

EPS 2013-67

Industries et technologies de défense italiennes : Perspectives d'après crise

TOME 1

Octobre 2015



INTRODUCTION	5
1. LES MUTATIONS DE LA POSTURE STRATÉGIQUE ITALIENNE	8
1.1. La documentation stratégique italienne	9
1.1.1. <i>Les documents stratégiques italiens depuis 2002</i>	9
1.1.2. <i>La mise sur le métier d'un nouveau livre blanc</i>	10
1.1.3. <i>Le document préparatoire au livre blanc italien.....</i>	12
1.1.4. <i>Structure du livre blanc italien.....</i>	21
1.2. La transformation de la posture stratégique italienne	28
1.2.1. <i>Une « remise à plat » et des choix stratégiques nouveaux.....</i>	28
1.2.2. <i>Méditerranée, migrations, Libye, sécurité : l'Italie regarde vers l'Europe.....</i>	31
1.2.3. <i>Des choix capacitaires à l'avenant.....</i>	34
1.2.4. <i>La réforme de l'institution militaire.....</i>	35
2. LA BASE INDUSTRIELLE ET TECHNOLOGIQUE DE DÉFENSE	40
2.1. Introduction : Synthèse de l'état de la BITD italienne avant le livre blanc.....	40
2.2. Impact du livre blanc sur l'industrie de défense	46
2.2.1. <i>La politique étrangère de l'Italie et ses conséquences sur ses choix industriels de défense</i>	46
2.2.2. <i>Le livre blanc et l'industrie de défense : impact du fait des choix capacitaires</i>	68
2.2.3. <i>Le livre blanc et l'industrie de défense : impact des choix de politique industrielle.....</i>	71
2.3. La politique industrielle post livre blanc : quel périmètre industriel préservé ?	75
2.3.1. <i>Le facteur budgétaire.....</i>	75
2.3.2. <i>Périmètre et sources de financement de la R&T.....</i>	81
2.3.3. <i>Les financements des programmes navals et spatiaux : Décision erratique ou vrai choix industriel ?</i>	83
2.3.4. <i>Conclusion</i>	85
2.4. Les capacités technologiques actuelles et les orientations futures	86
2.4.1. <i>Les districts technologiques comme modèle d'une orientation duale des capacités technologiques.....</i>	87

2.4.2.	<i>Une orientation vers la dualité confirmée par le livre blanc.....</i>	<i>91</i>
2.5.	Le rapport État industrie et l'orientation future de la BITD italienne.....	92
2.5.1.	<i>Les facteurs influant sur le rapport Etat industrie en Italie.....</i>	<i>92</i>
2.5.2.	<i>Le rapport État industrie et son influence sur les dossiers industriels</i>	<i>95</i>
2.6.	La coopération et les exportations comme vecteur du soutien et du développement de l'industrie de défense	98
2.6.1.	<i>La coopération : quels objectifs.....</i>	<i>99</i>
2.6.2.	<i>Les exportations</i>	<i>107</i>
3.	CONCLUSION	111
4.	LISTE DES ENTRETIENS.....	118

INTRODUCTION

L'Italie d'aujourd'hui est un pays qui compte en Europe. Etat fondateur de l'Union européenne (UE), acteur de poids de la défense européenne, portée du point de vue politique par la dynamique imprimée depuis 2014 par son Premier ministre Matteo Renzi, l'Italie dispose d'une industrie de défense robuste qui comprend Finmeccanica, l'un des quatre grands groupes européens de défense.

Paradoxalement, c'est pourtant aussi parmi les grands pays européens celui dont la politique à court, moyen et long terme est la plus malaisée à lire. A court terme, la politique italienne est parcourue de soubresauts fréquents, qui ressortent tant de son modèle constitutionnel que de l'instabilité de son paysage politique. Les gouvernements Monti, Letta et Renzi se sont succédé, sur fond d'ennuis judiciaires pour Silvio Berlusconi. L'élection du président de la République Sergio Mattarella en janvier 2015 et les élections européennes de mai 2014, lors desquelles le parti démocrate est le seul parti au pouvoir en Europe à avoir consolidé sa position, ont consacré la stratégie de Matteo Renzi. A moyen terme, la vision italienne est partagée entre différentes tendances qui peuvent se révéler contradictoires, notamment un tropisme européen prononcé et un attachement atlantiste qui reste fort. Enfin, l'Italie ne disposait pas non plus avant 2015 de véritable vision stratégique de long terme : le dernier livre blanc italien datait de 2002 et tirait les conséquences des mutations de l'environnement stratégique suite au 11 septembre 2001. Le nouveau livre blanc italien, mis sur le métier en 2014, a vocation à combler ce vide. L'examen de la nouvelle posture stratégique italienne d'après la crise économique et financière est donc aujourd'hui des plus opportunes.

