été commandés aux Etats-Unis pour équiper ces sous-marins. La durée de vie de ces bâtiments est de 30 ans. Leur coût de possession (sous-marins, missiles et têtes nucléaires) est de 680 millions de livres par an soit 7% du budget d'équipement britannique. Leur plus grande souplesse d'emploi par rapport à la génération précédente (sous-marins Polaris équipés de têtes Chevaline leur confère une capacité pré-stratégique (sub-strategic) selon la *Strategic defence review*. Sur quatre sous-marins Trident, trois sont pleinement opérationnels. Le retrait de ces sous-marins interviendra progressivement à partir de 2024. Enfin il faut noter que pour les Britanniques, cette force de dissuasion exclusivement océanique nécessitait un dispositif d'accompagnement moins important et donc des économies à attendre également dans ce domaine.

Tout programme de remplacement des sous-marins *Vanguard/Trident* devra être envisagé au début de la prochaine décennie avec des coûts importants à prévoir à partir de la fin de la prochaine décennie. Il faut noter que l'ancien chef d'état-major de la flotte a indiqué récemment qu'il était nécessaire dès maintenant d'envisager le renouvellement de ces sous-marins.

II) Capacité déploiement stratégique

Dans la « *strategic defence review* » de 1998 et dans tous les documents doctrinaux qui se succèdent depuis 1998 jusqu'au nouveau chapitre de la *SDR*, la capacité « déploiement stratégique » était celle qui était privilégiée. On pouvait voir dans cette orientation la résultante d'une constatation et sans doute d'un objectif politique. La constatation a été faite au moment de la *SDR* et renouvelée dans les conclusions tirées des conflits du Kosovo.

Le Royaume-Uni était en état de déficit capacitaire dans ce domaine et la plupart des programmes issus directement de la SDR, la capacité de transport maritime avec 6 Ro-Ro et de transport aérien avec la location de 4 C-17 suivi de l'acquisition de 25 Airbus A 400 M sont des conséquences directes de la SDR.

L'objectif politique était de disposer d'un corps expéditionnaire performant ayant sans doute la capacité de prétendre au commandement des opérations de l'Union européenne et donc de la force de réaction rapide de l'UE comme ce fut le cas de la force de réaction rapide de l'OTAN.

Il faut noter que pour les Britanniques le déploiement stratégique comprend non seulement les capacités de transport aérien et maritime ainsi que le ravitaillement en vol mais également le déploiement d'une force maritime.

Aujourd'hui cette capacité de déploiement stratégique est en plein renouvellement et concerne des programmes importants et onéreux. Il faut subdiviser cette capacité en plusieurs sous-capacités.

a) Transport proprement dit

1) Transport aérien

Le Royaume-Uni dispose de 25 Hercules C-130 K entrés en service dans les années 60, et de 25 C-130 J entrés en service à la fin des années 90. Initialement les Britanniques avaient émis le souhait de commander 45 A 400 M, la commande a été réduite à 25 en 2000 considérant que l'A 400 M a une capacité d'emport double du C-130 K. La location de 4 C-17 décidé également en 2000 a pour objectif d'attendre la livraison d'A 400 M. initialement prévu jusqu'en 2007, cette location peut-être prolongée jusqu'en 2009, les Britanniques estimant aujourd'hui que l'A 400 M ne pourra être mis en service avant 2010. Dans le *Major projects report*, l'A 400 M est présenté comme un avion dont la mission première se situe dans le cadre de la « *joint reaction rapid force* » de l'OTAN capable de transporter des troupes et du matériel (hélicoptères d'attaque), à l'exception du matériel lourd comme les chars Challenger 2 ou des poseurs de pont.

A l'horizon 2015, la capacité de transport aérien britannique devrait donc correspondre à 75% de la capacité française et devrait être d'un tiers supérieur à ce qu'elle était en 1998. Toutefois, la nécessité de mener un plus grand nombre d'opérations, même réduites en

nombre de personnes et de matériels déployés, va conduire les Britanniques à revoir ce schéma. Aujourd'hui il est donc envisagé de commander 11 avions C-17 qui se substitueraient aux 4 actuellement en location. La capacité de transport britannique pourrait alors être légèrement supérieure à la capacité française⁶⁶

2)Transport maritime

La SDR a identifié la nécessité de s'équiper de 6 Ro-Ro. Ils ont pour mission de participer au déploiement de la JRRF, notamment en déployant le stock de munition dans un délai très court. L'acquisition se fait sous forme de PFI avec AWSR Shipping ltd. Les Ro-Ro seront construits dans deux chantiers différents. Ils seront pleinement opérationnels en 2005, le PFI se déroulant sur 20 ans.

3)Capacité de ravitaillement en vol

A l'heure actuelle, les Britanniques considèrent qu'au niveau européen ils ont la capacité de ravitaillement en vol la plus importante. Durant les opérations du Kosovo, 85% des opérations de ravitaillement auraient été faites au profit de leurs alliés⁶⁷. Les Britanniques considèrent que, s'ils doivent investir dans ce secteur, le déficit capacitaire doit d'abord être une préoccupation pour leurs alliés européens avant d'être la leur. Aujourd'hui le Royaume-Uni dispose de 24 ravitailleurs, 18 VC 10 et 5 Tristar.

Le « *Futur strategic tanker aircraft* » doit avoir pour mission de remplacer la capacité de ravitaillement en vol ainsi qu'une partie de la capacité de transport assurée actuellement par les VC-10 et les Tristar. Cette capacité sera assurée par le biais d'un PFI portant sur une vingtaine d'appareils. La complexité de ce contrat, le plus important par son volume financier de l'ordre de 12 milliards de livres sur 20 ans, explique le retard pris actuellement par le programme. On est actuellement au stade de l'appel d'offre, le renouvellement devant être assuré à horizon 2008/2010.

⁶⁶ UK moves to expand air transport fleet, Jane's Defense weekly, 5 février 2003

⁶⁷ Kosovo, lessons from the crisis, publications and reports, Ministry of defence, juin 2000

b) Déploiement maritime

Il faut noter que c'est sous cette rubrique que figure la force de dissuasion.

1) Concept global d'emploi.

Avant d'envisager les capacités dans ce domaine, il faut d'abord envisager le concept global d'emploi de la force maritime des Britanniques.

L'annonce en février 2002 du retrait prématuré (entre 2004 et 2006 soit six ans avant la date prévue initialement) de la flotte de 25 Sea Harrier a permis d'amorcer un large débat sur la force navale britannique et son utilisation. Il est apparu à cette occasion que le groupe aéronaval britannique se trouverait sans protection aérienne jusqu'à la fin de 2007, date du déploiement de la première frégate T-45 équipée du PAAMS, puis avec une protection aérienne partielle jusqu'au déploiement du JSF sur les nouveaux porte-avions, sachant que le JSF a une capacité principale d'attaque au sol et non de défense aérienne.

En réponse à des questions souvent critiques des parlementaires britanniques de la commission de la défense, Lord Bach, minister for defence procurement, Robert Walmsley, Chief of defence procurement, et Sir Jock Stirrup, Deputy Chief of Defence Staff (Equipment capability) ont apporté de nombreux éléments quant au concept d'emploi de la force aéronavale⁶⁸

Ainsi le retrait des Sea Harrier est justifié par le fait que le groupe aéronaval sert à la projection d'une force qui opérera « le long du littoral », et non en pleine mer, et dans la plupart des cas dans le cadre d'opérations interalliés. Ainsi, tout en reconnaissant le déficit capacitaire entre 2004 et 2012, le ministère de la défense justifie cet abandon par le fait que cette force de projection n'a pas pour mission première la défense aérienne, et que de toute manière cette défense pourrait être assurée par les alliés ou par des avions britanniques basés à terre puisque le porte-avions évoluera près du littoral.

De ce déploiement près des terres, il résulte une double polyvalence : polyvalence des frégates T-45 qui peuvent protéger tout aussi bien le groupe aéronaval que des troupes déployées à

terre et polyvalence des avions embarqués qui peuvent tout aussi bien opérer depuis le porte-avions que depuis la terre, ce qui justifierait le choix de la version STOVL du JSF.

Enfin, il faut noter que le retrait des Sea Harrier, qui permettra une économie de 109 millions de Livres par an, est justifié par l'effort à fournir en faveur de la « *network centric capability* »

2) Bâtiments de surface

- Futur porte-avion

Deux porte-avions doivent entrer en service en 2012 et 2015 pour remplacer les trois porte-avions existant. Pour l'heure, on ne peut parler de retard dans le programme, même si celui-ci est pour partie dépendant du sort qui sera réservé à la version STOVL du JSF pour lequel le gouvernement a officiellement opté en octobre 2002. La commande de 150 JSF, pour l'instant confirmé, est largement supérieur au parc des Harrier GR-7/9 et de Sea Harrier : 80 avions puis 51 seulement en 2006 quand les Sea Harrier seront retirés du service. Cette expression du besoin milite encore plus sur la spécificité de moins en moins affirmé du groupe aéronaval dans la projection de force (cf la capacité « *Strike* »). Le coût total des deux porte-avions est estimé à 3,5 milliards de livres pour leur construction, les 150 JSF étant pour leur part estimés à un coût entre 7 milliards et 10 milliards de livres.

- Frégates T-45

Elles doivent remplacer les onze frégates T-42 encore en service entre fin 2007 et 2014. Une première commande a été passée pour 6 bâtiments alors que le besoin exprimé est de 12. Ce besoin n'est pas remis en cause, mais lors de son audition en commission de défense, Sir Robert Walmsley a indiqué « *qu'il ne pouvait prévoir le futur avec certitude* », sachant que la dernière des 12 frégates serait livrée en 2014⁶⁹. Or, il faut bien voir que le Royaume-Uni sera alors en pleine période de financement du JSF et des deux porte-avions. Il subsiste donc un doute à la fois sur la cible exacte, sur la date de mise en service des derniers bâtiments, doute affiché par les parlementaires, bien que Sir Robert Walmsley ait insisté pour confirmer qu'il disposait du budget nécessaire pour 12 bateaux. Il ne faut pas oublier que dans ce domaine la France n'a exprimé le besoin que pour 4 frégates Horizon, ce qui peut

⁶⁸ Major Procurement Projects, Fourth Report of Session, 2001-02, House of commons, Defence Committee, 10 juillet 2002

⁶⁹ Major Procurement Projects, Fourth report of Session, 2001-02, House of Commons, Defence Committee, 10 juillet 2002

s'expliquer aussi par la présence d'avions dédiés spécifiquement à la défense aérienne, ce dont les Britanniques ne disposeront plus après 2006. Pour l'heure le coût total des frégates T-45 a diminué de 8 milliards de livres à 5 milliards de livres en passant une commande de 6 frégates et non 12. Toutefois, la période de financement de ces frégates recouvre encore pour une large partie les deux porte-avions et les avions embarqués.

- Futur frégates d'escorte

Elles devraient être mises en chantier à partir de 2009

3) Lutte anti-sous-marine

Dans ce domaine il y a deux programmes de mise à niveau des capacités. Le programme de sous-marins nucléaire Astute et le programme d'avion de patrouille maritime Nimrod MRA4.

- sous-marins nucléaires d'attaque

Deux programmes sont en cours. L'un vise à moderniser les sonars des sous-marins de la classe Trafalgar et Swifture. Si la première partie de ce programme de retrofit a concerné 8 sous-marins et s'est achevé en 1996, la seconde ne vise que 4 sous-marins et vient de s'achever.

Parallèlement, les Britanniques sont en train d'entreprendre le programme de renouvellement de ces sous-marins. 3 sous-marins de la classe Astute ont été commandés en 1997 mais l'objectif est de commander à terme 8 sous-marins (actuellement les Britanniques disposent de 12 sous-marins dont 7 sont immédiatement opérationnels).

Ce programme connaît à l'heure actuelle des difficultés. Prévu pour mi 2005, la mise en service opérationnel ne devrait pas intervenir au mieux avant la fin 2006. Le coût pour trois bateaux est de 2 707 milliards de livres.

- Nimrod MRA4

Cet avion de patrouille maritime doit remplacer les 20 Nimrod MR 2 data des années 60. La commande a été réduite en 2002 de 21 à 18, afin de prendre en compte les capacités supplémentaires offertes par cet avion.

Ce programme décidé en 1996 connaît des difficultés techniques qui se traduisent aujourd'hui par un retard de 31 mois sur la date de mise en service initial qui devrait intervenir fin 2005 et non mi 2003 comme initialement prévu. La réduction du nombre d'avions de 21 à 18 traduit également une dérive des coûts. Si on prend en compte les rapports du *National audit office* en 2001 et 2002, on constate que la réduction de commandes ne se traduit par aucune économie, le coût pour 18 avions étant le même que le coût de 21 avions : 2 835 millions de livres.

- hélicoptères de lutte anti-sous marine

Les Britanniques terminent l'acquisition de 44 hélicoptères Merlin MK I qui viennent remplacer les Sea King.

Dans le domaine du déploiement stratégique maritime, on constate que les Britanniques sont en train de revoir leur concept d'utilisation de la force aéronavale à la lumière des opérations qui se sont succédés après la chute du mur de Berlin et des impératifs de la lutte contre le terrorisme. Cette évolution du concept d'emploi est concomitante avec un large renouvellement des matériels.

Du fait du retard pris par un certain nombre de programmes, les Britanniques risquent d'être confrontés à deux sortes de difficultés :

- une lacune capacitaire dans la défense aérienne du groupe aéronaval de 2005 à 2008 puis dans une moindre mesure de 2008 à 2012. Une lacune capacitaire également dans le domaine de la lutte anti-sous-marine qui existe déjà aujourd'hui et qui ira en se renforçant jusqu'en 2007 ;
- le décalage des programmes navals couplé avec le décalage d'autres programmes (Eurofighter) risque de provoquer une bosse budgétaire à la fin de la décennie et au début de la prochaine décennie qui rend les cibles de commandes et les dates de déploiement sujet à caution.

III) Frappe

Dans le concept de capacité frappe, la frappe est assimilée à la notion de frappe en profondeur et à la maîtrise du milieu aérospatial, et recouvre donc les avions de combat, qu'ils soient destinés à la défense aérienne ou à la frappe, ainsi que les missiles qu'ils soient dévolus à la défense ou à la frappe en profondeur.

a) Capacité globale en avions de combat et répartition défense aérienne et attaque au sol

Les Britanniques disposent d'une capacité vieillissante en avions de combat composée de la manière suivante :

Environ 200 avions d'attaque répartis en 150 Tornado GR 4 et 50 Harrier GR 7 de la Joint force Harrier.

Environ 150 avions de défense aérienne dont 100 Tornado F 3, 20 Jaguar et 30 Sea Harrier de la Joint force Harrier.

Les Tornado ont bénéficié de modifications substantielles à mi-vie qui permettront notamment au Tornado GR 4 équipés du missile Storm-Shadow de voir leur vie prolongée jusqu'en 2015. Si les Tornado F3 ont également bénéficié de modifications substantielles à mi-vie, leur remplacement doit se faire au fur et à mesure de l'entrée en service de l'Eurofighter.

L'Eurofighter est un avion de défense aérienne, dont une version attaque au sol doit être développée à la fin de la décennie.

Normalement 232 Eurofighter doivent être commandés, excédant d'un tiers la capacité de défense aérienne actuelle de 150 avions. Les commandes doivent se faire en trois tranches. La première date de 1998 et porte sur 55 avions. La seconde doit être passée en 2003 et porter sur 89 avions. La dernière pourrait être passée en 2007 et porter sur 88 avions.

Parallèlement et afin d'équiper ses porte-avions, les Britanniques envisagent d'acheter 150 JSF. Ces JSF seront principalement des avions d'attaque. Il faut noter aujourd'hui que la force aéronavale est de 80 avions, 50 Harrier GR 7 d'attaque et 30 Sea Harrier de défense aérienne dont on a vu qu'ils doivent être retirés du service entre 2004 et 2006.

Au total la force aérienne britannique pourrait donc être composée de 380 avions, ce qui excède les 350 avions disponibles aujourd'hui.

Ce schéma n'est donc certainement pas celui qui verra le jour, et ce d'autant plus que la période de paiement de la dernière tranche d'Eurofighter recouvrira la période de financement de la production du JSF.

Plusieurs indices semblent prouver en effet que des décisions sont à venir sur le sujet. En premier lieu, les parlementaires de la chambre commune ont paru intrigué par la commande importante de JSF lors des auditions dans le cadre de la préparation du « Major report projects ».

En second lieu après que la « *Spending review* » 2002 ait été rendu public, le ministre des finances, le chancelier de l'échiquier Gordon Brown, a clairement indiqué que le nombre de commandes d'Eurofighter lui paraissait excessif, et un article du *Guardian* du 23 août 2002 suggérait que la commande d'Eurofighter soit réduite et que la RAF pourrait commander des JSF pour ses missions d'attaque au sol.

A ce stade plusieurs solutions sont envisageables.

Une des solutions consiste à considérer que les Britanniques ne financeront pas la version attaque au sol de l'Eurofighter et s'équiperont en JSF. L'intention affichée de commander 150 exemplaires JSF semble plaider dans ce sens. Dans le même temps il est probable que les Britanniques cherchent à remettre en cause la quantité globale d'Eurofighter déjà commandée en version défense aérienne tant par rapport à leur besoin réel que pour des raisons financières. Si les deux décisions étaient prises simultanément, l'impact industriel sur Bae Systems et sur l'aéronautique militaire en Europe serait très important.

Sauf à considérer que les Britanniques abandonnent dès maintenant toute prétention industrielle dans ce domaine, une autre solution serait sans doute de diminuer les commandes des avions de défense aérienne, en conjonction avec les partenaires européens mais de maintenir et peut-être d'accélérer le développement de la version attaque au sol. Au niveau européen, la meilleure solution serait pourtant de regrouper les forces européennes en regroupant Dassault et l'aéronautique militaire d'EADS, l'Eurofighter devenant l'avion de défense aérienne et le Rafale l'avion d'attaque au sol.

L'autre difficulté vient du fait que l'Eurofighter étant un programme en coopération les décisions des uns sont interdépendantes de celles des autres. Ainsi, en s'engageant dans le JSF, les Italiens ne contribuent pas à faire émerger une solution commune qui verrait la commande de la version aérienne diminuer en contrepartie d'une accélération de la version

attaque au sol. La difficulté vient également du fait que si le Royaume-Uni, l'Allemagne et l'Italie souhaitent sans doute diminuer leur commande d'Eurofighter il faut que le fasse sans que cela n'engendre un surcoût tel sur le programme qu'il entraînerait une montée en flèche du coût de l'avion. La capacité à capter des marchés à l'export d'ici cette date, avec la Grèce et l'Autriche, conditionne la viabilité de la réduction des commandes des pays partenaires. Si annonce il doit y avoir, les pays coopérants sur ce programme souhaiteront sans doute le faire à l'été 2003, au moment de la publication du nouveau Livre blanc et au moment où Italiens et Allemands rendent publics leur projet de budget pour 2004.

Au total, il est peu probable que les Britanniques mettent en ligne plus de 300 avions à la fin de la décennie : 150 de défense aérienne et 150 de frappe en profondeur. C'est ce à quoi le nouveau chapitre de la SDR a d'ailleurs préparé en indiquant qu'à l'avenir « l'essentiel ne résidera pas dans le nombre de plate-formes détenue mais dans la capacité de mettre celles-ci en réseau ».

b) Missiles

Les Britanniques sont engagés dans un programme de renouvellement de tous leurs types de missiles.

Pour la défense aérienne, l'ASRAAM est enfin entré en service pour les courtes portées avec un retard de près de trois ans. Le missile n'équipera pas les Sea Harrier qui doivent être retirés du service à partir de 2004.

Le BVRAAM (Meteor longue portée) doit pouvoir équiper l'Eurofighter à partir du début de la prochaine décennie. Le programme a pris huit mois de retard du fait de l'attente de la confirmation de l'engagement allemand dans le programme.

Pour la frappe en profondeur, le Storm-Shadow, commandé à 900 exemplaires, doit équiper les Tornado GR 4 et l'Eurofighter. En revanche il a été décidé de ne pas équiper les Harrier GR 9 de ce missile.