L'étude « industries et technologies de défense italiennes, perspectives d'après crise » a été réalisée à un moment où l'Italie se dotait d'un nouveau livre blanc sur la défense. Le dernier livre blanc de ce type datait de 2002. Entre temps, trois autres documents ont donné des indications sur la politique de défense italienne. Le *Chief of the Italian Defence Staff Strategic Concept*, publié en 2005, avait pour objectif principal de fournir aux forces armées un concept stratégique adapté aux transformations de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) et de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC). En 2010, le ministère des Affaires étrangères avait publié le *Report 2020, Choices of Foreign Policy*, qui dégage les priorités italiennes en matière de politique étrangère à l'horizon 2020. Ce document définit des priorités régionales italiennes dans les Balkans et la Méditerranée. D'une certaine manière, l'adoption en 2012 d'une loi-cadre, dont l'inspireur était l'Amiral di Paola, s'avère une avancée plus importante opérée sous le gouvernement technique de Mario Monti. Ce texte visait à engager une véritable réforme des forces armées, afin d'avoir une armée plus intégrée et surtout au

format réduit, dans le but de réaliser des économies sur les dépenses de fonctionnement du budget de la défense.

Ces dernières années, l'Italie a dû subir à la fois la crise économique, avec une réduction drastique de son budget de défense, notamment en 2012, mais également la crise de sa principale entreprise de défense, Finmeccanica, endettée du fait d'acquisitions inconsidérées d'activités déficitaires et d'une organisation éclatée en plusieurs entreprises.

L'arrivée du parti démocrate au pouvoir en 2013 était l'occasion de publier un nouveau livre blanc. En premier lieu, il était nécessaire de recadrer officiellement la politique du pays en matière de défense, notamment vis-à-vis de la majorité gouvernementale, avec une aile gauche du parti démocrate résolument antimilitariste. La bataille contre l'avion de combat F-35 était devenue le symbole de cette opposition aux dépenses militaires.

En second lieu, il était nécessaire de définir une ligne politique claire entre l'insertion dans la construction européenne et la préservation de la relation transatlantique. Les gouvernements Berlusconi avaient fait pencher le curseur du côté des Etats-Unis du point de vue politique - on se souvient de la « lettre des huit » pour soutenir l'intervention en Irak en 2003 - mais également en matière d'armement, que ce soit par des acquisitions aux Etats-Unis (avion F-35) ou des coopérations industrielles. Le parti démocrate était supposé être davantage pro-européen, et Matteo Renzi s'est exprimé en ce sens. L'étude analyse donc le livre blanc à l'aune de ce questionnement et donne une grille d'analyse sur ce que pourraient être les décisions que prendront les Italiens dans les années à venir, dans les domaines industriels et technologiques. Elle analyse également la portée des positions soutenues par l'Italie au niveau de l'Union européenne et le rôle de la nouvelle haute représentante, Federica Mogherini, qui avait été nommée auparavant ministre des Affaires étrangères par Mattéo Renzi.

En troisième lieu, il était nécessaire de donner corps à la réforme des forces armées qui avait été initiée par l'Amiral di Paola en 2012, et de la faire ainsi avaliser politiquement afin de lui donner toute légitimité face aux forces armées.

Enfin, il était nécessaire de fixer la politique industrielle d'armement italienne, ce qui renvoie pour partie au débat coopération avec les Etats-Unis/coopération avec les pays de l'Union européenne.

Si le livre blanc répond à certaines de ces questions, il est parfois nécessaire de lire entre les lignes. Tout d'abord parce que le livre blanc ne décide pas de tout : il renvoie notamment à une révision stratégique de défense qui décidera des capacités opérationnelles et à une stratégie industrielle de défense, deux documents qui doivent être publiés à la fin de l'année. Enfin, il restera sans doute certaines interrogations : tout d'abord quant au niveau du budget de la défense ; ensuite quant au mode de financement de l'industrie ; et enfin les choix technologiques qui seront faits. Des indications sont données dans le livre blanc sur ces choix technologiques et

industriels. L'étude donne également des pistes d'évolution prévisibles, à partir de la documentation disponible au-delà du livre blanc, mais également grâce aux entretiens réalisés dans le cadre de cette étude, en Italie comme en France.