Si la capacité de frappe en profondeur des Britanniques ne fait pas défaut, la question des plate-formes susceptibles de porter des missiles stand-off reste posée.

On a vu plus haut que la version attaque en profondeur de l'Eurofighter était sujette à caution car son développement ne pourra intervenir désormais que peu de temps avant l'arrivée du JSF.

Pour la marine le choix n'a pas été fait sur le type de plate-formes (bateaux, avions embarqués) susceptibles de tirer du missile stand-off et sur le type même de missiles (que sera exactement l'armement du JSF ?).

Aujourd'hui les Britanniques disposent déjà d'une capacité navale dans le sens où les sous-marins Trafalgar tirent des missiles Tomahawk (sans succès en Afghanistan). Lors des auditions du « *Major projects report* », la question a été posée de savoir s'il était envisagé d'équiper les frégates T-45 de Tomahawk. La réponse fut de dire que l'hypothèse de doter des navires de surface de missiles de croisière restait une éventualité bien que les systèmes actuels : sous-marins équipés de Tomahawk et Tornado GR 4 bientôt équipés de Storm-Shadow étaient assez complémentaires.

c) Capacité : supériorité dans le domaine de l'information.

C'est dans ce domaine que les Britanniques ont annoncé l'effort le plus important sur la période de la *spending review 2002*. Un milliard de livres supplémentaires doit être dégagé en autorisation de programmes et 500 millions de livres en crédits de paiement sur 3 ans (respectivement 1,6 milliard d'euros et 800 millions d'euros) C'est le domaine qui fait également l'objet des recommandations les plus importantes du nouveau chapitre de la SDR.

L'objectif affiché par les Britanniques dans le nouveau chapitre de la SDR est triple :

- Pouvoir travailler en étroite coordination avec les alliés et notamment avec les Américains ;
- Réduire le délai qui s'écoule entre la détection de la cible et la frappe (sensor to shooter) ;
- Permettre à toutes les plate-formes de frappe de travailler en réseau afin tout à la fois d'obtenir une meilleure efficacité et une plus grande rationalisation de l'utilisation des plate-formes. Il y a également derrière la « *network centric capability* » l'argument selon lequel des économies peuvent être réalisées sur les systèmes de défense.

Un des paradoxes de la « *Network centric capability* » est qu'il va sans doute obliger les Britanniques à investir dans un domaine où ils avaient, tout au moins pour partie, renoncé à acquérir toute capacité propre : celui du renseignement satellitaire. Il est vrai que la « *Network centric capability* » fait autant appel à de nouveaux types de matériels (comme ce

fut le cas avec le renseignement satellitaire il y a quelques années ou avec les drones aujourd'hui) qu'à une évolution des matériels existants qui puisse les rendre capable de recueillir et de transmettre de l'information à un nombre important de plate-formes ou de personnels militaires. Que ce soit les systèmes de commandement au sol, cas du *futur rapid effect systems*, des systèmes déployés en mer, des communications (Bowman et satellite Skynet 5), des drones (Watchkeeper) ou la surveillance du sol (radar embarqué Astor) les Britanniques sont en train de moderniser leurs équipements dans ce domaine.

C'est dans ce secteur, ainsi que dans celui de la défense anti-missiles, qu'un renforcement des liens avec les Etats-Unis pourrait avoir des conséquences sur la construction européenne. Lors d'une audition en commission de la défense le 1er novembre 2002, le chef d'état-major, Sir Michael Boyce, a insisté sur la nécessité de conserver l'interopérabilité avec les Américains dans ce domaine ce qui nécessitait « la négociation de règles d'engagement commune ». Or, on sait que la doctrine d'emploi des forces américaines est loin d'être partagée par les Européens, qu'elle privilégie toujours le résultat opérationnel militaire à la perspective politique de sortie de crises. Très concrètement la « *network centric warfare* » américaine privilégie les « boucles fermées », la profusion d'informations sans qu'il n'y ait réellement de tri effectué entre le renseignement d'ordre tactique et stratégique. Interrogé sur ce risque Sir Michael Boyce a indiqué que le Royaume-Uni avait mis sur pied un centre de doctrine pour la « *network centric capability* », centre de doctrine qui devrait rendre ses conclusions dans le Livre blanc britannique sur la défense en 2003.

1) renseignement satellitaire

Dans ce domaine les Britanniques sont totalement dépendants des Américains

2) Télécommunications spatiales

Les Britanniques disposent aujourd'hui de 6 satellites Skynet 4 d'une durée de vie 6 ans (en réalité, il semblerait que cette durée de vie puisse atteindre 10 ans). Après le retrait de TrimilSATCOM, les Britanniques ont opté pour un PFI pour Skynet 5. Astrium construira les satellites qui seront exploités par le consortium Paradigm. Trois satellites seront construits, deux seulement seront lancés, en août 2007 et mars 2008. La durée de vie de ces satellites est estimée à 15 ans ce qui devrait assurer une capacité jusqu'en 2020. Les capacités offertes par

un satellite Skynet 5 sont deux fois et demi supérieures à celles offertes par un satellite Skynet 4 ce qui devrait permettre aux Britanniques de disposer temporairement d'un surcroît de capacité non négligeable après le lancement du deuxième satellite Skynet 5. Toutefois l'augmentation exponentielle des besoins en communications satellitaires enregistrés ces dernières années pourrait amener à relativiser ce jugement dans les années à venir.

3) Télécommunications tactiques

Le conflit du Kosovo a démontré une grave lacune capacitaire britannique dans le domaine des télécommunications tactiques avec le système Clansman qui datait du milieu des années 70 et n'était pas sécurisé. Après un premier appel d'offre remis en cause en 2000, les Britanniques ont opté pour l'offre de Devices Canada, l'entrée en service devant intervenir à partir de mi 2004.

Bowman doit équiper toutes les armées britanniques. Cela représente donc 48 000 radios, 26 000 ordinateurs, l'équipement de 20 000 véhicules et 149 bâtiments de la marine, ainsi qu'un grand nombre d'avions. Bowman est considéré comme une des clefs de la Network centric capability britannique.

4) Surveillance du sol

C'est l'objet du programme de radar embarqué Astor sur des avions Global express de Bombardier. Le radar est construit par Raytheon et 5 avions et 8 stations mobiles doivent être livrés pour une mise en service opérationnelle à partir de 2005 quand deux avions seront en service. Le rôle d'Astor est de détecter des cibles mobiles et fixes par tous temps. C'est un besoin exprimé par l'armée de terre et l'armée de l'air. Astor est un système qui dispose partiellement d'une capacité HALE assurée chez les Américains par le drone Global Hawk. Il faut noter que les premières phases de définition datent de 1989 et que le programme a été plusieurs fois retardé afin d'affiner le concept opérationnel. Le programme d'amélioration du JSTARS américain a également été pris en considération à un moment donné.

Pour la capacité HALE proprement dite les Britanniques n'ont pas encore pris de décision mais réfléchissent à cette éventualité, sachant que les Canberra PR9 seront retirés du service en 2005. Les Nimrod R1 Elint platform doivent pour leur part être retirés du service en 2008.

5) Futur Rapid Effect Systems/Watchkeeper

La première particularité du concept de *Network centric capability* britannique est de lier étroitement la définition du futur blindé de commandement et de reconnaissance britannique le Futur Rapid Effect System (FRES) et la définition du drone tactique et MALE que représente le programme Watchkeeper (Watchkeeper n'est pas le nom du drone qui sera choisi mais le nom d'une capacité recherchée au même titre que l'est le CASOM pour le Storm Shadow ou le BVRAAM pour le Meteor). L'ensemble des deux, ajouté au système de liaison tactique Bowman, constitue ce que les Britanniques appellent la capacité « *information, Surveillance, Target acquisition and Reconnaissance* » (ISTAR).

La plupart des concepts d'emploi et des technologies du futur FRES sont issues d'une collaboration avec les Etats-Unis sur le programme Tracer auquel il a été mis fin en octobre 2001, l'US army s'orientant vers le « Futur Combat System ». Initialement, la date de déploiement du Tracer était prévue pour fin 2008 ce qui pourrait laisser présager un déploiement du FRES en 2009/2010 après réorientation du programme

Le FRES aurait donc comme fonction première d'acquérir du renseignement grâce à des senseurs, son action se faisant donc en complémentarité avec le Watchkeeper. C'est une capacité nouvelle mais le FRES doit également pouvoir remplacer les véhicules de reconnaissance Tracked.

Le Watchkeeper doit avoir une capacité tactique et MALE, l'acquisition de cette capacité a été avancée de 2007 à 2005 dans la *Spending review* 2002. Il faut noter que les Britanniques ne font pas partie du groupe ECAP sur les drones.

6) DATA link

Une des difficultés de la *Network centric capability* est de pouvoir faire correspondre toutes les plate-formes entre elles. Sur ce plan on peut noter que les Britanniques ne disposent encore que de capacités partielles. Dans le domaine terrestre le FRES sera sans doute la plate-forme clé qui servira de plaque-tournantes pour la distribution d'information.

Dans le domaine aérien, les Britanniques sont en train d'équiper leurs forces du Joint Tactical Information Distribution System qui équipent déjà les E-3D Sentry Awacs, certains des avions de la flotte des avions de transport C-130 ainsi que les Tornado F-3 de défense aérienne.

Dans le domaine maritime, les Britanniques sont en train d'équiper leurs Frégates type 23 du système de défense aérienne intégrée CEC développé par Lockheed-Martin. Cette coopération n'est possible que par le biais d'un MoU spécifique avec les Etats-Unis. Le CEC peut équiper aussi bien des bateaux que des avions ou des plate-formes terrestres. Il devrait également équiper les frégates de défense aérienne T-45 à partir de 2012.

En conclusion on doit constater que :

- les Britanniques ont décidé de fournir un effort significatif en faveur de la *Network centric capability* ;
- Ils accusent un certain retard dans ce domaine, y compris par rapport à la France : ils n'ont pas de capacité de renseignement satellitaire propre, leurs communications tactiques étaient obsolètes, ils n'avaient pas d'UAV ;
- Même avec cet effort, il restera des lacunes dans le dispositif : il n'y a pas de plate-formes ayant véritablement une capacité HALE qui soit envisagée (comme dans le reste de l'Europe) ;
- Malgré le sentiment global de conceptualisation de la capacité, on constate que les programmes restent éparpillés entre les différentes armées. ;
- Cette capacité reste définie sur un strict plan national. Aucune concertation n'existe au niveau européen alors même que les dates de déploiement du FRES et de la « bulle » française ne sont pas si éloignés, l'une de l'autre, que les concepts paraissent assez proches. De même un effort de rapprochement du Watchkeeper britannique et du MALE franco-néerlandais ne paraît pas si inenvisageable que cela. Enfin c'est toute la question de l'interopérabilité des forces européennes qui est en jeu dans ce domaine où il serait extrêmement dommageable de laisser le couple anglo-saxon transatlantique déterminer seul ce qui se fera dans ce domaine.

IV) Capacité Manœuvre

La Network centric capability a tendance à entraîner une remise en cause des capacités existantes. Ainsi si la capacité manœuvre recouvre pour une large part la capacité maîtrise du milieu aéroterrestre française, on peut s'apercevoir qu'elle a déjà été en partie démembrée puisque le couple FRES/Watchkeeper a tendance à être classifié sous le terme « supériorité de

l'information » dans les capacités britanniques alors même qu'ils participeront et l'un et l'autre à la manœuvre aéro-terrestre.

Ne reste donc plus sous le vocable manœuvre qu'un certain nombre d'équipements ou de plate-formes qui viennent se substituer à ce qui existait autrefois.

a) Chars de combat

Pour mémoire les Challenger 2 britanniques seront au nombre de 386. 51 restent à livrer. Le volume total et les dates de mises en service correspondent presque nombre pour nombre et date pour date à ce qui existe en France. Le Challenger 2 doit être équipé de filtres adéquats afin de remédier aux difficultés rencontrées dans les pays chauds.

b) MRAV

La coopération anglo-allemande sur ce blindé connaît des difficultés du fait de la réorientation progressive de l'emploi des forces terrestres britanniques. Initialement les Britanniques s'étaient accordés pour un véhicule qui pourrait servir dans les opérations extérieures y compris de haute intensité mais dont l'objectif premier était de pouvoir transporter les troupes et de servir de véhicule de commandement. Ce véhicule aurait remplacé les véhicules de reconnaissance de la série 430 et les Saxons

Le concept du FRES, c'est à dire un véhicule plus léger, plus rapide, plus facilement déployable et doté d'une capacité senseur décuplée est en train de rendre moins intéressante pour les Britanniques le concept du MRAV qui a été initié par les Allemands. D'ores et déjà les Britanniques ont décidé d'annuler la commande de la variante équipée de mortiers et celle équipée pour la mission anti-chars. Les Britanniques ne cachent pas que la remise en cause du programme pourrait aller plus loin dans le prochain Livre blanc. Un retrait du programme n'est pas inenvisageable.

c) Missile anti-chars

Après le retrait du missile Trigat MP, le besoin pour un missile anti-chars qui puisse être utilisé en milieu urbain reste exprimé. La date de mise en service est 2007. L'achat se fera

sur étagère les fournisseurs potentiels étant MBDA et Celsius. Pour les missiles anti-chars portables les Britanniques acquièrent sur étagère soit le Spike israélien fabriqué par Rafael soit des Javelin américains. La date de mise en service est juin 2005.

d) Artillerie

Actuellement les Britanniques ont deux programmes de modernisation en cours :

L'un pour doter l'armée de terre britannique d'une artillerie légère de 105 mm disponible en 2010. 32 canons devraient être commandés.

L'autre pour doter les MLRS de roquettes guidées et dotées de sous-munition à l'horizon 2007. C'est un programme en coopération avec les participants au programme MLRS : la France les Etats-Unis, l'Allemagne et l'Italie.

e) Hélicoptères

Les Britanniques viennent de renouveler partiellement leur capacité dans ce domaine.

- hélicoptères de combat

Le dernier des 67 hélicoptères Apache anti-chars vient d'être livré. Ces hélicoptères remplacent les Lynx qui étaient au nombre de 117. La capacité appui-tactique est pour sa part vieillissante avec 117 hélicoptères Gazelle.

- hélicoptères de transport

Les Britanniques viennent d'acquérir 22 hélicoptères de transport MK III dont la livraison devrait s'achever en 2003. La capacité globale en hélicoptère de transport est de 60 hélicoptères

CHAPITRE 5

Le débat autour du Pacte de stabilité et de croissance et la politique de défense

Le Pacte de stabilité et de croissance a été décidé en Europe en 1997 pour renforcer la crédibilité de l'Euro en garantissant le retour à l'équilibre des finances publiques au sein la zone euro, assurant des marges de manœuvre budgétaires aux Etats et des déficits publics maîtrisés en cas de problèmes économiques. Après une décennie d'efforts de convergence et quatre années de monnaie unique, ce pacte de stabilité « comptable » apparaît bien insuffisant pour répondre à toutes les problématiques économiques de la zone euro. La Banque Centrale Européenne ne peut résoudre par sa seule politique monétaire des problèmes aussi divers et contradictoires que les risques inflationnistes en Irlande et la faiblesse de la croissance en Allemagne. Les instances européennes et les Etats de l'Union devront apprendre à gérer de telles situations, en coordonnant leurs politiques économiques et en conciliant leurs choix tant économiques que politiques.

Les (la ?) politique(s) de défense en Europe seront l'un des aspects de cette nouvelle politique. Les budgets de la plupart des pays s'avèrent aujourd'hui insuffisants non seulement pour répondre aux ambitions affichées par les pays mais aussi, et en tout premier lieu, pour simplement garantir le financement des programmes en cours (pour certains, d'ailleurs, des programmes en coopération) dans les années à venir. La loi de programmation militaire française prévoit une augmentation du budget de la défense alors que la France est aujourd'hui en situation de « mauvais élève » en Europe, ne respectant pas ses engagements de réduction de ses déficits publics.

Alors que le débat est vif sur ce thème, qu'advient-il du Pacte de stabilité et de croissance ? Il est probable que la Commission n'aura pas les moyens d'imposer un strict respect des critères tant à la France ou à l'Italie qu'à l'Allemagne alors que plusieurs autres sujets plus pressants devront être négociés (PAC, financement de l'élargissement...). Qui plus est, le retour de la croissance en 2003, s'il se confirme en 2004 et 2005 améliorera automatiquement la part du déficit de ces pays dans leur PIB, leur épargnant une réelle remise à plat de la gouvernance économique en Europe.

En se fixant unilatéralement ses limites de déficits publics (probablement à 3% du PIB en accord avec l'Allemagne), la France se donne les moyens de ses ambitions en

matière militaire. Néanmoins, si la croissance s'avérait inférieure à 2.5% comme le prévoit le budget 2002, le gouvernement devrait revoir sa copie et probablement arbitrer entre les réductions d'impôts et le financement de la défense.

A plus long terme, les enjeux sont encore plus importants. Face à une population vieillissante, l'Europe « providence » devra savoir se réformer et coopérer de manière plus assidue si elle veut construire l'Europe décrite lors du sommet de Lisbonne. L'élargissement à dix nouveaux pays, voire à d'autres ultérieurement constitue une opportunité pour les Etats de la « vieille Europe » mais dont ils devront savoir tirer tous les bénéfices. Et cela passera indiscutablement par une redéfinition des coopérations et des prises de décisions et cela concernera en tout premier lieu la défense.

A la fin des années 1980, la décision de mettre en place une monnaie unique en Europe apparaissait comme une initiative parmi d'autres pour relancer l'intégration européenne alors que la création du marché unique était sur le point d'aboutir. *A priori*, et pour des raisons historiques et culturelles (attachement des Allemands au Deutsch-Mark, des Britanniques à leur banque centrale...), cette initiative était ambitieuse et probablement pas la plus facile. Pourtant, et également pour des raisons historiques et culturelles, ce fut la voix choisie par les Etats⁷⁰. La valeur symbolique d'un tel projet jouait en sa faveur pour achever un siècle dont la première moitié avait été marquée en Europe par deux conflits mondiaux et plusieurs crises monétaires graves.

La mise en place de l'Euro a été la première tentative de zone monétaire unique de l'histoire moderne, et aucune expérience précédente ne permettait de décider du processus d'intégration le plus adéquat et des conséquences possibles de telles ou telles alternatives. Pour des raisons à la fois idéologique et pratiques (temps nécessaire pour éditer les billets, convertir les comptabilités...), le choix des Etats se porta sur l'adoption d'une période transitoire qui permettrait aux économies de la zone de converger progressivement vers une situation économique à déterminer cohérente avec une zone monétaire unique. Les critères de convergences du traité de Maastricht concernaient quatre grandeurs macro-économiques : l'inflation, le déficit et l'endettement public et les fluctuations monétaires. Les Etats prirent

⁷⁰ Le « pouvoir » du dollar depuis la fin de la seconde guerre mondiale avait causé nombre de problèmes économiques en Europe (inflation, dépréciation monétaire...) et le Système Monétaire Européen limitait les fluctuations des monnaies européennes entre elles depuis la fin des années 1970.

alors les mesures nécessaires pour se plier à ces critères afin de pouvoir participer à la future monnaie unique européenne.

Et de fait, ces politiques de convergence déterminèrent en grande partie les choix budgétaires des Etats qui s'engagèrent sur la voie des réductions de leurs déficits publics et de leur dette. En 1997, le pacte de stabilité remplaça les critères de convergence du traité de Maastricht, augmentant encore la contrainte de finances publiques puisque son objectif était de parvenir à un retour à l'équilibre budgétaire pour tous les pays de la zone euro à l'horizon 2004. Dans de nombreux cas, les dépenses militaires servirent de variables d'ajustement, permettant le respect des engagements et des objectifs, dans un contexte d'après-guerre froide face à des opinions publiques européennes incitant les Etats à réduire ces dépenses plutôt que d'autres dépenses publiques. Ainsi, lorsqu'il s'agit de comprendre quelles peuvent être les orientations et les choix à venir des Etats en matière de dépenses militaires et de défense, ce contexte de stabilité apparaît incontournable. Le débat qui s'est ouvert depuis plusieurs mois autour de ce pacte semble montrer qu'il n'est plus aujourd'hui suffisant pour comprendre le devenir des politiques budgétaires en Europe. Pour comprendre ce débat, il est nécessaire d'évoquer quatre points

- un rappel de la discipline budgétaire établie par les critères de Maastricht puis redéfinie et inscrite dans le pacte de stabilité. Cette discipline a, en effet, conditionné les budgets des Etats européens et donc les dépenses militaires depuis presque dix ans ;
- la question de l'avenir de ce pacte de stabilité est aujourd'hui posée et les propositions de réforme se multiplient tant de la part des Etats (Royaume Uni, France-Allemagne) que des instances européennes. L'Europe est à une période charnière de son histoire, après l'introduction de l'euro, avant l'élargissement le plus important qu'elle ait connu et alors que la reprise des budgets militaires, en particulier aux Etats-Unis, dans un contexte de menaces accrues, présente le risque d'accroître encore la dépendance des européens vis à vis de leur allié ;
- la question de la croissance économique est généralement conjoncturelle mais elle conditionne les contraintes liées à la discipline budgétaire et donc les marges de manœuvre des Etats. A l'heure où le gouvernement français a lancé une nouvelle loi de programmation budgétaire avec une augmentation substantielle du budget militaire et où le couple « franco-allemand » semble vouloir relancer l'Europe de la défense, la

capacité de ces deux pays à renouer avec des niveaux de croissance économique sera déterminante de leurs ambitions ;

- enfin, les pays de l'Union Européenne devront savoir répondre à l'avenir à de nouvelles questions et gérer de nouveaux problèmes (financement, vieillissement de la population, gestion des crises...). Quelles seront alors les ambitions de chacun et les conséquences sur la défense en Europe ?

SECTION I – LES PRINCIPES ECONOMIQUES DU PACTE DE STABILITE ET DE CROISSANCE.

La théorie économique la plus populaire sur les unions monétaires est probablement le modèle développé par Mundell en 1961 et pour lequel il a obtenu le prix Nobel⁷¹. Ce modèle, aujourd'hui plus connu sous le nom de modèle Mundel-Flemming tente de définir les politiques économiques nationales dans un système monétaire international. Le théorème d'impossibilité qui en découle explique qu'un système monétaire ne peut garantir à la fois l'autonomie des politiques monétaires nationales, la fixité des taux de change et la liberté complète des mouvements de capitaux⁷². Ce théorème laisse alors le choix aux gouvernements à un arbitrage entre ces trois critères. Lorsque la mobilité des capitaux est forte c'est à dire dans le cas extrême d'économies totalement intégrées, la politique budgétaire n'est efficace qu'avec des taux de changes fixes.

Cette théorie a été au centre des motivations des Etats membres et des instances européennes dans leur volonté de parachever l'intégration économique européenne par la mise en place d'une monnaie commune, meilleure garantie de taux de change fixes et irréversibles au sein de la zone économique. Toutefois, le modèle Mundell-Flemming détaille également l'impact des politiques budgétaires différenciées dans une zone économique unique dont l'efficacité tend à être plus réduite et qui peuvent avoir des conséquences sur tous les pays de la zone. Les théoriciens monétaristes quant à eux, et Milton Friedman en particulier, fervents défenseurs de la flexibilité des taux de change insistèrent sur les risques d'une politique monétaire unique pour des pays dont les problèmes économiques pouvaient être différents, voire opposés⁷³.

⁷¹ Mundell R. A. (1961), *A theory of Optimum Currency Areas*, American Economic Review vol.51.

⁷² Aglietta M. (2002), Problèmes posés par la régulation monétaire internationale, dans le rapport de synthèse du Conseil d'Analyse Economique sur la Gouvernance Mondiale, Contribution L, p.375.

⁷³ Friedman M. (1996), *Monnaie unique, le débat interdit*, entretien, Revue de géopolitique.

Dans ce contexte théorique, les instances européennes tentèrent par le Traité de Maastricht de concilier toutes ces observations théoriques avec pour objectifs centraux la convergence des économies européennes pour éviter les effets pervers de l'unification monétaire et le désengagement progressif des Etats. Face à l'inexpérience d'une telle intégration et aux réticences des Etats à céder leur souveraineté en matière de politique économique, la méthode purement comptable des critères de convergence paraissait, au moins à moyen terme, la seule réellement consensuelle. Elle était, qui plus est, relativement peu contraignante⁷⁴. Elle débouchera en 1997 sur le Pacte de stabilité et de croissance, beaucoup plus strict dans son application que les critères de Maastricht. Après une décennie d'efforts de convergence et quatre années de monnaie unique, ce pacte de stabilité « comptable » apparaît bien insuffisant pour répondre à toutes les problématiques économiques de la zone euro. La Banque Centrale Européenne ne peut résoudre par sa seule politique monétaire des problèmes aussi divers et contradictoires que les risques inflationnistes en Irlande et la faiblesse de la croissance en Allemagne⁷⁵.

A - Des critères de convergence à la monnaie unique.

Dans le débat qui a précédé la mise en place de la monnaie unique européenne, deux visions se confrontaient : celle d'une introduction rapide de la monnaie unique qui permettrait un lissage des problèmes monétaires dans toute la zone et une adaptation forcée des économies nationales ; et celle, plus orthodoxe, d'une période transitoire et préparatoire qui laisserait le temps aux économies nationales de se rapprocher et de décider des pays capables d'intégrer la zone monétaire. Le choix des Etats se porta sur l'adoption d'une période transitoire. Un tel choix présentait plusieurs avantages :

- il était cohérent avec l'idéologie libérale et de libéralisation en incitant les Etats à assainir leurs finances publiques ;

⁷⁴ Les critères de Maastricht constituaient plus des repères, des objectifs à atteindre pour les Etats pour être acceptés au sein de la zone monétaire unique et dans les faits, en 1998, lors de la « sélection » des pays aptes à entrer dans l'euro, le critère prévoyant une dette publique inférieure à 60% du PIB n'a pas été strictement imposé, l'Italie, la Belgique et la Grèce avaient une dette de plus de 100% de leur PIB.

⁷⁵ En effet, les tensions inflationnistes en Irlande, conséquences de la croissance rapide de l'économie et par « contagion » du pouvoir d'achat dans ce pays, imposerait une augmentation des taux d'intérêt pour maîtriser la demande alors que le soutien d'une activité ralentie en Allemagne nécessite, au contraire, des taux réduits ?

- il rassurait l'Allemagne, très attachée à une monnaie forte en préparant la crédibilité de la future monnaie européenne et la stabilité économique de la zone ;
- il assurait la poursuite des politiques déflationnistes qui devaient mener à la disparition de l'inflation, problème récurrent des pays européens depuis le début du siècle ;
- en prônant la convergence des économies, il devait faciliter le rattrapage économique des pays les moins avancés en Europe ;
- il prévoyait la mise en place progressive de réformes concernant la politique monétaire et devant conduire à l'indépendance des banques centrales des différents pays européens puis à la création de la Banque Centrale Européenne (BCE).

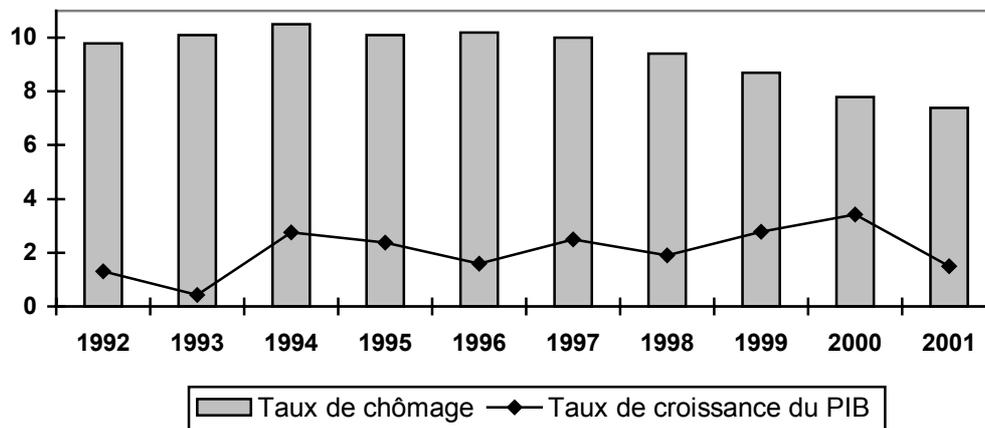
Le Traité de Maastricht est né en 1992 de la nécessité d'approfondir et de renforcer le processus d'intégration européenne. Il prévoyait à terme l'instauration d'«une politique économique fondée sur l'étroite coordination des politiques économiques des Etats membres [...] et sur la définition d'objectifs communs.». Les objectifs du Traité étaient très larges : «promouvoir le développement harmonieux et équilibré des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une croissance durable et non-inflationniste respectant l'environnement, un haut degré de convergence des performances économiques, un niveau d'emploi et de protection sociale élevés et la solidarité entre les Etats membres.»

De fait, les critères adoptés dans le traité de Maastricht concernaient quatre grandes questions économiques : l'inflation, les taux d'intérêt, les taux de change et les finances publiques. Seuls les deux critères de finances publiques, qui se résumaient à limiter le déficit public autour de 3% du PIB et la dette sous le seuil des 60% du produit intérieur, se sont avérées problématiques. Le respect de ces deux critères reste plus difficile à accepter par les Etats en grande partie parce qu'il touchait le seul levier d'action qui leur était laissé en matière de politique économique, leur budget. Or, en l'absence d'une réflexion de fond sur les nouveaux modes de gestion des politiques nationales et leurs objectifs, les gouvernements ont mené les politiques budgétaires qui leur semblaient les plus adaptées à une situation donnée à un moment donné mais qui n'était pas toujours en cohérence avec les politiques des autres pays ou les objectifs de stabilité et de croissance de la zone monétaire.

Il s'est avéré en fait que ces critères et les politiques d'assainissement des dépenses publiques mises en place par les Etats pour les atteindre renforçaient effectivement la crédibilité de la constitution à court terme d'une zone monétaire unique en Europe. Cette

crédibilité avait toutefois un prix : une croissance relativement faible et créatrice de chômage (« la croissance molle »). Paradoxalement, cette conséquence des critères de stabilité est devenue évidente *ex post* après l'entrée en vigueur de l'euro avec la dépréciation de l'euro face au dollar sur les marchés des devises. En effet, cette dépréciation, en renforçant la compétitivité des exportations a permis une croissance beaucoup plus rapide et une baisse notable des taux de chômage en Europe alors qu'elle était au départ assimilée à un affaiblissement de l'euro et que tous les efforts de convergence entrepris depuis plusieurs années par les pays visaient à garantir une monnaie forte.

Croissance économique et chômage de l'Union européenne entre 1992 et 2001 (croissance en % du PIB, taux de chômage en % de la population active totale).



Source : Eurostat, bases de données internet.

L'analyse qui peut être faite ou sera faite de cette période donne un certain nombre de clés pour comprendre le fonctionnement d'une zone monétaire unifiée et envisager des politiques économiques adaptées. Ces politiques doivent être exprimées en terme de croissance et de compétitivité, gages incontournables de stabilité économique. Elles supposent un arbitrage à repenser entre la politique monétaire de la BCE et les politiques budgétaires des Etats, la valeur relative de l'euro et le rôle des Etats, loin de tout dogmatisme, qu'il soit libéral ou interventionniste.

B - La stabilité économique et la croissance en Europe.

Depuis déjà plusieurs années (1992), avec l'indépendance des banques centrales, les Etats n'avaient, *a priori*, plus la maîtrise de la politique monétaire nationale dévolue dès lors aux présidents des banques centrales de chaque pays. Toutefois, la politique monétaire restait nationale et bien qu'indépendante, les Banques Centrales pouvaient tenir compte des choix budgétaires et des tendances conjoncturelles de chaque pays et y adapter leur politique. Avec une banque centrale unique, la problématique est à la fois beaucoup plus complexe et beaucoup moins flexible. L'objectif central de la politique monétaire de la Banque centrale européenne a été depuis 1998 de maîtriser les tensions inflationnistes tout en maintenant des taux d'intérêt relativement bas dans une conjoncture où la dépréciation de l'euro face au dollar favorisait une croissance rapide des économies européennes.

Parallèlement, la réduction très nette du chômage en Europe a permis une réduction quasi automatique des déficits publics permettant aux instances européennes de planifier un retour à l'équilibre des finances publiques de tous les pays de la zone euro dès 2004. Finalement, les problèmes économiques (récession américaine, ralentissement de la croissance dans certains pays européens, dépréciation des marchés financiers...) sont les premiers tests réels rencontrés par les pays et par la BCE qui, quoiqu'on en pense, n'ont jusqu'en 2001 fait que profiter d'une conjoncture économique favorable sans réel problème économique dans la zone euro. En 2002, le ralentissement économique se confirmant, l'Allemagne, la France, l'Italie et le Portugal voient leurs déficits publics se creuser. Le Portugal s'engage alors sur la voie de la rigueur pour palier à cela alors que les gouvernements allemands et français ne souhaitent pas prendre de telles mesures en période électorale.

La Commission européenne a réagi dès l'automne en assouplissant le Pacte de stabilité et de croissance et en accordant un délai de deux ans supplémentaire aux pays déficitaires : le déficit qui sert de référence pour le critère n'est plus le déficit courant mais un déficit structurel qui intègre les taux de croissance donc les variations conjoncturelles des économies nationales. Elle impose toutefois une réduction progressive des déficits de 0.5% par an, objectif qu'au moins la France et l'Allemagne ne respecterons pas en 2002.

Soutenabilité de la dette publique et critère de convergence en Europe.

	<i>Dette publique en pourcentage du PIB</i>				
	1961/ 1973	1974/ 1980	1981/ 1990	1990/ 1999	2002
<i>Allemagne</i>	17.7	25.7	40.1	49.4	57.7
<i>Autriche</i>	-	28.2	50.2	62	59.1
<i>Belgique</i>	63.2	115.9	129.5	126.5	98.9
<i>Espagne</i>	-	-	42.7	62.5	64.3
<i>Finlande</i>	-	-	-	43.6	35.4
<i>France</i>	-	-	37	52.1	63.2
<i>Grèce</i>	-	20	49.5	101.8	96.7
<i>Irlande</i>	-	62.4	96.3	78.2	21.9
<i>Italie</i>	-	57.3	82	115.7	103.9
<i>Pays-Bas</i>	-	40.9	66.8	72.9	48.7
<i>Portugal</i>	-	25.6	53.5	58.3	51.8

Source : Eurostat, Statistiques de finances publiques, diverses années.

Outre, la cohérence des politiques de réduction des déficits avec la libéralisation des économies dans les années 90, le pacte de stabilité et de croissance avait pour objectif (comme son nom l'indique), de garantir la stabilité générale de la zone euro⁷⁶ : stabilité économique, stabilité monétaire... sans pour autant que le concept ait réellement été défini. De ce point de vue, la réduction des déficits comme moyen d'inciter à la réforme des Etats devait renforcer la crédibilité et l'irréversibilité de la monnaie unique sur les marchés internationaux et la confiance des investisseurs, des producteurs et des consommateurs.

Cet objectif de réduction des déficits n'était pas très contraignant en période de croissance. Ainsi, entre 1998 et 2001, les surplus de recettes fiscales permis par la croissance économique et la réduction du chômage ont en partie servis à cela, même si déjà, les instances européennes s'avéraient incapables d'imposer leur point de vue à la France et à l'Allemagne en matière de politique économique⁷⁷. De fait, le débat qui a pris corps au début de cette année 2002 est lié au ralentissement économique, mais il était latent en Europe depuis la mise en place de l'Euro. En effet, « la crise » que traverse l'Europe aujourd'hui autour du Pacte de

⁷⁶ Le concept de croissance a été rajouté à la suite d'une demande du Président français Jacques Chirac en 1997.

⁷⁷ Les deux pays ont réduit les impôts contre l'avis de la Commission et alors qu'ils affichaient un déficit proche de 3% du PIB.

stabilité est une conséquence directe de l'incapacité récurrente des pays européens à coopérer dès qu'il s'agit de questions budgétaires ou de politique économique et du pouvoir coercitif extrêmement limité de la commission européenne.

Ainsi, lorsque le Portugal a présenté ses prévisions de déficits au début de l'année 2002, la Commission a engagé une procédure d'avertissement. L'annonce des mauvais résultats allemands puis la réélection de Jacques Chirac au mois d'avril en France sur un programme de forte réduction des impôts obligeait la Commission à annoncer au début de l'automne un délai supplémentaire de deux ans pour un retour à l'équilibre sans pour autant remettre en cause le Pacte de stabilité. Les déclarations maladroites de Romano Prodi, le président de cette même Commission, en octobre, qui jugeait « la rigidité » de certains critères « stupides » ne signent pas la fin du pacte de stabilité : la réduction tendancielle des déficits et la coordination des politiques économique sont incontournables dans une zone monétaire unique.

C - Le dogme de la stabilité et ses limites.

Dans une zone monétaire unique où les Etats disposent encore de l'outil budgétaire, il existe un risque de système⁷⁸ qui correspond au risque que ferait peser l'insoutenabilité de la dette de l'un des Etats de la zone monétaire unique sur ses partenaires. Des doutes quant à la capacité d'un Etat à rembourser sa dette ou à réduire son déficit peuvent nuire à la crédibilité des autres Etats, voire de la zone économique monétaire en particulier lorsque aucune solidarité spécifique n'a été prévue pour résoudre ce problème. De ce fait, une politique budgétaire déconnectée et créatrice de déficit peut avoir des conséquences négatives sur les autres pays de la zone. C'est ce qui est aujourd'hui en cause dans le débat qui s'est ouvert depuis six mois autour des critères du pacte de stabilité en Europe. C'est également ce qui explique les réactions des pays qui ont réalisé les ajustements nécessaires face au délai accordé par la Commission européenne.

Toutefois, dans un contexte où les problèmes économiques des Etats-nations peuvent être différents, les politiques budgétaires sont le seul moyen dont disposent les Etats pour limiter les conséquences de la politique monétaire si elle n'est pas tout à fait en cohérence

⁷⁸ Muet P.A. (1995), Ajustements macroéconomiques, stabilisation et coordination en union monétaire, Revue d'économie politique, septembre-octobre.

avec la conjoncture économique nationale. Lors de la reprise de 1998-1999, on a constaté les premiers effets pervers d'une Union monétaire, telle que la tendance cyclique, plus forte que prévue, de divergence des économies. Ainsi, alors que des pays comme l'Irlande, la Finlande et dans une moindre mesure l'Espagne menaçaient de surchauffe, l'Allemagne et l'Italie connaissaient une croissance moindre. Dans ce contexte, les taux d'intérêt à court terme des pays observés en 2000 étaient différents (3% en Allemagne contre -0.6% en Irlande). Mais l'élément essentiel de cela était la nécessité évidente pour chacun des pays de mener une politique budgétaire capable de compenser les effets de la politique monétaire et de les adapter aux spécificités de chaque situation nationale. Dans ce cadre, le pacte de stabilité, énonçant des critères communs à tous les pays apparaît quelque peu inadapté.

Certains économistes ont cependant remarqué que les interdépendances croissantes entre les économies d'une zone monétaire unique réduisent l'effet multiplicateur d'une relance budgétaire et l'arbitrage coût-avantage pour un pays devient moins favorable à ce type de politique. A contrario, les variations des taux étant partagées par tous les partenaires et le marché monétaire devenant global, l'éviction financière est moindre, le risque de déficit de la balance des paiements disparaît pour les mêmes raisons. Pour les pays partenaires, l'impact d'une politique budgétaire sur les partenaires peut avoir un double effet : en creusant les déficits du pays, elle nuit à la crédibilité de la zone et met en péril la valeur de la monnaie commune mais d'un autre point de vue, elle peut profiter à toute la zone en augmentant la demande en produits des autres pays. Il apparaît donc très nettement que dans une zone économique totalement intégrée, les pays ont intérêt à coopérer pour préserver, voire amplifier les effets positifs de leurs choix budgétaires.