1. LES MUTATIONS DE LA POSTURE STRATÉGIQUE ITALIENNE

L'Italie est un pays doté d'un budget militaire qui reste significatif. Le budget pour la fonction défense s'élève aujourd'hui à 19,37 milliards d'euros¹ prévus pour l'année 2015, dont environ 5 milliards pour les dépenses d'équipement, soit en tout environ 1,2% de son PIB. Les contours précis du budget de la défense italienne sont cependant difficiles à arrêter précisément, du fait de crédits qui proviennent du ministère du Développement économique². L'Italie compte encore 176 000 personnels actifs. On compte 4.500 soldats italiens dans vingt-huit opérations à l'étranger : entre autres, l'Italie contribue à l'opération *Resolute Support* en Afghanistan (500 hommes environ), à l'UNIFIL au Liban (environ 1 100) et à la FMO en Egypte (78). Mais parmi les grands pays européens, c'est celui qui présente le plus grand déséquilibre entre les dépenses d'investissement, les dépenses opérationnelles et les dépenses de personnel³. Sous la pression économique, l'Amiral Giampaolo Di Paola, ministre de la Défense sous le gouvernement de Mario Monti, avait lancé en 2012 une réforme des armées avec l'adoption d'une loi-cadre ayant pour objectif d'économiser à terme plus de 3 milliards d'euros par an en frais de personnel afin d'abonder le budget d'équipement.

Le débat stratégique italien est alimenté aujourd'hui par deux mouvements de fond qui s'opposent : une forte implication atlantiste et un fort engagement européen. À gauche, les pressions pacifistes poussent le parti et certains de ses membres à radicaliser leurs positions, en demandant par exemple l'annulation du programme JSF et une réduction drastique du budget de défense, au travers de la création d'une « armée européenne ». À droite, on trouve ceux qui estiment que l'alliance avec les États-Unis doit primer sur tout. Au regard de ces deux horizons divergents et à la suite du Conseil européen sur la défense de juin 2015, mais aussi de la

¹ D'après les chiffres officiels, le budget italien s'élève à 19.371.206.242€ repartis de la manière suivante : 18.806.115.648€ pour la défense et la sécurité du territoire, 58.139.636€ pour la recherche et l'innovation, 248.616.593€ pour l'administration, et 258.335.365€ de fonds à allouer. Voir l'annexe dédié au bilan de Défense (Tabella 11) de la loi budgétaire italienne 2015 présentée en octobre 2014 au Parlement : « *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)* ». Voir : http://www.difesa.it/Amministrazione/trasparente/bilandi/Documenti/3_DM_101094.pdf

² Voir *infra*.

³ Sur le total des dépenses que le Ministère dédie à l'investissement, au personnel et à l'exercice, les dépenses pour le personnel représentent, en 2015, 71,3 %. Plus précisément, sur un total de 13,6 milliards, 9,7 milliards sont alloués au personnel (+200 millions d'euros par rapport au 2014), 2,7 milliards sont alloués à l'investissement (-550 millions d'euros) et 1,2 milliards à l'entraînement (-200 millions d'euros).

présidence italienne de l'UE et du sommet de l'OTAN de septembre 2014, comment la position italienne se définit-elle aujourd'hui ?

1.1. La documentation stratégique italienne

1.1.1. Les documents stratégiques italiens depuis 2002

Le dernier document stratégique, et présenté comme tel, dont dispose l'Italie date d'avant la crise économique et financière. Le *Chief of the Italian Defence Staff Strategic Concept*, publié en 2005, avait pour objectif principal de fournir aux forces armées un concept stratégique adapté aux transformations de l'OTAN et de la PSDC. Les autres documents stratégiques dont dispose l'Italie ne dessinent pas davantage de vision stratégique à moyen ou à long terme qui soit systématique. Le ministère des Affaires étrangères a publié en 2008 un rapport intitulé *Report 2020, Choices of Foreign Policy*, qui dégage les priorités italiennes en matière de politique étrangère à l'horizon 2020. Ce document définit des priorités régionales italiennes dans les Balkans et la Méditerranée. Enfin, chaque année est publié un document intitulé *Nota Aggiuntiva allo Stato di Previsione della Difesa* qui traite de l'allocation du budget aux forces armées.