Ainsi, il paraît assez clair qu'en période de récession, la coordination des politiques économiques encore nationales ne peut pas se résumer à une simple convergence de ces politiques, elles doivent rester un outil de régulation nationale qui permet de lisser et de rendre positifs les choix et les orientations de la politique monétaire. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que dans une zone monétaire unique, les choix politiques de chacune des entités nationales sont en concurrence les uns par rapport aux autres. Ils ne sont donc absolument et ne pourront plus être indépendants. Ils sont devenus interdépendants. Ainsi, le niveau de fiscalité des pays déterminera la localisation de tel ou tel IDE (surtout qu'avec le marché unique, être installé en Irlande ou en Italie n'a plus aucune incidence objective pour accéder aux marchés européens)... avec des agrégats macroéconomiques qui suivront cette logique. Le

pays qui parvient à attirer les IDE s'assure un croissance économique plus soutenue (cas de l'Irlande).

«*La mise en œuvre dans la zone euro de politiques structurelles met en jeu un problème d'action collective qui ressemble par certains cotés à un dilemme du prisonnier*» constataient en 2000 Jacquet et Pisani-Ferry⁷⁹ en observant la confrontation inévitable entre la politique économique européenne et celles des Etats. En effet, la politique monétaire et les critères du pacte de stabilité exigent que les Etats maîtrisent leur budget, élément peu favorable aux politiques structurelles, coûteuses et créatrices de déficit à court terme. On peut certes reprocher aux Etats français et allemands de ne pas avoir profités des années de croissance pour réduire leurs déficits publics, mais les réductions d'impôt qu'ils ont engagé depuis trois ans et la réforme de l'Etat qu'elles impliquent ne vont-elles pas dans la direction fixée par les instances européennes d'un désengagement et d'une réforme progressive de l'Etat ?

De fait, la prise en compte du facteur croissance dans le choix des politiques publiques est particulièrement nouvelle. Il suppose alors une analyse dogmatique moins libérale au sens monétariste du terme mais plus réfléchie, n'intégrant pas seulement des concepts d'équilibre et de désengagement de l'Etat mais plus des concepts de régulation économique. La réduction du déficit et la gestion structurelle des fonds publics a alors pour objectif à la fois de garantir des marges de manœuvre aux gouvernements (en période de croissance, ils réduisent leurs déficits de manière moins douloureuse et s'assurent ainsi des capacités de réaction pour soutenir l'activité économique quand la situation s'aggrave ... On peut donc noter la maturité de la politique économique de la commission par cette décision. Parallèlement, il s'agit aussi, et finalement assez en cohérence avec les objectifs du sommet de Lisbonne, de créer un terrain favorable à l'avenir aux investissements publics (dans une logique de croissance endogène) pour garantir la compétitivité de l'économie européenne dans le futur.

⁷⁹ Jacquet P., Pisani-Ferry J. (2000), *La coordination des politiques économiques dans la zone euro : bilan et propositions*, dans Questions européennes, rapport du Conseil d'Analyse Economique, La documentation Française.

Section II – Quel avenir pour le pacte de stabilité ?

Le ralentissement économique qu'a connu la zone euro en 2001 a mis un certain nombre d'Etats européens dans des situations budgétaires difficiles⁸⁰. Ces situations ont conduit à rouvrir le débat sur l'orthodoxie budgétaire et sur le pacte de stabilité, jugé trop rigide par le Président même de la Commission européenne en octobre dernier. Au fur et à mesure que la situation budgétaire des « mauvais élèves » de la zone euro s'est dégradée, l'impuissance de la Commission à imposer une plus grande rigueur budgétaire est apparue de plus en plus nette. Ainsi, ce n'est pas tant la détermination et la position (quelle qu'elle soit : nous verrons qu'elle n'est pas aussi « rigide » qu'il y paraît) de la Commission qui importera lors des choix budgétaires mais plus le degré de coopération, voire d'entente (officielle ou tacite) entre les Etats partenaires et la situation économique en Europe.

En effet, ce sont les Etats, par la participation de leur ministre des finances au Conseil Ecofin de l'Union européenne, qui décident des sanctions à appliquer à un Etat qui ne respecterait pas la discipline budgétaire de la zone euro. Ce sont donc ces mêmes Etats qui décideront de la réforme de ce pacte et de l'ampleur de cette réforme. Il ne faut pas oublier qu'une telle réforme sera inévitable en 2004 avec l'adhésion de dix pays d'Europe centrale et Orientale. Les (la ?) politique(s) de défense en Europe seront l'un des aspects de cette réforme : les budgets de la plupart des pays s'avèrent aujourd'hui insuffisants non seulement pour répondre aux ambitions affichées par les pays mais aussi, et en tout premier lieu, pour simplement garantir le financement des programmes en cours (cas de l'Allemagne avec les programmes en coopération) dans les années à venir.

Dans le cadre strict du Pacte de stabilité, les marges de manœuvre des Etats restent extrêmement limitées⁸¹. Néanmoins, l'assouplissement du délai de respect du pacte de stabilité en 2006 décidé par la Commission au mois de septembre 2002, pourrait ouvrir la voix à un nouveau débat sur la nature des politiques budgétaires, les coopérations européennes et l'avenir de l'intégration de la zone⁸².

⁸⁰ Le Portugal annonçait en janvier 2002 que son déficit public dépasserait les 3% de son PIB, l'Allemagne aura probablement un déficit de 3.8% en 2002 et de 3% en 2003.

⁸¹ En particulier pour l'Allemagne et la France qui devraient être des moteurs d'une telle politique pour des raisons tant historiques qu'économiques.

⁸² Le choix de cette date de 2006 (au lieu de 2004 initialement prévu) n'est en fait pas le fruit du hasard : ce délai était suggéré par les autorités allemandes dans la dernière version du « Programme de stabilité allemand » dès novembre 2001 (page 19) comme une échéance plus réaliste si la situation économique venait à se détériorer...

A – La réalité de la contrainte liée au pacte de stabilité.

En 2002 comme en 2001, la situation budgétaire des Etats européens se détériore avec le ralentissement de la croissance. Pour la première fois depuis son entrée en vigueur, le pacte de stabilité est confronté à ce qui en a fait sa raison d'être : la gestion des crises économiques. En effet, les efforts engagés par les Etats depuis dix ans pour assainir leurs finances publiques dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance avaient pour objectif principal de donner aux Etats de nouvelles marges de manœuvre afin de pouvoir réguler efficacement l'économie, sans pour autant mettre en danger la stabilité de la zone et la crédibilité de l'euro⁸³. Pour les Etats dont la situation budgétaire est proche de l'équilibre ou excédentaire, la dégradation conjoncturelle de leurs finances n'est donc pas problématique. Par contre, la question est beaucoup plus sujette à débat pour les pays qui sont encore loin de l'équilibre et qui pourraient de ce fait dépasser le plafond fixé par le pacte de stabilité d'un déficit supérieur à 3% du PIB.

La Commission européenne a menacé d'appliquer des sanctions envers ces pays. En fait, le pacte de stabilité n'est, dans le texte, pas aussi rigide (encadré suivant) que semblent vouloir le laisser entendre les commissaires de Bruxelles. Il ne prévoit en effet de sanctionner un pays que s'il dépasse « durablement et de manière tendancielle le seuil des 3% de déficit rapporté au PIB et si le pays ne met pas en place les réformes nécessaires pour résoudre cette situation ». De plus, dans sa constitution, il laisse les plus larges prérogatives aux Etats au travers du Conseil Ecofin auquel participe les ministres des finances de l'Union européenne, obligeant ainsi les Etats à prendre leurs responsabilités en matière de stabilité et de croissance de la zone euro, la Commission n'ayant qu'un droit de recommandation.

⁸³ Dans la plupart des cas en laissant jouer les stabilisateurs automatiques c'est à dire en ne stoppant pas l'augmentation normale en période de crise des dépenses publiques pour éviter d'amplifier les effets d'une croissance faible. Toutefois, le pacte de stabilité (ou les accords ultérieurs) n'exclut pas une régulation plus directe des économies pour favoriser l'emploi, l'investissement ou le développement durable et soutenable à long terme.

LA SURVEILLANCE BUDGETAIRE DANS L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE.

- La surveillance multilatérale des politiques budgétaires des Etats a été considérablement renforcée dans le cadre de l'UEM et le pacte de stabilité et de croissance prévoit une procédure permettant d'assurer cette surveillance : les Etats membres sont tenus de présenter chaque fin d'année à la **Commission européenne** et au **Conseil de l'Union européenne (au sein duquel est réuni le conseil Ecofin** constitué par les ministres des finances de l'Union Européenne) leur programme de stabilité qui exposent leur stratégie budgétaire pour les années à venir. Le Pacte de stabilité précise explicitement les informations qui doivent être incluses dans ces documents. Les pays qui ne participent pas à l'euro présentent, quant à eux, des programmes de convergence ; les premiers programmes ont été rédigés en 1998.

- Tant la Commission que le **Comité Economique et Financier** (Comité monétaire jusqu'en janvier 1999) doivent évaluer ces programmes et la Commission adopte une recommandation. Le Conseil examine à son tour ces programmes et après consultation de la recommandation de la Commission et du Comité Economique et Financier, il émet un avis sur chacun des programmes. Il peut inviter un Etat à ajuster son programme s'il estime que les objectifs et le contenu du programme concerné doivent être améliorés. Dans le cas des mises à jour annuelles de ces programmes, la procédure est moins lourde puisque la Commission n'émet de recommandation que si elle estime qu'il existe un risque d'augmentation du déficit public du pays.

- Ce règlement de surveillance multilatérale renforcée constitue le volet préventif du pacte de stabilité. En effet, le Conseil est tenu de vérifier régulièrement le respect des programmes proposés par les Etats. S'il constate un dérapage dans la trajectoire programmée par l'un des Etats, il peut émettre plusieurs recommandations successives invitant puis enjoignant l'Etat membre à prendre les mesures d'ajustement nécessaire. Ces recommandations peuvent être rendues publiques.

- Le Conseil est invité parallèlement à décider d'infliger des sanctions (sous forme d'un dépôt proportionnel au PIB et compris entre 0.2 et 0.5% de ce PIB converti en amende si la situation n'est pas régularisée dans les deux ans) si cet Etat membre ne prend pas les mesures nécessaires pour mettre fin à une situation de déficit excessif. S'il ne le fait pas, il doit en publier les raisons et le vote de chacun des membres du Conseil peut être rendu public.

- Enfin, le Président du Conseil et la Commission doivent adresser des rapports au **Parlement européen** dans lesquels ils doivent rendre compte des résultats de la surveillance exercée.

Source : Article 104 du Traité instituant la Communauté Européenne, 1997 ; *Résolution du Conseil européen relative au pacte de stabilité et de croissance*, Amsterdam, le 17 juin 1997 (97/C 236/01) ; Règlement (CE) n°1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques (JO L209, du 2.8.1997)

Le Conseil statue sur recommandation de la Commission à une majorité qualifiée des deux tiers des voix de ses membres, pondérées conformément à l'article 205, paragraphe 2, les voix du représentant de l'Etat membre concerné étant exclues. La pondération des voix au sein du Conseil de l'Union européenne est de :

- 10 voix pour l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume Uni ;
- 8 voix pour l'Espagne ;
- 5 voix pour la Belgique, la Grèce, les Pays Bas et le Portugal ;
- 4 voix pour l'Autriche et la Suède ;
- 3 voix pour le Danemark, la Finlande et l'Irlande ;

- 2 voix pour le Luxembourg⁸⁴

Le total des voix des pays appartenant à la zone euro est de 70 voix, il suffit donc de 23 voix pour bloquer toute décision de la part du Conseil et par conséquent toute sanction. Dans le cas d'une procédure qui concernerait l'Allemagne, la France ou l'Italie, il suffirait donc que l'un des deux autres pays refusent de voter des sanctions pour pratiquement assurer le rejet de la proposition (surtout si le Portugal par exemple, suivait ce mouvement...). On voit donc bien ici toute la limite institutionnelle du pacte de stabilité et de croissance !

En fait, on a l'impression lorsqu'on compare les textes officiels (programmes annuels de stabilité des Etats, avis de la Commission et du Conseil de l'Union Européenne) et les déclarations aux médias des commissaires, que la Commission européenne a adopté un double discours (de circonstance ?) jugeant très sévèrement les pays lorsqu'il s'adresse aux médias⁸⁵ et beaucoup plus modéré lorsqu'il s'agit de commenter de manière plus officielle les efforts budgétaires des Etats. Plusieurs explications sont possibles :

- la première explication est évoquée par Philippe Chalmin dans un interview qu'il a accordé aux Echos en octobre 2002⁸⁶. Il expliquait qu'au moment de la signature du Pacte de stabilité par les futurs pays de la zone euro, les avertissements et les menaces de sanctions financières étaient envisagées plus comme un moyen pour les Etats de justifier des mesures de rigueur auprès de leur opinion publique que comme une réelle politique coercitive ;

- la deuxième explication peut être celle d'une divergence de point de vue entre les membres de la Commission, entre Romano Prodi qui attaque publiquement « la stupidité d'un pacte trop rigide » et Pedro Solbes beaucoup plus critique à l'égard des « mauvais élèves » de la zone euro. L'intérêt et les enjeux de la stabilité telle qu'elle est définie par le pacte ne font pas l'objet, nous l'avons explicité dans le paragraphe précédent, d'un consensus théorique et même les banquiers centraux de la BCE ne semblent pas tous du même avis.

- on peut également penser que la Commission ne souhaite pas se mettre les Etats européens à dos à la veille d'une réforme des institutions où cette même Commission tentera

⁸⁴ Boniface P., Nivet B. (2002), *Petit Dico Européen*, collection Major, PUF.

⁸⁵ C'est le cas des déclarations de Monsieur Solbes qui expliquait mardi 19 octobre au quotidien italien *Il sole 24 ore* que la France pourrait dépasser en 2003 un déficit de 3% de son PIB et que la Commission agirait en conséquence...

⁸⁶ Philippe Chalmin, *Le projet de budget du gouvernement n'est ni libéral ni dirigiste*, Les Echos du 21 octobre 2002.

de convaincre les Etats de lui laisser une plus grande autonomie et de lui accordé de nouveaux pouvoirs, dont entre autre le pouvoir de sanction des Etats indisciplinés⁸⁷.

La Commission n'est pourtant pas le seul acteur de ce débat à avoir pris l'initiative de proposer la réforme et pour le moment, ce sont plus les Etats qui ont réellement les moyens de réformer le pacte de stabilité ou d'adapter la rigueur budgétaire.

B – Les positions des Etats.

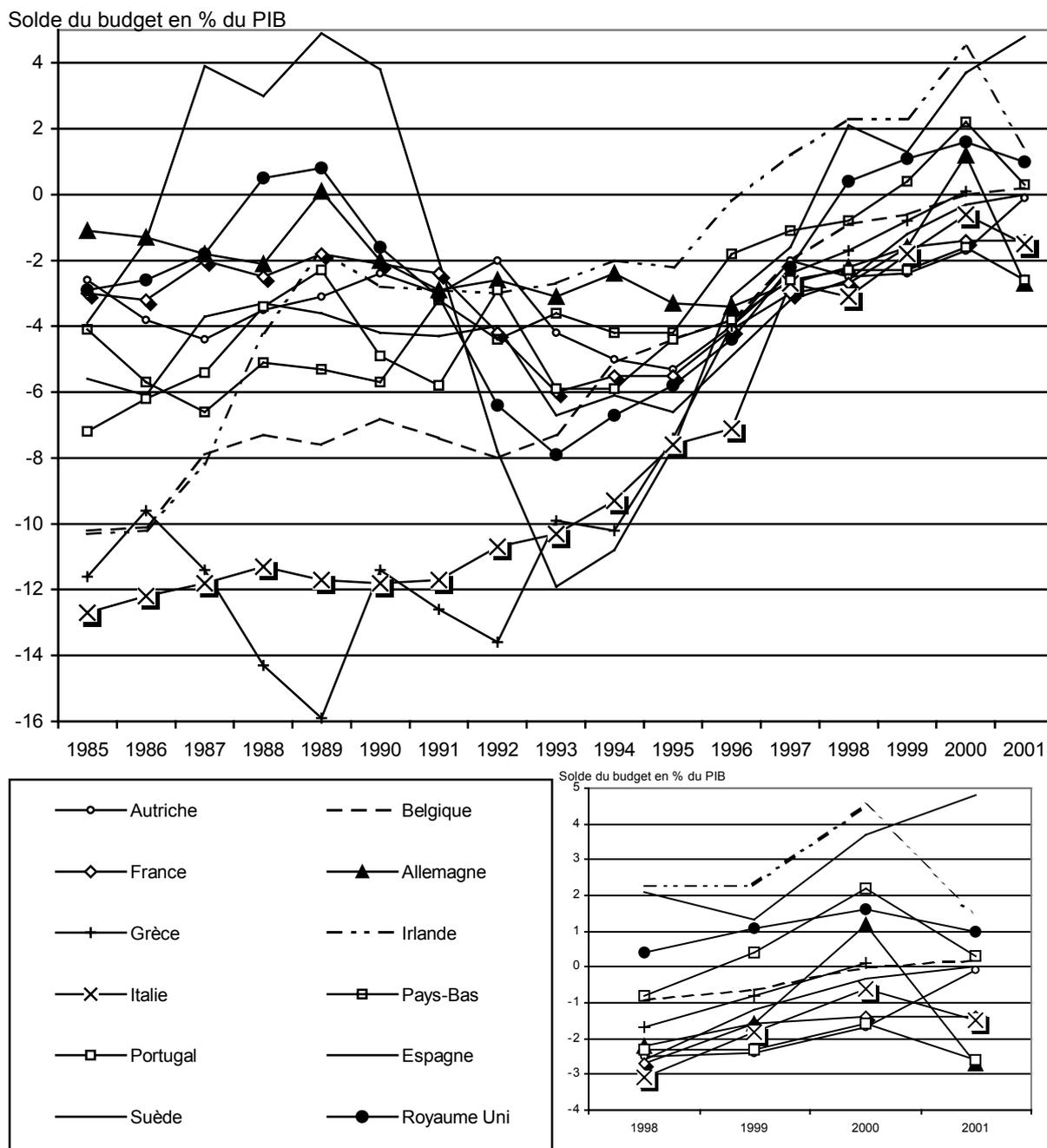
Le débat sur les institutions tout comme le débat sur le pacte de stabilité en Europe concernent des questions aussi diverses que celle de l'élargissement de l'Europe, du financement des retraites, de la politique agricole commune ou de la politique de défense de l'Europe. Or, nous l'avons vu, la coordination des politiques budgétaires en Europe repose par le biais du pacte de stabilité, sur un ensemble de critères à ne pas dépasser, sorte de repères de coordination et de contraintes pour les Etats. L'assainissement des finances publiques et la convergence des déficits des Etats vers l'équilibre progressif ont été très nets (voir graphique suivant). Pourtant, le principal inconvénient de ce type de critères est de ne donner aucune indication commune pour une orientation structurelle des politiques européennes, ni même des grandes réformes à entreprendre en Europe.

De ce point de vue, le pacte de stabilité a même eu un effet pervers puisqu'il a imposé l'assainissement des finances publiques sans en contrôler les moyens choisis par les Etats et donc la mise en œuvre de réformes concrètes de ces mêmes Etats. De fait, certains Etats se sont désengagés au coup par coup sans réellement proposer une nouvelle doctrine politique cohérente avec les objectifs du pacte de stabilité. Ils ont parfois sacrifié des dépenses essentielles à long terme ou eu tendance à repousser à des périodes ultérieures des financements de projets qui font défaut aujourd'hui et qu'ils sont incapables de financer (investissements publics, fonds de retraite, dépenses sociales ou militaires...)⁸⁸.

⁸⁷ La dernière déclaration de Pedro Solbès est à cet égard instructive. Dans un projet de réforme présenté le 27 novembre 2002 (mais dont le Financial Times a publié les grandes lignes la veille), le commissaire européen propose d'assouplir la contrainte qui pèse sur les dépenses publiques en tenant compte, entre autres, du niveau de la dette publique et en augmentant, bien évidemment les prérogatives de la Commission en matière de suivi et de sanction des Etats contrevenants.

⁸⁸ La Commission a souvent regrettée que les pays ne planifient les plus gros efforts budgétaires qu'en fin de période. Ainsi, au début de l'année 2002, les recommandations adressées par cette même commission au conseil de l'Union Européenne sur les programmes de stabilité de l'Allemagne, de l'Italie et de la France notaient le manque d'ambition de ces programmes qui ne se fixaient l'objectif à un retour à l'équilibre des finances

Graphique 1 - Solde du budget public des pays de l'Union Européenne (1985-2001) en % du PIB.



Source : OCDE Perspectives économiques juillet 2002.

publiques qu'en 2004, date limite du pacte de stabilité (voire même 2006 dans le programme allemand en cas de ralentissement économique !). Les projets militaires ont souvent fait les frais d'une telle absence de rigueur des politiques budgétaires (exemple allemand du Meteor ou de l'A400M) et à la lecture de la dernière loi de programmation militaire française, il est fort possible que cette habitude ne change guère.

Dans un tel contexte et avec la réduction conjoncturelle des recettes publiques, la contrainte du pacte de stabilité se resserre alors que dans le même temps et pour les mêmes raisons, une politique budgétaire plus restrictive apparaît difficile à mettre en place. Parallèlement, il apparaît que des politiques budgétaires mieux maîtrisées, mieux coordonnées et à la fois plus ambitieuses permettraient aux pays de l'Union Européenne de devenir progressivement plus autonomes face aux Etats-Unis. En effet, les Etats-Unis sont le deuxième partenaire de la communauté européenne et le dollar est la monnaie utilisée pour la quasi-totalité des échanges internationaux. Pourtant grâce à l'euro (monnaie commune en Europe et qui peut prétendre être une monnaie concurrente de dollars sur certaines zones économiques) et grâce à des politiques budgétaires et monétaires adaptées et disposant de marges de manœuvre, on peut imaginer une plus grande autonomie de la zone euro tant d'un point de vue conjoncturel : « La politique monétaire européenne recèle d'un potentiel de stabilisation plus important que par le passé pour faire face à des chocs symétriques de demande tels qu'une accélération ou un ralentissement de la demande aux Etats-Unis »⁸⁹ ... que structurel (investissements, niveau technologique).

C'est probablement dans cette perspective que le Royaume Uni s'est récemment inscrit dans le débat sur le pacte de stabilité. Ce pays est un cas réellement particulier au sein de l'Europe. Les Britanniques n'ont pas adopté la monnaie unique et pourtant, ils respectent mieux que quelqu'autre pays les critères du pacte de stabilité : le budget de l'Etat est excédentaire et la dette publique est inférieure à 40% du PIB. Bien qu'ils se soient peu exprimés sur les finances des autres pays européens ou même au cours du débat sur le pacte de stabilité, ils proposent une réforme en profondeur des finances publiques des pays de l'Union Européenne qui conduirait à appliquer les principes de la règle d'or et du *Finance Act* britannique⁹⁰. La « règle d'or » de la gestion des finances publiques britannique consiste pour l'Etat à n'emprunter que pour financer des investissements⁹¹. Parallèlement, le *Finance Act* de 1998 définit une règle des investissements soutenables qui exige que la dette du secteur public soit maintenue à un niveau stable, soit moins de 40% du PIB.

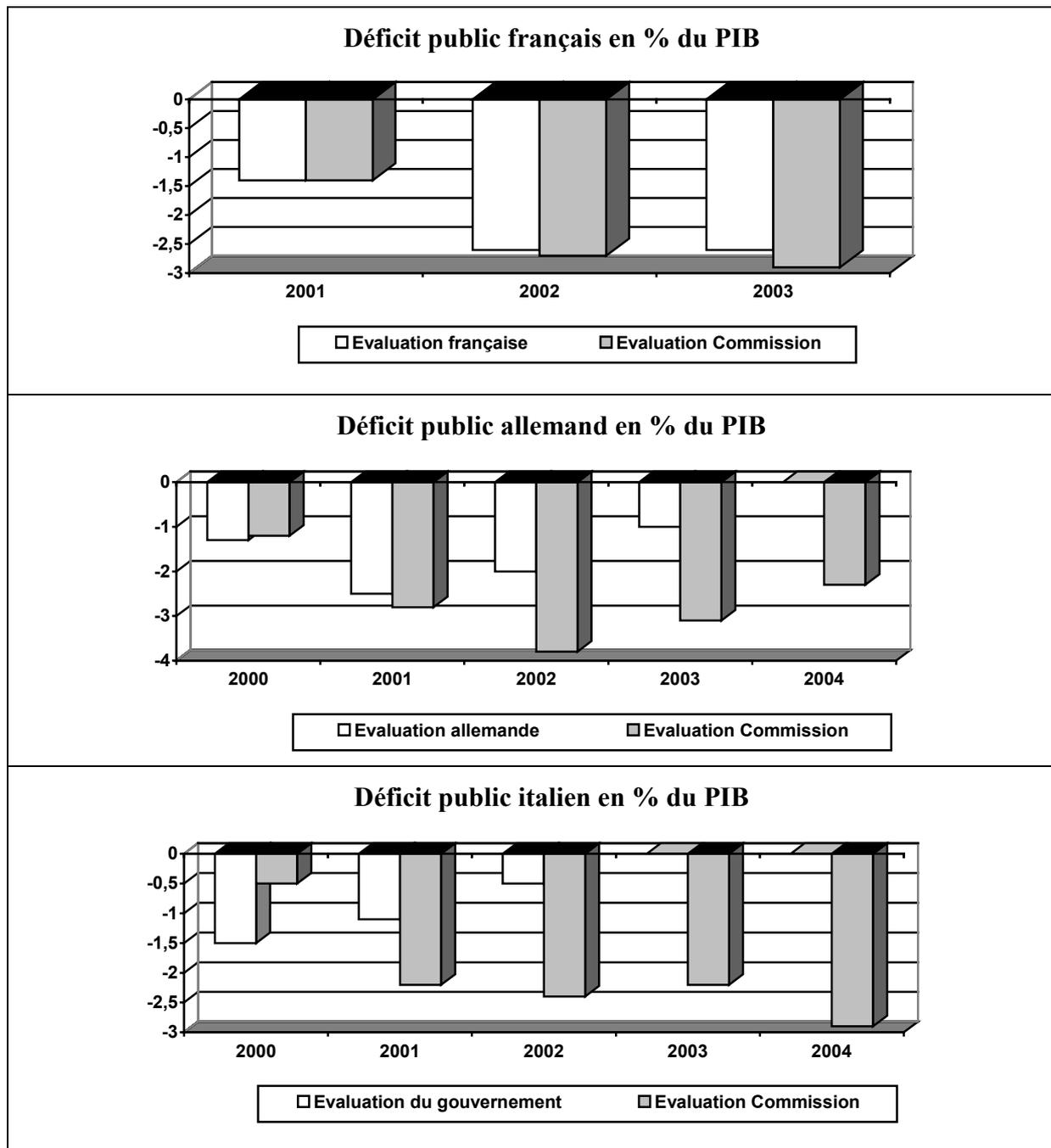
⁸⁹ Ministère de l'Economie et des Finances (2002), *Notes de conjoncture internationale octobre 2002*, Paris.

⁹⁰ *Financial Times* du 20 octobre 2002.

⁹¹ *Les Echos*, 22 octobre 2002.

Néanmoins, il est nécessaire de bien comprendre que dans le débat sur la réforme du pacte de stabilité, la situation économique et financière des trois plus grands pays de la zone euro hypothèque leur réelle capacité de réforme. En effet, la situation budgétaire de l'Allemagne, la France et l'Italie s'est rapidement détériorée en 2002 (voir encadré suivant). Ainsi, la prévision de déficit public allemand pour 2002 était évalué par les autorités allemandes à 2.1% du PIB en novembre 2001 alors qu'en octobre 2002, la Commission européenne estimait que ce même déficit dépasserait les 3.8%. De même, les prévisions pour l'Italie sont passées sur la même période d'un déficit de 0.6% du PIB à 2.7% et qui pourrait dépasser les 3% en 2003 et 2004

Les déficits publics de la France, l'Allemagne et l'Italie.



Sources : *Projet de loi de finances 2003* ; Commission des Communautés Européennes, Direction générale des affaires économiques et financières (2002), *Programme de stabilité allemand, Budget fédéral*, Actualisation de décembre 2001 ; Commission des Communautés Européennes, Direction générale des affaires économiques et financières (2002), *Programma di Stabilità dell'Italia*, Aggiornamento novembre 2001. ; Commission des Communautés Européennes, Direction générale des affaires économiques et financières (2002), *Autumn 2002, Economic Forecasts*, European Economy n°5/2002.

Le délai qui a été accordé en septembre dernier par la Commission européenne aux pays n'ayant pas encore atteint l'équilibre budgétaire (2006 au lieu de 2004 initialement prévu) était suggéré par les autorités allemandes dans la dernière version du « Programme de

stabilité allemand » dès novembre 2001 comme une échéance plus réaliste si la situation économique venait à se détériorer : « Si la croissance annuelle moyenne devait en outre, pendant les années 2003 à 2005, être inférieure de ¼ % du PIB par rapport aux prévisions, l'objectif de l'équilibre total du budget ne serait alors réalisable que moyennant des prévisions de dépenses irréalistes. Un tel scénario alternatif, établi avec une extrême prudence, fait apparaître que, dans ces conditions, le déficit des administrations publiques pourrait se situer autour de 2.5% du PIB en 2001 et 2002, de 1.5% en 2003 et de 1% en 2004 et 2005. Un budget en équilibre serait atteint en 2006 d'après ce scénario. »⁹²

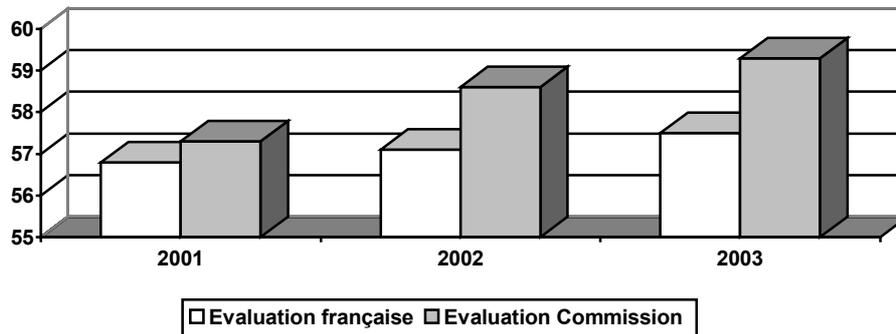
Parallèlement et toujours dans ce programme de stabilité, le gouvernement allemand espérait avoir déjà payé le plus lourd tribut de la réunification. Il souhaitait ainsi que les problèmes économiques internes diminuent et les crises de la demande s'espacent avec la reprise de l'emploi : « le gouvernement fédéral escompte que ces facteurs négatifs ne se reproduiront plus avec cette fréquence et dans cette mesure au cours des 5 prochaines années. »⁹³ Enfin, les dépenses militaires ont été depuis dix ans en Allemagne, des dépenses d'ajustement, elles ont fortement diminué permettant ainsi d'assurer des économies substantielles pour financer la réunification tout en assurant une réduction du déficit public. Le gouvernement a déjà annoncé des restrictions sur plusieurs programmes d'armement et dans ses dernières déclarations, G. Schröder a annoncé des mesures importantes pour éviter un dérapage des finances publiques allemandes en 2002 et 2003. On peut alors craindre que les dépenses militaires n'en fassent encore une fois les frais.

⁹² *Programme de stabilité allemand, Budget fédéral, Actualisation de décembre 2001, p.19*

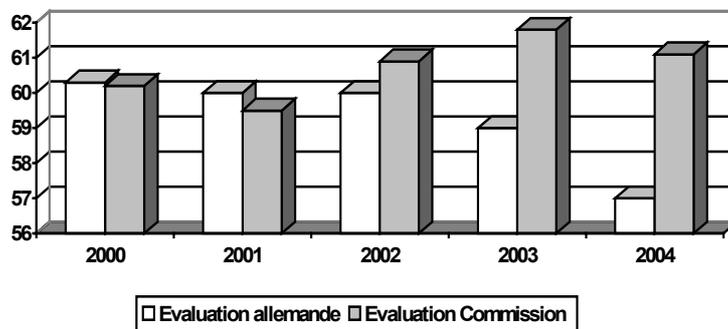
⁹³ *Programme de stabilité allemand, Budget fédéral, Actualisation de décembre 2001.*

Les dettes publiques de la France, l'Allemagne et l'Italie.

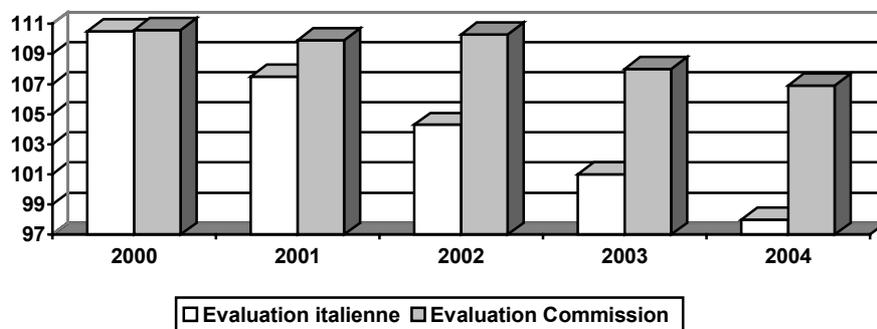
Dette publique française en % du PIB



Dette publique allemande en % du PIB



Dette publique italienne en % du PIB



Sources : *Projet de loi de finances 2003* ; Commission des Communautés Européennes, Direction générale des affaires économiques et financières (2002), *Programme de stabilité allemand, Budget fédéral*, Actualisation de décembre 2001 ; Commission des Communautés Européennes, Direction générale des affaires économiques et financières (2002), *Programma di Stabilità dell'Italia*, Aggiornamento novembre 2001. ; Commission des Communautés Européennes, Direction générale des affaires économiques et financières (2002), *Autumn 2002, Economic Forecasts*, European Economy n°5/2002.

Le critère d'endettement est également essentiel dans l'évaluation des marges de manœuvre des Etats. Il devrait même devenir un critère central du pacte de stabilité⁹⁴. De ce point de vue, les situations allemandes et françaises ne sont pas exceptionnelles (car proches

de la limite des 60% du PIB) mais elles présentent le mérite de respecter ce critère de convergence. Ce n'est pas le cas de l'Italie dont la situation budgétaire devient extrêmement inquiétante et devrait encore s'aggraver en 2003 et 2004. En effet, La stratégie de Silvio Berlusconi semble aujourd'hui totalement négliger les objectifs du Pacte de stabilité. Le gouvernement italien choisit une politique de relance alors que son déficit public se creuse en 2002 et 2003 et que son endettement dépasse les 110% du PIB.

C'est une stratégie très risquée et il est assez étonnant que dans le contexte actuel, la Commission européenne ne s'en alarme pas outre mesure. Certes, le choix de la relance en favorisant les bas revenus est, en général, le plus efficace mais sera-t-il suffisant pour réellement relancer une économie qui traverse, semble-t-il, plus une crise de l'offre que de la demande. Il est probable qu'une stratégie de relance de l'investissement aurait été plus adaptée même si elle peut s'avérer coûteuse à court terme. De plus, dans la situation actuellement difficile que traversent les entreprises italiennes, les privatisations que veut engager le gouvernement ou les restructurations dans le secteur privé ne seront probablement pas favorables à l'économie nationale à long terme.

Quels peuvent alors être les scénarios de réformes du pacte de stabilité ?

C – Les scénarios possibles et l'avenir de la discipline budgétaire.

Fondamentalement, les principes de la stabilité des comptes publics ne devraient pas être remis en cause. On voit mal les Etats revenir sur ces principes, accepter des déficits accrus après tous les efforts qu'ils ont consentis depuis des années pour finalement affaiblir la monnaie unique et par voie de conséquence le potentiel économique de la zone euro. Par contre, certaines évolutions ne sont pas exclues et c'est de ce point de vue que l'on peut positionner le débat qui oppose la Commission européenne et certains Etats européens. De plus, un nouveau traité devra être négocié en 2004 au moment de l'élargissement de l'Union européenne. Ces évolutions concernent plusieurs volets du pacte et même si elles ne se feront qu'à la marge des grands principes de stabilité et de croissance, elles peuvent avoir un certain impact sur les budgets militaires :

⁹⁴ *Les Echos* du 26 novembre 2002.

- tout d'abord, le rôle de la Commission, cette dernière souhaiterait avoir une plus grande autonomie vis-à-vis des Etats et des moyens de contrôler plus efficacement leur politique budgétaire⁹⁵ ;
- la nature des critères et la préférence pour une évaluation économique structurelle (déficit structurel, dette) plutôt que conjoncturel ;
- ensuite, le degré d'exigence des critères en fonction d'une conjoncture temporairement dégradée ou de besoins d'investissements spécifiques

Plusieurs scénarios sont possibles :

- le statu quo et le maintien des critères du Pacte (avec cependant l'allongement des délais proposé par la Commission en septembre 2002): Le problème est qu'à court terme plusieurs pays ne pourront respecter l'objectif de réduction du déficit public de ce Pacte. Parallèlement, il ne faut pas perdre de vue que l'Europe se prépare à un élargissement dès 2004 et que le problème du financement des retraites est, pour certains pays dont l'Allemagne et l'Italie, quasiment une question à régler à très court terme.
- Pourtant, toutes ces questions, faute d'un règlement négocié et courageux, pourraient causer une crise politique en Europe, d'autant plus critique qu'elle viendrait des pays traditionnellement « moteurs » de la construction Européenne, la France et l'Allemagne. Le retour de la croissance en 2003 atténuerait les contraintes budgétaires et par voie de conséquence, le débat sur le Pacte de stabilité, la réforme des Institutions et la gouvernance économique en Europe, ne faisant probablement que retarder la crise politique. Le rapprochement récent des points de vue allemands et français sur ces questions semble éloigner la perspective d'un statu quo⁹⁶. La Commission est toutefois peu enthousiaste au projet franco-allemand, elle a proposé, comme une réponse à cela, son propre projet de réforme du pacte de stabilité.
- Les conflits d'intérêts pourraient freiner l'adaptation du pacte de stabilité mais il semble que le projet franco-allemand ait cependant un avantage : il s'inscrit, plus largement que le projet de la Commission, dans la réforme des institutions de l'Union Européenne non seulement dans le cadre de l'élargissement mais aussi vers une démocratisation accrue des

⁹⁵ Rappelons qu'aujourd'hui, la Commission n'a en fait qu'un droit de regard et de recommandation sur les politiques budgétaires des Etats. Seul le Conseil Ecofin, constitué des ministres des finances des pays européen peut décider d'avertissements ou de sanctions.

⁹⁶ *L'Allemagne et la France décidées à s'entendre sur l'avenir de l'Europe*, Les Echos du 25 novembre 2002.

institutions. Et de ce dernier point de vue, il est probable qu'il lui sera plus facile de convaincre les opinions publiques, donc le parlement européen et les Etats que le projet de la Commission. Ce dernier, en effet, prévoit de plus larges prérogatives pour la Commission sans pour autant ouvrir plus largement l'institution aux opinions publiques et au parlement européen.