Le document italien global le plus à jour est donc le document de 2005. Le *Chief of the Italian Defence Staff Strategic Concept* ne rentre cependant pas dans le détail des besoins stratégiques italiens. L'analyse qu'il fait du nouvel environnement international reprend la Stratégie européenne de sécurité de 2003 et de la documentation de l'OTAN⁴. Son degré d'opérationnalisation est limité. Il ne couvre pas les questions de planification budgétaire, de base industrielle de technologie et de défense ou de programmes d'armement. Il définit le rôle et les missions des forces armées⁵ : protection du territoire national et de la souveraineté, protection de l'espace euro-atlantique, participation aux missions multilatérales de maintien de la paix dans le cadre de l'OTAN, de l'Organisation des nations unies (ONU) ou de l'UE. Il se réfère à la sécurité collective atlantique comme à un principe de défense nationale et inscrit la modernisation de ses forces armées dans le cadre des réformes à l'œuvre au sein de l'Alliance. Il définit certaines aires géographiques d'importance stratégique pour l'Italie⁶ : l'UE, l'OTAN, les

⁴ *Chief of the Italian Defence Staff Strategic Concept*, 2005, Italie, p.20.

⁵ *Ibid*, p.15.

⁶ *Ibid*., p.26.

Balkans, l'Europe de l'Est, le Caucase, l'Afrique du Nord, la Corne de l'Afrique, le Proche et le Moyen Orient ainsi que le Golfe persique. Alors que débutent les travaux du nouveau livre blanc, et à l'aune des bouleversements dans le voisinage sud de l'Europe depuis 2010, quelle posture stratégique l'Italie doit-elle arrêter aujourd'hui, et avec quelles conséquences sur son industrie de défense ?

1.1.2. La mise sur le métier d'un nouveau livre blanc

La mise en chantier, en 2014, d'un « livre blanc sur la défense et la sécurité internationale » participe de cette volonté politique d'ébaucher une réflexion d'ensemble sur le futur de la défense italienne. L'Italie n'a eu que deux précédents livres blancs : celui de 1985 (le plus complet) et celui de 2002, que certains observateurs considèrent davantage comme une « mise à jour »⁷.

Ce projet est apparu lors d'un conseil suprême de défense auprès de la présidence de la République en novembre 2013, alors que Mario Mauro était ministre de la Défense. Son successeur, Roberta Pinotti (gouvernement de Matteo Renzi, depuis le 22 février 2014) a repris à son compte cette initiative qui a été formalisée lors d'un conseil suprême de défense en mars 2014, en affichant l'objectif de « redéfinir le cadre stratégique de référence pour l'instrument militaire, ses objectifs en termes d'efficacité [...] et les lignes de réorganisations structurelles ». Cet objectif est alors partagé par sa collègue des Affaires étrangères, Federica Mogherini, et Roberta Pinotti est également soutenue par le Président du conseil Matteo Renzi. La motivation de ce livre blanc est double : dans un contexte de forte pression budgétaire, il s'agit pour le ministre de mettre en œuvre une méthodologie des choix en matière de structure des armées et du format, guidée par une évaluation du rôle de l'Italie et des scénarios d'emploi/risques.

Cet exercice a également pour vocation la promotion de la transparence et du débat en matière de politique de défense à l'intérieur de la majorité politique, mais aussi dans l'ensemble de la société. En effet, il émerge en Italie une critique croissante des dépenses militaires alors que se développent les idées pacifistes au sein des partis politiques.

La critique vient tout d'abord de la gauche. L'affirmation du M5S comme premier parti lors des dernières élections législatives a poussé les partis politiques traditionnels, en coalition, à vouloir réduire le consensus autour de cette formation antisystème, en siphonnant ses thèmes et son

⁷ Voir : <http://www.defensenews.com/story/defense/policy-budget/2015/04/23/italy-produces-defense-white-paper/26231421/>

électorat. Ainsi les « dépenses militaires » sont critiquées en général et particulièrement le programme de chasseur F-35, symbole fort, non seulement de par son volume financier mais également du fait qu'il vienne des États-Unis. La gauche du Parti démocrate (PD, principal parti de la coalition du gouvernement) reprend ces thématiques, qui sont également portées par des mouvements d'opinion (pétitions d'intellectuels et d'artistes).

D'un autre côté, depuis le gouvernement de M. Monti (décembre 2012), les équipes gouvernementales italiennes intègrent une composante catholique parfois opposée à l'action militaire, en particulier dans le cadre d'interventions hors du territoire national – notamment, la Communauté de Sant'Egidio qui place ses hommes au ministère des Affaires étrangères et dont Mario Giro, actuel secrétaire d'État aux affaires étrangères, a été l'un des responsables. Un consensus négatif diffus se fait jour à l'endroit de la dépense et de l'action militaires. Ce consensus est renforcé par le contexte de crise des finances publiques dans lequel aucune force politique, même de droite, n'épargne la défense face aux coupes prévues ou à prévoir. Enfin, même après les événements en Ukraine, nombre de responsables italiens ne considèrent pas la Russie comme une menace potentielle directe vis-à-vis de laquelle il conviendrait de maintenir, voire de renforcer, les politiques de dissuasion. Cette perception est partagée par toute la classe politique italienne, depuis Silvio Berlusconi (qui n'a jamais caché ses liens d'amitié avec Vladimir Poutine) et ses partisans, jusqu'à la gauche traditionnellement pacifiste et encline à considérer la Russie avec indulgence.

R. Pinotti a cependant une longue expérience au sein de la commission de Défense du Sénat, et a montré à plusieurs reprises sa volonté de maintenir les capacités de la défense italienne. Elle a ainsi relancé le processus de rédaction du livre blanc, en s'appuyant sur un groupe de douze personnes, présidé par le conseiller militaire de la Présidence du Conseil, le Général Carlo Magrassi. Y ont participé des membres du cabinet tels que le Général Stefano Cont, chef du service de politique militaire ; des représentants des institutions de la présidence de la République et du ministère des Affaires étrangères ; ainsi que des experts consultants du ministère de la Défense, comme par exemple Michele Nones, directeur du programme « sécurité et défense » de l'Istituto Affari Internazionali (IAI), un think-tank italien.

La première étape a été l'organisation d'un colloque international sur la sécurité internationale et la défense début juin 2014, de façon à préciser des éléments sur les menaces et les scénarios, avec la collaboration du ministère des Affaires étrangères. Suite à cette première phase, l'équipe du livre blanc a présenté en juin 2014 des « lignes de tendance » (Linee Guida) qui ont été

diffusées sur le site du ministère de la Défense pour permettre la réception éventuelle de commentaires⁸.

Ces rencontres se sont poursuivies en septembre 2014 avec un séminaire dédié à la communauté scientifique et technique. D'autres séminaires ont été organisés, ainsi qu'une série de réflexions thématiques internes avec les forces armées⁹. Mais alors que la structure interne au ministère de la Défense poursuit le travail de déclinaison du document en propositions, le calendrier politique reste volatile, comme l'a montré le vote du 24 septembre par la chambre des députés, de plusieurs motions divergentes concernant le programme F-35 dont une, celle du PD, demandait la réduction par deux du budget initialement prévu pour ce programme (sans d'ailleurs préciser de quel budget il s'agissait « initialement », celui des 131 appareils prévus en début du programme ou celui des 90 établis par le ministre G. Di Paola en 2012).

Au-delà de la validité relative de cette motion, le livre blanc semblait être engagé dans une « course contre le temps » face aux pressions anti-budget F-35 qui s'exercent au sein du Parlement. Ce dossier ne comporte pas de véritable date-butoir mais constitue un sujet sensible qui peut être relancé à n'importe quel moment, par exemple pour servi d'exutoire à des demandes provenant de l'aile gauche et pacifiste de la coalition de gouvernement. D'un autre côté, la volonté commune Défense-Affaires étrangères d'opérer un examen de la position stratégique de l'Italie intervient dans un contexte particulièrement difficile ; celui de la montée des risques à l'Est (Ukraine) ainsi qu'au Sud (Syrie, Irak et Lybie). L'Italie est en première ligne face à l'augmentation du phénomène de migration, alors que Federica Mogherini a été désignée comme future Haute Représentante de l'UE dans la nouvelle Commission européenne.