- une régulation revue et corrigée des économies nationales ou de l'économie de la zone euro dans sa globalité : sur ce point, les Etats comme la Commission semblent s'orienter vers la prise en compte de critères plus « structurels » tels que le déficit structurel ou le critère de la dette publique. Un tel scénario pourrait être favorable à un accroissement de certains types de dépenses publiques, les dépenses d'équipement ou les investissements par exemple, à condition que les Etats soient capables de prouver le caractère « structurel » ou le potentiel de croissance de telles dépenses. Ce scénario apparaît le plus pragmatique dans l'état actuel du débat sur le pacte de stabilité mais il suppose non seulement une renégociation des critères de stabilité et de croissance mais aussi une réforme de la gouvernance économique de la zone euro. De ce point de vue, la tâche est moins simple qu'il n'y paraît et plusieurs questions sont posées :

1) Qu'est ce qu'un déficit structurel ? Le déficit est un agrégat annuel donc par définition conjoncturel. Le concept de déficit structurel est théoriquement intéressant mais d'un point de vue pratique, il n'a pas de réelle définition. Il suppose d'évaluer une tendance de déficit or pour cela, il faut choisir une croissance de référence, supposée niveau de croissance de longue période en dessous de laquelle, il paraîtrait « normal » que le déficit conjoncturel, donc le déficit courant, se creuse.

2) Comment évaluer le niveau de croissance de longue période ? Le débat est loin d'être tranché et le problème est complexe. Aux Etats-Unis, le potentiel de croissance de long terme est évalué à 4% et on considère généralement que l'Europe ne pourra jamais suivre un tel rythme. Il est clair que, toutes choses égales par ailleurs (démographie, innovation...), le potentiel de croissance de l'Union Européenne à long terme est plus proche des 1.5 ou 2% annoncé par les experts européens pour les années à venir mais l'impact de l'élargissement est souvent sous-estimé, voire non pris en compte dans ces estimations. Toutefois, la situation n'est pas figée et les challenges futurs sont nombreux en Europe : place et impact de la monnaie unique, mise en place de réformes économiques et sociales adaptées (technologies, attractivité, retraites, immigration...).

- Certaines dépenses sont exclues du Pacte de stabilité : C'est un scénario intermédiaire entre les deux premiers qui ne remet pas fondamentalement en cause le Pacte de stabilité mais permet aux Etats de financer certains investissements. Le problème dans ce cas est plus un problème de méthodes : quelles seront les dépenses jugées nécessaires à exclure ? Quel sera alors le calcul du déficit public ? Le problème central de ce scénario est financier : on pourra changer le qualificatif des dépenses exclues du calcul du déficit, ce seront toujours des dépenses publiques et il faudra toujours trouver des financements publics. Un tel scénario ne peut donc être qu'un scénario de court ou moyen terme pour se donner l'illusion de maîtriser ses finances publiques en espérant des jours meilleurs.

C'est l'Italie qui a la première proposée une telle méthode voulant exclure les investissements militaires du calcul de son déficit. Les Espagnols pratiquent déjà implicitement ce type de méthodes lorsqu'ils financent une partie de leurs investissements militaires grâce à des prêts (des dons ?) accordés par le ministère de l'industrie ou celui de la recherche. Il est vrai que dans un contexte où les finances publiques espagnoles sont proches de l'équilibre, ces aménagements passent relativement inaperçus. Les britanniques y sont relativement favorables mais à la condition que les critères d'endettement soient plus stricts, inférieurs à 40% du PIB, ce qui est loin d'être le cas de l'Italie.

Qu'advient-il du pacte de stabilité et de croissance ? La situation économique et des finances publiques de l'Italie, de la France et de l'Allemagne a conduit ces trois pays à assouplir unilatéralement (bilatéralement, voire trilatéralement ?) leurs contraintes quant au respect du pacte de stabilité. Parallèlement, les dirigeants allemands et français viennent d'être réélus, ils bénéficient donc de temps et au moins dans le cas français, de marges de manœuvre politiques pour réformer. De même dans le cas italien, les prochaines élections ne sont normalement qu'en 2006. L'augmentation du budget militaire en France, la position du Président Chirac par rapport à la question irakienne ou les déclarations franco-allemandes en faveur de la PESD⁹⁷ constituent des signes encourageants quant à la volonté politique des deux pays traditionnellement moteurs de l'Europe. Néanmoins, l'opposition de la Commission à toute proposition émanant des autorités françaises comme l'annonce de la réduction du budget militaire allemand ou la réduction de commandes sur plusieurs

⁹⁷ *L'Allemagne et la France décidées à s'entendre sur l'avenir de l'Europe*, Les Echos du 25 novembre 2002.

programmes en coopération européenne (A400M, Meteor...) en décembre sont de plus mauvais augures pour l'avenir de la défense européenne.

De ces différents points de vue, le retour de la croissance économique et le niveau de cette croissance seront déterminants.

Section III – Et la croissance économique ?

A- La situation économique des pays européens.

Il est fréquent de comparer la situation économique des Etats-Unis à celle des pays d'Europe pour souligner les limites des politiques européennes souvent jugées trop dispendieuses et pas assez réformatrices. En matière monétaire, deux différences majeures distinguent les deux régions :

- tout d'abord, les Etats-Unis sont un ensemble d'Etats fédérés et la politique monétaire, comme la politique budgétaire sont unifiées (même si les Etats ont des budgets qui peuvent leur permettre de pratiquer un certain nombre d'ajustement), au contraire de l'Europe où le budget de l'Union Européenne est limité et sert à financer quasi-exclusivement la politique agricole commune et les fonds structurels ;
- deuxièmement, le dollar est une monnaie « internationale » grâce à laquelle s'effectue la majorité des transactions internationales, statut qui confère des avantages non négligeables (attractivité et crédibilité, financement de l'économie) et des marges de manœuvre accrues en terme de politique monétaire ou d'endettement public.

Il est vrai également que depuis plus de 10 ans, la zone euro a accumulé un retard important vis à vis des Etats-Unis en terme de croissance et d'innovation (évalués respectivement à 10 points de croissance et un retard d'investissement de plus de 30 points par Jacquet et Pisani-Ferry⁹⁸). La nécessité de combler ce retard est de plus en plus perceptible tant au niveau des instances européennes pour atteindre les objectifs fixés à Lisbonne et

⁹⁸ Jacquet P., Pisani-Ferry J. (2000), *La coordination des politiques économiques dans la zone euro : bilan et propositions*, dans Questions européennes, rapport du Conseil d'Analyse Economique, La documentation Française.

renouvelés à Barcelone en matière de plein-emploi et d'innovation qu'au niveau des Etats⁹⁹. Toutefois, la zone euro est aujourd'hui dans une situation financière qui, au moins à court terme, semble plus favorable que celle des Etats-Unis. En effet, les ménages américains, mais aussi les entreprises et l'Etat sont lourdement endettés¹⁰⁰, endettement qui dans le cas de l'Etat fédéral (près de 60% du PNB américain) devrait s'aggraver avec la réapparition des déficits publics.

En Europe, huit pays ont déjà atteint l'équilibre parmi lesquels des pays dont la situation de départ, il y a quelques années était autrement plus difficiles que celles des « mauvais élèves » que sont aujourd'hui l'Italie, la France ou l'Allemagne tels que l'Espagne ou la Grèce par exemple. Il ne faut pas négliger le fait toutefois, que dans le cas des Etats-Unis, c'est l'endettement généralisé et massif qui soutient la croissance et l'innovation, les pays européens ayant toujours tendance à vivre en dessous de leurs moyens. Et de ce point de vue, il est probable, étant donné l'augmentation des dépenses publiques américaines et la bonne tenue, voire la reprise de la consommation aux Etats-Unis que la croissance économique américaine se ressaisisse dès le début de l'année 2003. Les raisons de cet « avantage à la croissance » américain sont essentiellement structurelles : l'endettement américain est facilité par le statut international de fait du dollar alors que les déficits publics européens ont longtemps eu un effet d'éviction sur les investissements privés. Dans une de ses chroniques hebdomadaires, Paul Fabra explique comment la guerre en Irak sera indirectement financée par les banques centrales japonaise ou chinoise, citant Paul O'Neil, le secrétaire d'Etat démissionnaire de l'administration Bush : « *Mais, il n'y aura aucun poids supplémentaire de financement pour nous : nous n'aurons qu'à émettre 150 milliards de titres d'emprunt supplémentaires. Les Japonais les souscriront* »¹⁰¹ !...

La mise en place de l'Euro et l'assainissement des finances publiques devraient atténuer cela mais les habitudes sont lentes à évoluer. En effet, si l'Euro devenait une monnaie réellement concurrente du dollar sur les marchés mondiaux de capitaux (ce qui ne semble pas totalement irréaliste ces derniers mois), le statut privilégié du dollars s'en trouverait modifié, à

⁹⁹ La libéralisation des économies européennes et la rigueur budgétaire depuis dix ans ont mis à mal certains secteurs économiques dépendant des investissements publics (santé, transports, défense, innovation... suivant les pays).

¹⁰⁰ L'endettement américain représenterait environ 150% du PNB américain, CEPII (2002), *La croissance économique en 2003*.

¹⁰¹ Les Echos du 20 décembre 2002.

condition, bien sûr, que les Etats européens parviennent à convaincre tant de leur capacité à assurer une certaine stabilité financière en Europe que de leur volonté politique.

Situation économique des pays de la zone euro en 2001.

	Situation économique			Déficit public		Dettes publiques	
	Part du PIB zone euro	Croissance	Chômage	En % du PIB	Part du DP zone euro	En % du PIB	Part de la dette zone euro
Allemagne	31.1	1.5	8.1	-2.3	57.4	58.1	25.3
Autriche	3.1	1.5	4.7	-0.6	1.5	62.3	2.7
Belgique	3.8	1.4	7	0	-	113	5.9
Espagne	9.3	2.6	14.1	0	-	67.8	8.8
Finlande	2	1.2	9.8	4	-	42.2	1.2
France	21.5	1.7	10	-1.8	31.1	63.3	19
Grèce	1.9	3.5	10.8	0.1	-	102	2.7
Irlande	1.6	5.6	4.7	3.3	-	41	0.9
Italie	17.8	1.8	10.8	-1.6	22.6	110.2	27.5
Luxembourg	0.3	8.5	2.7	0	-	6.2	0
Pays-Bas	6	1.3	3.6	0.9	-	55.6	4.5
Portugal	1.7	1.9	3.8	-1.6	2.2	53.8	1.3

Source : Eurostat et l'Année Stratégique 2003 (IRIS).

Parallèlement, on ne peut pas ne pas souligner, une fois de plus, le faible poids de la commission européenne vis à vis de l'Allemagne, la France et l'Italie. Leur situation économique est une variable incontournable de la zone euro (voir tableau ci-dessus) et comme pour les décisions du Conseil de l'Union Européenne (explicitées au paragraphe précédent), les autorités de Bruxelles ne peuvent négliger le poids économique de ces pays. L'Allemagne ou la France sont deux économies qui à elles seules, par une croissance insuffisante ou un déficit public trop important et durable peuvent affaiblir l'euro et donc pénaliser toute la zone. Et de fait, l'objectif de réduction du « déficit structurel » de 0.5% pour arriver à un équilibre en 2006 paraît difficile à réaliser. Le dernier budget du gouvernement français pour 2003 annonce un déficit qui s'établirait à 2.6% avec des prévisions de croissance qui sont plutôt « sur la fourchette haute » pour reprendre l'expression du premier ministre français. Une réduction de ce déficit de 0,5% par an sur 3 ou 4 ans ne conduira donc pas à l'équilibre.

Une fois détaillés les facteurs de croissance, quels scénarios peut-on envisager ?

B- Les scénarios de croissance

La croissance économique est déterminante pour plusieurs raisons : tout d'abord, parce qu'elle est un facteur important dans la capacité ou l'incapacité des Etats à réduire leur déficit et donc à respecter les critères du pacte de stabilité. La croissance conduit à une amélioration des recettes publiques (puisqu'elles sont prélevées sur l'activité économique) et à une réduction des dépenses (baisse du chômage...). Parallèlement l'augmentation du PIB réduit mécaniquement le poids du déficit public ou de la dette.

Or, elle reste, en cette fin d'année 2002, la grande inconnue pour 2003 et les prévisions des instituts de conjoncture optimistes au début de l'année 2002 ont laissé place aujourd'hui à une plus grande réserve. Certes, la plupart des pays émergents (Russie, PECO, Asie et Afrique) devraient dépasser une croissance de 3%, voire 4% en 2003 mais la reprise américaine est plus lente que prévue et les chiffres de la croissance en Europe se réduisent au fur et à mesure que l'année 2002 s'écoule.

Croissance économique en 2001, prévisions pour 2002, 2003.

	2001	2002	2003	2004
Monde	2.2	2.8	3.7	--
Etats-Unis	0.3	2.3	2.6	3.6
Union Européenne	1.6	1.1	2.3	--
Dont Allemagne	0.6	0.4	1.5	2.5
France	1.8	1	1.9	2.9
Italie	1.8	0.3	1.5	2.5
Japon	-0.3	-0.5	1	--
NPI Asiatiques	5.6	6.1	6.3	--
Afrique	3.5	3.1	4.2	--
CEI et PECO	3	2.7	3.8	--

Source : FMI, World Economic Outlook, septembre 2002 et OCDE, Forecasts November 2002 pour les Etats-Unis, les pays UE.

L'une des raisons fondamentales qui retarde la reprise de l'économie américaine, et par voie de conséquence des économies européennes, est la perte de confiance des acteurs économiques privés, entamée en 2000 et 2001 par l'éclatement de la bulle spéculative, confirmée en 2001 par les scandales financiers et les faillites d'Enron ou d'Andersen et

relayés aujourd'hui par les incertitudes liées à une éventuelle intervention américaine en Irak. La conséquence immédiate de ces événements a été une baisse de la dépense aux Etats-Unis, à la fois des investissements privés mais aussi de la consommation des ménages. Et de ce point de vue, les chiffres de la consommation des ménages américains depuis 2 mois sont un indicateur plus encourageant qu'il n'y paraît.

Il nous semble toutefois que la croissance devrait s'accélérer en 2003 aux Etats-Unis, portée par l'assainissement du climat des affaires et la levée progressive des incertitudes concernant l'intervention américaine en Irak. En effet, si une intervention américaine ne s'est pas produite au premier trimestre 2003, il est probable que les investisseurs traduisent cela par un recul de la probabilité de guerre. Quant à une intervention, elle aurait également le mérite de lever une partie des incertitudes et la seule inconnue concernerait alors la durée du conflit et les risques d'enlèvement. Concernant l'Europe, les perspectives sont plus floues tant les situations peuvent différer d'un pays à l'autre. Reprenons nos trois scénarii quant au pacte de stabilité en fonction des perspectives de croissance :

- le statu quo et le maintien des critères du Pacte (avec cependant un allongement des délais proposés par la Commission en septembre 2002) : dans ce premier scénario, les Etats ne sont pas en mesure de réellement influencer sur la croissance puisqu'ils respectent les critères du Pacte ou au moins le critère des 3% du PIB pour leur déficit public. Par contre, c'est le niveau de la croissance dans chacun des pays qui sera déterminant de la situation des finances publiques de la zone et les marges de manœuvre dont disposeront les Etats. Parallèlement, une application trop stricte des critères de déficit peut handicaper toute reprise nette de l'activité dans une sorte de cercle vicieux de « croissance molle », de politique d'austérité et de déficit public.

- Scénario allemand de croissance et de finances publique : La demande interne allemande est restée déprimée en 2002 même si elle semble s'améliorer à la fin de l'année, aidée paradoxalement par les reconstructions nécessaires après les inondations de la fin de l'été. Les espoirs de croissance les plus réels pour ce pays proviennent de la reprise en 2002 du commerce mondial et par voie de conséquence des exportations allemandes. Toutefois, les effets d'une telle reprise sont plus lents à apparaître qu'un essor de la demande interne tant en terme d'emploi, que d'investissements et donc de croissance. De plus, l'Allemagne semble

choisir la voie de la rigueur en augmentant les impôts et en réduisant les dépenses publiques. Il est possible que cette politique soit adaptée, voire assouplie au début de 2003, étant donné les critiques qu'elle a déclenchés dans ce pays et même au sein des organisations internationales.

En effet, dans son dernier rapport sur l'Allemagne, publié le 17 décembre 2002, l'OCDE craint que « les hausses d'impôts ne soient contre-productives en affaiblissant encore la demande intérieure » alors que des réformes structurelles seraient nécessaires en ex-Allemagne de l'Est par exemple (où le potentiel de croissance est certainement le plus important). Néanmoins, dans les circonstances présentes, la perspective d'une plus grande rigueur budgétaire ne devrait à court terme rassurer ni les entreprises, ni les ménages et il est probable que la reprise ne soit que très progressive. De ce point de vue, et pour ne pas augmenter les impôts, on peut imaginer que le gouvernement choisira de réduire encore les dépenses publiques et par voie de conséquence assez systématique en Allemagne, le budget militaire.

- **Scénario français de croissance et de finances publiques** : Malgré l'assurance affichée par le gouvernement Raffarin quant aux perspectives de croissance et donc de finances publiques en 2003, on sent toutefois que les marges de manœuvre sont extrêmement limitées. La ferme gestion du conflit des routiers ces dernières semaines semble traduire les craintes du gouvernement qu'un quelconque événement ne vienne retarder ou freiner la reprise de la croissance en France. A ce titre, le quotidien *Les Echos* expliquait le 18 novembre que dans le cas où la croissance ne serait pas conforme aux prévisions, le gouvernement pourrait geler un certain nombre de crédits dès le mois de janvier. En effet, même si les risques d'un dérapage des finances publiques françaises restent relativement limités, un « accident » sur la croissance économique pourrait conduire le déficit public au-delà des 3% du PIB.

Tableau 1 – Prévisions économiques pour la France.

	2001		2002		2003	
	Minefi	CE	Minefi	CE	Minefi	CE
Croissance du PIB (en %)	1.8	1.8	1.2	1	2.5	2
Consommation des ménages (en %)	2.6	2.6	1.8	1.7	2.4	2.1
Investissement des entreprises (en %)	2.9	2.3	0.0	0.1	3	1.2
Prix à la consommation (en %)	1.7	1.8	1.8	1.9	1.6	1.8
Evolution de l'emploi (en %)	2.8	2.1	0.7	0.6	1.1	0.4
Solde de la balance commerciale (en % du PIB)	0.23	0.1	0.34	0.1	0.03	-0.1
Déficit public (en % du PIB)	-1.4	-1.4	-2.6	-2.7	-2.6	-2.9
Croissance des dépenses publiques (en %)	--	2.5	3.2	3.2	1.5	2
Dette publique (en % du PIB)	56.8	57.3	57.1	58.6	57.5	59.3

Sources : Ministère de l'économie et des finances, *Projet de loi de finances pour 2003*, p.4, Commission des Communautés Européennes, Direction générale des affaires économiques et financières (2002), *Autumn 2002, Economic Forecasts*, European Economy n°5/2002.

L'enjeu pour le gouvernement français porte donc bien sur la croissance économique en 2003. Si elle est au rendez-vous et au niveau souhaité, elle permettra le respect du programme et des ambitions du Président J. Chirac, si elle faiblit, elle obligera à une rigueur accrue. Les points de vue sont aujourd'hui extrêmement divisés face à des grandeurs macro-économiques qui se contredisent : reprise de la consommation des ménages, investissement faible mais déstockage massif dans les entreprises, croissance ralentie au troisième trimestre 2002... Avec un taux de croissance inférieur à 2.5%, la France pourrait être obligée de suivre l'Allemagne sur la voie de la rigueur tout au moins au moment de l'application du budget 2003 : quels seront alors les arbitrages du gouvernement Raffarin ? Impôt ? Défense ? Les baisses d'impôt annoncées pour 2003 sont limitées à 1%, il est alors probable que la variable d'ajustement soit le budget du Ministère de la Défense et que la Loi de programmation ne soit pas respectée l'année prochaine¹⁰². La loi de finances rectificatives adoptée en décembre 2002 a déjà commencer à amputer le budget pour l'année 2003 alors que des gels de crédits à

¹⁰² A ce titre, le ministre du budget a annoncé le 17 décembre qu'il recevrait tous les ministres dès le 23 janvier. Les Echos du 18 décembre 2002.

hauteur de 5 milliards d'euros, auquel le ministère de la défense devrait contribuer, était annoncée dès le début de l'année 2003. Par contre, les perspectives de reprise de l'économie française à partir du deuxième semestre 2003 sont meilleures qu'en Allemagne et on peut donc penser qu'à partir de 2004, les marges de manœuvre du gouvernement augmenteront.

- une régulation revue et corrigée des économies nationales ou de l'économie de la zone euro dans sa globalité : un *policy mix* de la zone euro exercerait un effet déterminant sur les évolutions économiques de la zone car des politiques nationales divergentes ou inadaptées à la situation économique tendent à aggraver la situation économique et les gaspillages publics. Ainsi, dans un contexte où les situations économiques des pays de la zone sont très différentes, une meilleure coordination des politiques économiques permettrait, par des économies d'échelle en terme de budget public, une reprise plus rapide de l'activité et par conséquent, elle consoliderait ces budgets et leur capacité à atteindre les objectifs d'équilibre en 2006.

La question de la coordination des politiques économiques de la zone euro est beaucoup plus complexe qu'il n'y paraît. Et elle concernera également tôt ou tard la défense en Europe. En effet, à partir du moment où certains pays sont plus dynamiques que d'autres au sein de la zone euro, il paraît logique que leur poids économique croissant leur permette d'acquérir un poids politique équivalent. Le dernier rapport de l'IFO (Institut allemand de recherches économiques) en décembre 2002 soulignait le rattrapage opéré par le Royaume Uni, les Pays-Bas, l'Autriche et l'Irlande sur l'Allemagne en terme de revenu par habitant, la France ayant déjà dépassé ce pays.

Ces revendications seront d'autant plus présentes que ces pays deviendront progressivement les moteurs de la croissance européenne et qu'ils seront de plus en plus nombreux avec l'élargissement de l'Europe : c'est le cas aujourd'hui de l'Espagne, du Portugal ou de l'Irlande et peut-être demain de la Pologne, de la Tchéquie ou de la Hongrie. Ces pays sont demandeurs de transferts de technologies et ils ont les moyens d'investir. Or, à long terme, l'accroissement des investissements tant publics que privés créent les conditions d'une croissance plus durable, voire d'une amélioration notable de la productivité favorable à la production industrielle. Concernant la défense par contre, ces pays consacrent peu de moyens à leurs dépenses militaires et les modes de coopération existants aujourd'hui en Europe ne les incitent guère à investir davantage dans ce secteur car ils ne voient pas bien

pour le moment quel avantage comparatif cela leur offre par rapport à une offre sur étagère des Etats-Unis.

- Certaines dépenses sont exclues du Pacte de stabilité : Le gouvernement italien souhaitait que les investissements, en particulier militaires, soient exclus du calcul des déficits publics. Une telle procédure rencontre toutefois plusieurs limites : tout d'abord, elle est en contradiction avec le pacte de stabilité et revient donc à ne pas le respecter (voir paragraphe précédent) ; ensuite, la notion d'investissement public (par opposition à dépenses) est difficile à délimiter ; enfin, quelle que soit sa dénomination, une dépense ou un investissement, qu'ils soient privés ou publics, doivent être financés à un moment ou à un autre, soit par une recette, soit par une dette et donc en créant soit du déficit, soit de l'endettement public.

- Scénario italien de croissance et de finances publiques : La situation italienne est caractéristique de cette dernière remarque. Le gouvernement italien a vraisemblablement choisi d'ignorer les mises en garde de la commission européenne et affiche un budget général très ambitieux alors que la situation de l'économie italienne est certainement l'une des plus critique en Europe. L'économie italienne traverse une crise économique (structurelle ?) inquiétante : puisque le chômage est en hausse et les investissements en berne. Dans ce contexte, la situation des finances publiques se détériore nettement en 2002 et le programme économique annoncé par le gouvernement Berlusconi ne devrait pas permettre d'éviter cela.

Prévisions économiques pour l'Italie

	2002			2003			2004		
	Minefi		CE	Minefi		CE	Minefi		CE
	Nov 2001	Sept 2002	Sept 2002	Nov 2001	Sept 2002	Sept 2002	Nov 2001	Sept 2002	Sept 2002
Croissance du PIB (en %)	2.3	0.6	0.4	3	2.7	1.8	3	2.3	2.4
Consommation des ménages (en %)	2.5	0.6	-0.1	3	2.1	1.9	3	2.1	2.4
Investissement des entreprises (en %)	4.8	-1.4	-2.2	6.2	3	3.2	5.4	2.7	3.9
Prix à la consommation (en %)	1.7	2.2	2.4	1.3	1.7	2.4	1	1.5	2.1
Evolution de l'emploi (en %)	1.2	1.2	1	1.5	1.5	0.4	1.6	1.2	1
Déficit public (en %du PIB)	-0.5	-2.1	-2.4	0	-1.2	-2.2	0	-0.5	-2.9
Dette publique (en %du PIB)	104.3	109.8	110.3	101	109.4	108	98	105	106.9

Sources : *Programma di Stabilità dell'Italia*, Aggiornamento novembre 2001. ; **Ministero dell'Economia e delle Finanze (2002)**, *Relazione previsionale e programmatica per il 2003*, Settembre 2002 ; **Commission des Communautés Européennes, Direction générale des affaires économiques et financières (2002)**, *Autumn 2002, Economic Forecasts*, European Economy n°5/2002.

Les prévisions du gouvernement italien fin 2001 et de la commission européenne en septembre 2002 sont radicalement différentes. Il est vrai qu'elles sont espacées pratiquement d'une année mais ces délais n'expliquent pas tous les écarts observés et la réactualisation des prévisions italiennes en septembre laissent toujours apparaître des écarts assez significatifs en terme de déficit public par exemple. Le gouvernement italien affiche un optimisme économique désarmant dans les divers documents budgétaires qu'il publie en cette fin d'année malgré la situation économique et des finances publiques qui se dégradent. En fait, il prévoit un large plan de privatisation pour financer son budget qui devrait rapporter 60 milliards d'euro entre 2002 et 2006. Une telle privatisation concernerait suivant les estimations entre 45 et 50% des participations publiques dans les entreprises italiennes et la vente pour 20 à 25 milliards d'euros (soit plus de 70%) d'une partie du patrimoine immobilier de l'Etat italien¹⁰³. Le gouvernement Berlusconi estime qu'un tel programme permettrait de ramener l'endettement public à 94% du PIB (niveau encore largement supérieur au 60% exigé par le pacte de stabilité). Dans ce contexte, on peut penser que si des mesures ne sont pas prises pour améliorer les finances publiques italiennes, certains engagements publics ne pourront pas être

¹⁰³ *Programma di Stabilità dell'Italia*, Aggiornamento novembre 2001.

respectés. Les prochaines élections étant en 2006 en Italie, la situation ne devrait pas se préciser avant la fin de l'année 2004.

Parallèlement, eu égard à la situation relativement dégradée des entreprises italiennes, on peut se demander qui reprendra les entreprises privatisées. La structure de l'économie italienne pourrait s'en trouver profondément modifiée après 2003. On peut imaginer les conséquences que cela pourrait avoir sur la coopération des entreprises italiennes avec des entreprises européennes, y compris et peut-être surtout dans le domaine de la défense. Ce problème pose la question de l'avenir de l'Europe, de la coopération européenne en matière de défense et de ses perspectives.

Section IV – Les questions à venir pour l'Europe et la place de l'Europe dans le monde.

Les questions budgétaires restent au centre des préoccupations des Etats et des instances européennes, mais ce ne sont aujourd'hui beaucoup plus des questions de moyen ou long terme que de court terme. Il s'agit ainsi, comme l'ont réaffirmé les Etats en mars 2002 à Barcelone, de créer « des conditions à long terme d'une croissance durable, créatrice d'emplois et non-inflationniste »¹⁰⁴ dans un contexte en profonde évolution pour plusieurs raisons : vieillissement de la population, financement de l'élargissement, réforme des institutions, place de l'Europe. Et de fait, les arbitrages et les choix qui seront faits par les Etats, leur capacité à trouver le bon équilibre entre la réduction de leur dette, les baisses d'impôt et le financement de leurs investissements détermineront à la fois les marges de manœuvre disponibles pour les dépenses ou les équipements militaires et les (la ?) politiques de défense qui sera menée en Europe dans les prochaines années.

A – Les questions structurelles de l'Union Européenne.

Le débat qui s'est engagé autour du pacte de stabilité n'est que la face visible d'un long débat qu'entretiennent les Etats et les instances européennes quant à l'avenir de l'Europe. La pression de la Commission sur les gouvernements pour qu'ils réduisent significativement leur endettement public est en grande partie motivée par une question structurelle majeure : le

¹⁰⁴ Conseil de l'Union Européenne (2002), *Recommandation du Conseil du 21 juin 2002 concernant les grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de la Communauté*, UEM 45 ECOFIN 225.

vieillesse de la population. Outre le problème du financement des retraites, cette question soulève également le problème de la croissance de long terme. En effet, après 2020, la population diminuera dans plusieurs pays européens. L'Allemagne, l'Espagne ou l'Italie seront les premiers pays concernés mais tous les pays de l'Union Européenne verront tôt ou tard leur population se réduire (la France devrait connaître ce phénomène dès 2030). Or, la croissance économique est une fonction croissante de la croissance démographique et la capacité des Etats européens à accroître la quantité de travail disponible sera donc centrale.

Les Etats tardent à envisager les réformes de leur systèmes de retraites : l'Allemagne a réformé en 2001, la France devrait le faire en 2003 mais les Etats sont encore timides dans leurs réformes. Le problème est complexe et pose clairement la question économique de la capacité des Etats à financer à l'avenir à la fois les dépenses publiques d'Etats traditionnellement et culturellement « providence » et les dépenses nécessaires pour assurer la croissance et la compétitivité de l'Europe. Plus précisément, il s'agit de déterminer le rôle et la place des Etats européens. En effet, le pacte de stabilité et la globalisation/libéralisation supposent une réduction des déficits publics et implicitement un désengagement progressif de l'Etat de la sphère économique, le modèle libéral américain se posant comme un exemple à suivre. Par contre, d'un point de vue plus spécifiquement militaire, la place et le rôle des Etats en Europe est loin d'être au niveau de ceux du gouvernement fédéral américain. De ce point de vue, le bras de fer entre la Commission et les Etats n'en est qu'à ses débuts. Concernant la défense, l'enjeu européen est double : il suppose pour les Etats d'une part, de vouloir qu'à l'avenir l'Europe soit une puissance politique sur la scène internationale et d'autre part, de renoncer à une partie de l'Etat « providence » ou de redéfinir celui-ci.

Le dilemme n'est donc pas uniquement lié à un simple manque de volonté de la part des Etats. C'est également et surtout un problème budgétaire qui s'est résumé pour les Etats ces dernières années à trouver un arbitrage qui permette de concilier les exigences du pacte de stabilité et des dépenses publiques sociales importantes. L'ajustement a souvent été réalisé grâce à des restrictions sur les dépenses militaires ou les grands programmes d'investissement. Or, aujourd'hui encore, les opinions, même si elles apparaissent plus favorables à la défense depuis le 11 septembre 2001, n'en restent pas moins très attachées à leur modèle social. A l'avenir, les arbitrages seront plus lourds de sens. En 2000, un rapport du Conseil ECOFIN expliquait : « Si l'excédents budgétaire initial est insuffisant en 2000 pour couvrir les dépenses de retraites croissantes, les pays commenceront à cumuler leur endettement, qui suivant nos hypothèses, pourrait être capitalisé à 4% en terme réel. De telles projections

suggèrent que la dette de certain Etats membres pourrait exploser et dépasser les 200% de leur PIB. »¹⁰⁵

Le tableau suivant présente nos perspectives budgétaires pour les cinq principaux pays européens. Ce ne sont évidemment que des prévisions en fonction des choix politiques récents des Etats et de l'état de l'opinion publique. Il nous apparaît cependant peu probable qu'à court ou moyen terme, l'attitude de ces pays changent radicalement en ce qui concerne leur défense et les moyens qu'ils comptent y consacrer. Or, eu égard à leurs marges de manœuvre liées à leurs finances publiques et aux perspectives économiques, les deux seuls pays qui apparaissent capables d'être les « leaders » de cette politique sont encore et toujours la France et le Royaume Uni. Toutefois, les équilibres économiques se modifient en Europe et à moyen terme dans une Europe élargie. Ces deux pays moteurs auraient tort de négliger cela, malgré les difficultés que constituent des négociations multilatérales quand le nombre de pays augmente.

Les perspectives des pays européens.

	Les finances publiques		la situation économique 2002-2005		La défense		
	A court terme	A moyen terme	A court terme	A moyen terme	A court terme	A moyen terme	Après l'élargissement
Allemagne	↘	→	↘	→	↘	↘	↘/?
France	↘	↗	→/↗	↗	↗	→/↘	→
Italie	↘	↘	↘	↘	↘	↘	↘
Royaume Uni	↗	↗	↗	?	→	↗/→	↗/→
Espagne	→	↗	→	↗	→	→	?

↘ en dégradation ; → stable ; ↗ en amélioration ; ? difficile à déterminer.

¹⁰⁵ Economic Policy Committee (2000), *Progress report to the Ecofin Council on the Impact of ageing population on public pension systems*, Rapport au Conseil Ecofin EPC/ECFIN/581/00-EN-FINAL, p.41.

B – Les perspectives liées à l’élargissement de l’Union Européenne et à l’Euro.

Face aux problèmes de financement que posera le vieillissement de la population en Europe et le financement des retraites, plusieurs pistes sont possibles telles que :

- l’augmentation de la productivité est un sujet évoqué lors du sommet de Lisbonne et il ne s’agit pas seulement de garantir un rattrapage par rapport à l’économie américaine ;
- la réduction du chômage, elle devrait être mécanique à partir de 2004 ;
- l’augmentation de la population active (allongement de la durée d’activité, incitation au travail féminin, immigration)

Toutefois, l’élargissement à dix nouveaux pays membres en 2004 et l’importance des synergies qu’il peut entraîner sont rarement pris en compte dans les scénarios sur l’avenir de l’Europe. Or, les précédents élargissements ont déjà prouvé l’efficacité d’un tel mode d’expansion en terme de croissance ou de développement économique tant pour les pays qui adhèrent à l’Union que pour les pays qui en sont déjà membres. Comme dans le cas de fusion d’entreprises, l’une des conditions du succès réside dans la complémentarité des deux entités. Or dans le cas de l’élargissement aux pays de l’est, la situation de ces pays est relativement différentes de celles des pays membres de l’Union Européenne. L’endettement est généralement faible mais le chômage très élevé et la population jeune et bien formée pourrait fournir la main-d’œuvre dont auront tant besoin les pays européens. Face à la problématiques des retraites et plus largement du vieillissement de la population, il semblerait que les décideurs européens (tout au moins français, allemands et britanniques) aient bien compris cet enjeu et l’élargissement de l’Europe à la Turquie, retardé mais néanmoins envisagé, entre bien dans cette logique.

Situation économique et financière des principaux pays candidats à l'adhésion de l'Union Européenne en 2001.

	Croissance	Inflation En %	Chômage	Déficit public En % du PIB	Dettes publiques
Bulgarie	4.5	7.1	16	-1.5	52.8
Estonie	4.2	5.8	9.9	0	4.7
Hongrie	4	9.2	7.8	-3.6	56
Lettonie	7	2.4	13.8	-1.7	13.1
Lituanie	3.8	1.4	11.1	-1.4	22
Pologne	4.6	6	16.7	-5.3	43.4
République Tchèque					
Roumanie	4.5	34.9	10.8	-3.7	--
Slovaquie	2.8	7.5	18.9	-7.4	28.8
Slovénie	3.4	8.5	7.9	-1.5	24.5
Moyenne	1.5	2.5	8	-1.5	70.1
UE					

L'élargissement de l'Union européenne a toujours modifié progressivement les économies des pays. L'Irlande, l'Espagne et le Portugal, par exemple, ont vu leurs revenus par habitant s'accroître rapidement et durablement après leur entrée dans l'Union Européenne. Par contre, ces évolutions ont rarement conduit à des adaptations des rapports de force politique, les « grands » pays ne souhaitant pas partager leurs prérogatives et les « petits » pays craignant de perdre une partie des fonds structurels qui les avaient tant aidés. De telles attitudes pénalisent la compétitivité européenne et ceci sera encore plus net dans une Europe élargie. Indirectement, elle pénalise également le politique de défense en Europe car elle conduit à créer des structures de coopération et d'échanges qui ne sont pas toujours adaptées et sont peu flexibles. Ouvrir un tel débat en l'axant sur la problématique de la défense de l'Europe élargie peut être constructif pour les pays « moteurs » sur ces questions. Aujourd'hui pour être convaincant il faudrait néanmoins accepter de faire des concessions en terme de transferts de pouvoir et de technologies ce que les grands pays européens ne sont plus prêts à accepter si cette politique est génératrice de surcapacité. Il faudra donc être inventif car les anciens pays de l'est sont de leur côté aujourd'hui plus atlantistes qu'euro-péens en matière de défense.

Parallèlement, l'impact de l'euro sur l'avenir de l'Europe peut également être essentiel, même s'il est plus indirect. Il concerne la position et le statut de la monnaie européenne sur les marchés internationaux de capitaux et, bien évidemment, face au dollar. Il n'est aujourd'hui plus totalement idéaliste de penser que l'euro pourrait devenir une deuxième monnaie internationale. Et ce d'autant plus, si le Royaume Uni adopte finalement la monnaie unique. Il serait par contre inexact de penser que l'Europe en tirera les mêmes avantages que les Etats-Unis depuis plus de 40 ans en terme de financement de leur économie. Néanmoins, la concurrence euro/dollar permettrait de rééquilibrer le dialogue monétaire entre les Etats-Unis et l'Europe en réduisant les capacités de financement de l'économie américaine en même temps qu'elle accroîtrait le coût de la dette extérieure de ce pays. On peut alors imaginer que le gouvernement américain, comme c'est le cas en Europe depuis plus de dix ans, devrait assurer la régulation de son économie tout en maîtrisant son budget et ses déficits publics. Quelle serait dans ce cas, la variable d'ajustement choisie par les autorités américaine ? Il est clair que les arbitrages américains ne ressembleront pas à ceux des européens. Les choix seront certes politiques mais les deux régions se retrouveront, à partir de ce moment là, dans une situation plus équitable, où les contraintes financières et économiques seront mieux réparties.

Conclusion :

De plus en plus de voix s'élèvent en Europe pour souhaiter que la politique économique ne soit plus une politique défensive prônant la réduction des déficits par des politiques restrictives de rigueur ou d'austérité mais plus offensive, à l'image des politiques américaines avec comme objectif central une croissance économique forte. Dans ce contexte de référence aux Etats-Unis, le débat sur la sécurité, la politique étrangère et de défense en Europe n'en est qu'à ses prémises. Et de fait, même aux Etats-Unis, un tel débat s'avère difficile, les économistes étant majoritairement convaincus que la dépense militaire est improductive¹⁰⁶.

¹⁰⁶ Les économistes libéraux considèrent en effet généralement la défense, la guerre et la paix comme hors du champ économique et pendant toute la période de la guerre froide, ils se sont attachés à démontrer les effets néfastes de la course aux armements sur la croissance, les investissements, la productivité ou l'emploi. Ils pensent également que la libéralisation des échanges, en augmentant les interdépendances économiques entre les Etats réduira l'intérêt des conflits. Seuls les marxistes sont convaincus que les conflits de toutes natures sont endémiques au système et lui permettent même d'absorber les surplus générés par ce dernier donc d'éviter ou

Il semble pourtant indiscutable aujourd'hui que « l'hyper puissance » américaine s'exprime à la fois par le dynamisme de son économie et par sa puissance militaire inégalée, voire même inégalable à moyen terme. L'Union européenne a choisi, pour des raisons culturelles et historiques, de centrer ses efforts sur l'intégration économique mais elle arrive aujourd'hui à un moment charnière de son histoire où elle doit penser à son avenir politique et stratégique. C'est l'objet de la PESC, de la PESD ou même de la Convention européenne. Dans un tel contexte, le pacte de stabilité apparaît comme la contrainte du modèle¹⁰⁷. Parallèlement, la construction d'une Europe de la défense ne peut être totalement déconnectée du débat sur le Pacte de stabilité donc de la situation économique et de la solvabilité des Etats.

Les Etats-Unis, enfin, se sont engagés depuis plusieurs mois dans une politique que l'on peut qualifier de « mercantilisme »¹⁰⁸. Les conséquences de telles politiques sont à la fois économiques et politiques et conduisent à accroître les instabilités et les causes de tensions. Quelle sera l'attitude des européens face à cette politique ? En fait, de ce positionnement découlera la cohérence de l'Europe en matière de défense, il est probable que les européens en sortent, au moins à court terme, relativement divisés mais avec une incapacité en terme de budget de mener une politique de défense purement nationale. Quels seront alors les besoins de défense de l'Union européenne ?

de résorber les crises économiques (Baran et Sweezy 1966). On imagine l'audience de ces idées marxistes depuis 10 ans aux Etats-Unis ou en Europe...

107 Au sens des modèles économiques qui sont généralement définis par une fonction objectif que l'on cherche à optimiser mais qui est soumise à une contrainte, généralement la contrainte de ressources, les ressources disponibles n'étant pas illimitées...

¹⁰⁸ En référence aux politiques économiques du XVI^e et XVII^e siècles.

Conclusion

I) Des planifications sujettes à caution, voire irréalistes

Le premier point commun des planifications militaires des différents pays européens est de présenter des risques importants de non réalisation, de nature et d'ampleur différentes selon les pays, mais réels et sans solutions de nature économique envisageables aujourd'hui.

- En Allemagne et au Royaume-Uni, les pics financiers apparaissent aux alentours de 2010.
- L'Espagne traverse un pic de financement important à l'heure actuelle et devrait connaître un autre pic de financement au début des années 2010.
- L'Italie connaîtra un pic de financement dès 2008.

Selon les pays, les remèdes proposés sont de nature différente sachant que dans aucun cas de figure il n'est prévu une augmentation des budgets de défense, puisque personne ne souhaite s'engager sur un volume financier de crédits d'équipement à cette date.

Face à cette situation, les plus responsables semblent être les Britanniques. Ils savent qu'il leur est nécessaire de bénéficier en 2010 d'un volume de crédits d'équipement sensiblement supérieur celui d'aujourd'hui. L'augmentation du budget britannique est d'ailleurs moins une volonté politique spécifique en matière de défense que leur préoccupation de voir les programmes actuels prendre du retard et se « percuter » avec les programmes importants qu'il faudra financer en 2010. Dans cette perspective, les déboires de Bae System sur certains programmes viennent perturber de manière négative ce plan de financement.

Parallèlement, des mesures sont déjà prises pour trouver des gisements d'économie afin de passer ce cap difficile. C'est la décision du retrait des Sea Harrier, et ce sera sans doute l'annonce de la réduction de cibles de certains grands programmes, au nom d'une « network centric capability » bien comprise. Le Livre blanc qui doit être publié à l'été 2003 devrait sans doute comprendre des annonces décisives.

Les difficultés rencontrées par les Allemands pour respecter leur planification commencent à être rendues publiques petit à petit. Cette entreprise n'est pas facile car ils ont beaucoup promis, y compris à eux-mêmes, et les décisions à prendre constituent autant de renoncement douloureux pour eux que pour leurs alliés. Ils considèrent sans doute le chiffre de 60 A 400 M comme le prix à payer d'un engagement européen mais ce chiffre reste incompatible avec les perspectives d'évolution économique au regard de l'effort de défense qui peut être fourni. La situation actuelle empêche quasiment toute marge de manœuvre pour créer des capacités nouvelles ou lancer des programmes nouveaux. C'est cette marge de manœuvre qu'ils souhaitent récupérer avec les nouvelles directives stratégiques qui doivent paraître en 2003. Toute solution passera par des pertes de capacité immédiate du fait de retrait accéléré de matériels, par des pertes de capacité en volume du fait de réductions de cibles importantes sur des grands programmes (hélicoptères, Eurofighter), et peut-être par une réduction du format des armées. Un des points critiques pour les Allemands, et pour les Européens en général, est d'essayer d'éviter de porter des coups fatals à certains programmes en coopération puis à participer effectivement à la constitution de capacités nouvelles. L'éclaircissement de la situation politique au sein du SPD permet toutefois aux Allemands de mettre en rapport leur planification militaire par rapport à leurs ressources économiques, leur principal problème étant maintenant de faire partager leurs décisions par leurs partenaires.

Avec les Italiens, on entre dans le domaine de l'imprévisible, ce qui présente des risques importants pour la programmation des capacités européennes.

En théorie, les Italiens sont en mesure de prévoir que les volumes financiers dégagés sont insuffisants au regard de leur planification militaire de leurs forces. Les documents officiels des deux derniers gouvernements situent ce différentiel à 30 %. Toutefois une fois ce constat opéré, les autorités sont dans l'incapacité de prendre les mesures financières pour mettre en accord la planification financière avec la planification. Quant aux coupes et étalements, ils apparaissent comme être pris au dernier moment sans véritable logique autre que les rapports de forces entre les armées ou entre les lobbies industriels, et ce sans non plus qu'une planification de ces mesures soient prises. Il en résulte une situation où il est nécessaire, à partir de l'expérience des dernières années, d'essayer de prévoir quels sont les domaines où pourraient être décidées des coupes budgétaires.

Le cas de l'Espagne est encore plus étonnant. Les choix d'équipement et les choix industriels apparaissent assez clairement. En revanche le respect de la planification se fait au prix d'un financement massif du ministère de la science et de la technologie selon un système de prêts remboursables qui apparaît sujet à caution. De fait L'Espagne a en réalité déjà exclu de fait une partie des dépenses de défense du Pacte de stabilité alors même que le Gouvernement espagnol se présente comme un des gardiens du dogme de ce pacte. Aujourd'hui, cette pratique ne prête pas à conséquence dans le sens où même si on réintégrait ces prêts, le déficit budgétaire espagnol resterait dans des niveaux décents. De plus ce « déficit caché » intervient à un moment où trois pays, la France, l'Italie et l'Allemagne, sont obligés de mettre à mal la règle du déficit public afin de relancer leur activité économique. L'Espagne peut donc espérer qu'une solution soit trouvée sans même qu'elle ait à intervenir. Le déficit de financement a toutefois acquis un caractère structurel, environ un milliard d'euros par an, et il sera difficile pour l'Espagne de poursuivre cette fiction sur le long terme. Les trois grands programmes actuels, Eurofighter, frégate F-100, char Léopard, ne seront pas remis en cause. Qu'en sera-t-il pour les nombreux autres programmes que l'Espagne compte financer avec ces prêts (A 400 M, sous-marins S-80, bâtiment LHD) ?

II) Une situation faisant peser un risque sur la coopération en matière d'armement

Le déséquilibre quasi-structurel des planifications européennes fait peser un risque majeur sur les coopérations en matière d'armement, comme on a pu en avoir l'expérience avec l'Allemagne sur l'A 400 M et le Meteor.

Aujourd'hui on peut considérer globalement que les conditions économiques, industrielles et technologiques de la coopération en matière d'armement ont progressé depuis les années 80 du fait de plusieurs facteurs :

- les restructurations industrielles qui ont donné lieu à la constitution d'entreprises transnationales ou multidomestiques assises sur plusieurs pays qui entraînent tout à la fois une distribution industrielle et technologique plus rationnelle des coopérations et donc à une économie globale ;

- une meilleure capacité des pays à définir des besoins opérationnels communs (les progrès sont lents et insuffisants mais perceptibles) ;
- une simplification de la conduite et du déroulement des programmes initiée par les deux pays qui ont réformé leur méthode d'achat : la France et le Royaume-Uni (ce jugement ne prend pas en compte l'éventuelle perte de compétence technologique des organismes responsables des achats qui peut se traduire par des incidents dans le déroulement des programmes

Toutefois, un seul domaine n'a pas progressé celui de la coordination des politiques budgétaires sur les programmes ne coopération, les financements relevant de décisions nationales indépendantes les unes des autres.

Avec l'A 400 M on a pu voir que cette absence de coordination aurait pu conduire à un échec total du programme, celui-ci étant d'ailleurs encore loin d'être sauvé.

Dans ce cas de figure on peut même dire que l'une des spécificités novatrices de ce programme qui constituait un progrès, c'est à dire l'approche commerciale avec une commande globale portant sur le développement, l'industrialisation et la fabrication des avions, s'est transformée en handicap puisque la non solvabilité de l'Allemagne rendait économiquement non viable l'ensemble du programme. L'absence de souplesse du système mis en place ne permettait pas en effet de faire face à une défection même partielle de l'Allemagne.

Pourtant il serait malheureux de revenir en arrière à un système multipliant les MoU et prévoyant au plus prêt le retour industriel en fonction des financements des uns et des autres.

Il faut toutefois prendre conscience du fait que la précarité de la prévision des planifications militaires couplée à un financement des programmes en coopération sur le seul mode intergouvernemental et avec des instruments rigides de contractualisation des commandes de matériels conçus en coopération constitue une grâce menace pour les coopérations en elles-mêmes.

Fondamentalement, seule l'existence de fonds européens, qu'ils se situent dans le cadre communautaire ou dans le cadre d'une coopération renforcée, permettrait d'écarter ce risque.

En l'absence de tels fonds, il vaudrait mieux favoriser le principe du partage de capacités entre Européens. Ce mécanisme, s'il présente les mêmes avantages que la coopération en matière d'armement en terme d'objectifs capacitaires européens présente toutefois deux risques :

- il suppose une véritable confiance réciproque de tous les Etats qui n'apparaît pas aujourd'hui atteint au vu du développement de la PESC : il est nécessaire que les quinze aient formalisé que leurs intérêts sont réellement communs et ce dans les cas de figure les plus importants (l'exemple irakien prouve le contraire) ;
- il entraîne une spécialisation par Etat de l'industrie d'armement qui ne favorise pas sa restructuration et qui incitera même les Etats à vouloir se spécialiser dans les domaines les plus nobles ou les plus lucratifs de l'armement. Or il n'est pas certain que cette tendance soit finalement cohérente avec l'objectif de partage capacitaire.

Enfin, la solution de l'équipement « national » ne peut être qu'une solution de dernier recours tant elle est économiquement irrationnel.

En attendant il est urgent de pouvoir anticiper beaucoup plus en amont que l'on a pu le constater avec l'A 400 M et le Meteor en 2002, les risques d'incidents pouvant affecter les programmes en coopération. Aujourd'hui on peut penser que la solution trouvée sur l'A 400 M est provisoire, et que le problème se reposera au plus tard en 2008 car l'Allemagne ne peut financer 60 avions et ne commandera pas in fine ce nombre d'appareils. Quant au Meteor, sa fabrication n'est pas acquise et il faudra veiller à tenir les partenaires soudés sur ce programme jusqu'en 2010.

Cette situation peut expliquer également la difficulté rencontrée à l'heure actuelle pour initier de nouveaux programmes en coopération

III) La défense n'est pas la première des priorités

Traditionnellement, on a tendance à considérer que deux pays produisent un effort pour leur défense : le Royaume-Uni et la France depuis le budget 2003. L'Espagne était considérée également comme un pays ayant infléchi sa politique alors que l'Allemagne et l'Italie seraient considérés comme les « maillons faibles ».

Dans la réalité il faut sensiblement nuancer ce jugement à la lumière de l'examen de l'ensemble des budgets de ces Etats et de la situation économique de ces pays.

Dans ce cas l'analyse n'est plus la même. On constate en effet que la défense est ce que l'on pourrait appeler une « priorité moyenne », et ce dans tous les Etats considérés. Si on observe en effet l'évolution des dépenses publiques selon les différents secteurs, on s'aperçoit que la défense arrive en quatrième ou cinquième position dans tous les Etats considérés. Les priorités ne sont pas toutes exactement les mêmes selon les pays, mais on s'aperçoit que chacun met plutôt l'accent sur la sécurité intérieure, la recherche et les affaires sociales. Du fait de certaines défaillances spécifiques, le Royaume-Uni fait porter prioritairement ses efforts sur l'éducation nationale et sur les infrastructures (transport).

Finalement on s'aperçoit que c'est la situation économique globale qui permet de faire la différence entre les Etats. Les budgets augmentent dans les pays où la situation économique est relativement bonne : Espagne et Royaume-Uni (ce dernier pays n'étant d'ailleurs pas intégré dans le pacte de stabilité). Eu égard à sa situation économique très mauvaise, la simple stabilisation du budget de la défense allemand constitue en réalité un effort de la part de l'Allemagne, et les interrogations en ce début d'année 2003 portent d'ailleurs sur la capacité de l'Allemagne à respecter le chiffre de 24,4 milliards d'euros pour le budget de la défense.

Finalement, eu égard à sa situation économique, c'est la France qui a produit l'effort le plus notable avec la loi de programmation militaire 2003-2008 et le budget 2003. On peut d'ailleurs se demander si cette spécificité est réaliste. L'annulation de 500 millions d'euros dans la loi de finance rectificative 2002, qui aura des conséquences en 2003, cumulée à un gel de crédit de 800 millions d'euros annoncé le 5 février 2003, peuvent d'ailleurs laisser penser que la France rentrera dans le rang et adoptera une attitude partagée par tous ses partenaires européens.

Au total, on constate que si depuis le 11 septembre les pays européens ont mis fin à la baisse des dépenses militaires, ils n'en ont pas pour autant suivi l'attitude des Américains qui ont augmenté massivement leur budget. Les Etats-Unis se sont trouvés un ennemi, ils se sentent en guerre, ce qui n'est pas le cas pour le moment des Européens. La défense, sans être un secteur délaissé, n'est pas la première priorité des Européens, et c'est la situation économique générale qui fixe le curseur des budgets de défense.

IV) Un contexte stratégique et économique incertain

Il est extrêmement difficile de faire des prévisions stratégiques et économiques sur le long terme. Il est peu probable que la perspective de la construction d'une Europe politique soit suffisante pour inciter les pays à accroître leur effort de défense. Dans l'état actuel la croissance des budgets de défense peut suivre celle du PIB, il est peu probable qu'elle la dépasse. Dans ces circonstances, le débat sur l'effort de défense mesuré en pourcentage du PIB, qui pourrait servir de critère de convergence pour la défense, est un débat vain : au mieux on peut voir certains pays accroître de quelques centièmes ce pourcentage mais certainement pas plus. Il ne faut jamais oublier que le budget des Etats est un tout et que les crédits octroyés à la défense seront pris sur d'autres domaines : cela limite les marges de manœuvre. Les évolutions ne peuvent donc se faire que sur une longue durée.

En revanche, en cas d'une intervention en Irak suivie d'attentats terroristes, on peut imaginer un scénario qui verrait les pays européens accroître leur effort de défense. Toutefois, les Européens n'ont ni les moyens, ni surtout le sentiment qu'une politique d'intervention militaire au quatre coins de la planète afin de lutter contre les bases terroristes serait une politique efficace. Quant à la politique qui consiste à déployer des forces de stabilisation sur le terrain après une opération contre-terroriste des Américains, on est en train d'en percevoir les limites en Afghanistan. La question de l'Irak n'est pas tant de connaître la durée de l'intervention que de savoir qui acceptera de rester militairement sur le terrain une fois que le régime de Saddam Hussein sera tombé. Les Européens peuvent avoir le sentiment de devoir faire plus pour leur défense, mais pour quoi faire ? L'intelligence consisterait à d'abord réussir à mettre sur pied les capacités définies dans les *Headlines Goals* puis à mettre l'accent sur le C4ISR mais dans une logique européenne qui prendrait mieux en compte les spécificités des menaces asymétriques.

Le scénario économique comprend deux variables.

La première a trait à l'évolution du pacte de stabilité. L'impossibilité qu'en l'Allemagne de respecter ce pacte et le risque d'accroissement de la crise du fait d'une volonté « mécanique » de respecter l'objectif de déficit budgétaire zéro (symbolisé par la politique plus d'impôt moins de

dépenses) pourraient rapidement conduire à remettre en cause les critères d'application du pacte en fonction des ses objectifs : avoir une politique économique harmonisée favorisant la croissance dans une zone monétaire unifiée. On peut donc raisonnablement espérer un assouplissement de l'application du critère d'application du pacte de stabilité l'objectif étant de limiter les dépenses structurelles et au contraire de permettre les dépenses publiques favorisant la croissance économique. En revanche, cela ne règlera pas un des problèmes de fond qui vient de ce fait que les politiques fiscales ne sont plus unifiées que les politiques sociales ou la réglementation des investissements étrangers. Cette situation ne permet pas aux pays européens de s'entendre sur une application commune du pacte de stabilité, leurs intérêts étant divergents. En revanche le Royaume-Uni, même si ce pays ne fait pas partie de la zone euro, pourrait être un allié utile pour ceux qui plaident en faveur d'une application plus souple du pacte de stabilité, ce pays considérant que c'est le critère de la dette publique qui doit prendre le pas sur les autres critères.

De manière générale, les économistes pensent que la croissance repartira au second semestre 2003. Cette prévision optimiste ne doit pas nous faire oublier un certain nombre de risques majeurs.

Fondamentalement la croissance est aujourd'hui tirée par les Etats-Unis. L'effort de guerre américain se traduira bientôt par un déficit budgétaire atteignant les 5 % du PIB. Le remède consiste en une baisse massive d'impôt afin de soutenir la consommation et de tirer la croissance. En tout état de cause l'Europe risque de ne pas bénéficier pleinement de cette croissance du fait de la poursuite de la baisse du dollar que prévoient les économistes à l'issue du conflit irakien. D'un autre côté, la dette américaine a toujours été couverte par l'importance des investissements étrangers dans ce pays. Un enlisement du conflit irakien, un retrait des investissements pourraient entraîner une crise économique internationale majeure¹⁰⁹. Dans les deux cas de figure on constate que l'économie européenne souffre de handicaps qui risquent d'affecter si ce n'est sa croissance, tout au moins le volume de la croissance sur le long terme, et ce d'autant plus qu'on constate un déficit d'innovation technologique.

Il est donc peu probable que la situation économique dans les années à venir permettent une hausse majeure des budgets de défense même si la crise actuelle que rencontre certains pays devrait s'estomper.

¹⁰⁹ Cercle économique IRIS, vendredi 31 janvier 2003, les implications économiques d'un conflit en Irak, Christian de Boissieu, Jean-Marie Chevalier

V) L'obligation d'évaluer les risques

L'ensemble de ces éléments conduit à envisager les capacités européennes en 2012 sous deux aspects. D'un côté, on peut connaître de manière globale quels seront les moyens dont disposeront les Etats à cette époque, car la planification militaire constituée par des programmes qui se déroulent 30 ans est un ensemble extrêmement rigide, quels que soient les pays, dont il est difficile de modifier sensiblement les éléments structurants sur une dizaine d'années. A plusieurs reprises on a évoqué l'abandon du programme Eurofighter en Allemagne. Celui-ci est toujours en place. Il en va de même pour le programme Rafale. En revanche il est nécessaire d'essayer d'évaluer les risques en terme de calendrier de réalisation et en terme de quantité de matériels commandée. Il est nécessaire également de prendre en compte les impératifs industriels. Si on prend l'exemple de l'Eurofighter, les Etats ne peuvent sans doute procéder à une annulation massive de commandes sous peine de voir les couts de l'appareil augmenter ou de fragiliser financièrement leur industrie. Il faudra donc trouver un compromis qui prendra en compte la réduction des commandes, les perspectives à l'exportation et la possibilité d'étaler la commande dans le temps. Cela peut permettre d'alléger la charge sur le court et le moyen terme mais cela ne permet pas de dégager des marges de manœuvre pour le long terme. De manière générale, la situation actuelle handicape la possibilité de créer des capacités nouvelles. Cela se retrouve à différents niveaux : crédits de R et T stagnants, absence de nouveaux programmes structurants en coopération. Seule une initiative majeure pris au niveau européen avec des crédits européens permettrait de sortir de cette situation.