1.1.3. Le document préparatoire au livre blanc italien

L'équipe en charge de la rédaction du livre blanc italien a présenté en juin 2014 un document intitulé *Lignes de tendance pour un livre blanc pour la sécurité internationale et la défense*, dont

⁸ Voir infra et : http://www.difesa.it/Primo_Piano/Pagine/LibroBianco.aspx

⁹ Liste des séminaires :

- 05/06/14 avec les experts de sécurité et relations internationales
- 16/09/14 avec la communauté scientifique et technique
- 29/09/14 avec les industriels
- 13/09/14 avec les ONG et associations de volontariat

une version a été rendue disponible en anglais¹⁰, et dont une synthèse est rendue disponible ci-dessous. Il s'agit d'une réflexion qui, pour de nombreux aspects, prépare le terrain pour le livre blanc et permet de comprendre sa genèse.

Ces « lignes de tendance » analysent tout d'abord de manière fouillée le contexte stratégique international et définissent une série d'aspects méthodologiques. Elles ne représentent pas de rupture par rapport aux analyses précédentes (toute la gamme des alliances et missions potentielles est représentée) et ne rentrent pas dans des choix ou orientations contraignantes. Elles permettent cependant de replacer l'instrument militaire dans une vision plus large et « civile » de l'évolution de la société italienne et de sa tutelle dans un contexte international. Elles présentent donc une vision ouverte qui définit potentiellement un rôle militaire de l'Italie dans le monde, mais sans faire référence aux contraintes d'organisation et de budget. Il faut souligner la volonté de formulation d'un intérêt national italien, une nouveauté dans les documents stratégiques italiens, longtemps marqués par le refus d'une affirmation nationale si explicite.

Le document rappelle tout d'abord que le contexte international se caractérise par l'incertitude¹¹. La mondialisation produit des tendances contradictoires : interconnexion et interdépendance d'un côté, fragmentation et déstabilisation de l'autre¹². Si la menace militaire dite traditionnelle, c'est-à-dire visant le territoire, diminue, le principal phénomène qui caractérise le monde est celui d'une instabilité générale porteuse de conflits plus forcément limités et confinés, et catalysée par des facteurs politiques, sociaux, économiques, environnementaux, de croyance¹³. Il est extrêmement difficile de prévoir quand la combinaison de ces facteurs génèrera de la déstabilisation, et donc des crises et des conflits. Les caractéristiques de telles situations sont plus aisément prévisibles à moyen terme¹⁴.

La montée en puissance des émergents est également porteuse d'incertitude et d'instabilité. Le terrorisme international peut aussi avoir des conséquences concrètes et sérieuses dans des zones apparemment immunisées. D'autres phénomènes constituent des facteurs de déstabilisation pouvant révolutionner les formes de la compétition politique, économique et

¹⁰ « *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa : Linee Guida* » Ministère de la Défense Italien 2014. Voir : <http://www.difesa.it/EN/Documents/White%20Paper%20-%20Guidelines.pdf>

¹¹ « *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa : Linee Guida* » Ministère de la Défense Italien 2014. Page 1, Par. 3 « Il principale fenomeno che appare mostrarsi come più probabile é quello di una diffusa e frequente instabilità »

¹² *Ibid.* Page 1, Par. 1

¹³ *Ibid.* Page 1, Par. 2

¹⁴ *Ibid.* Page 1, Par. 7 « (...) estrema difficoltà di predire esattamente dove e quando l'insieme combinato dei fattori genererà fenomeni di destabilizzazione e, conseguentemente, l'insorgenza di situazioni di crisi e di conflittualità, (...) più prevedibile appare la possibilità di individuare nel medio termine le caratteristiche proprie di tali situazioni »

militaire. L'affirmation d'un nouvel équilibre international (multipolarisation, régionalisation, nouveaux acteurs) est potentiellement porteuse de situations de crises, peut-être localisées mais significatives pour l'Italie.¹⁵

Le futur politique, économique et social du pays est ancré à l'Europe et à son devenir. Les intérêts de sécurité de l'Italie correspondent en grande partie à ceux de ses partenaires européens¹⁶. La sécurité et la stabilité du continent et des espaces transatlantiques figurent donc parmi ses intérêts vitaux, en ce qu'elles garantissent l'efficacité de l'Union européenne (UE) et de l'Alliance atlantique (OTAN)¹⁷. Au-delà de l'Europe, l'économie italienne dépend du commerce international, des matières premières, notamment énergétiques, et de sa capacité à attirer des investissements¹⁸. L'Italie devra savoir agir de façon autonome pour la sauvegarde de ses intérêts particuliers, « avec une attention particulière portée au voisinage oriental et méridional de l'UE ».¹⁹ Sont également mentionnés les organisations internationales, les relations bilatérales et les ressortissants à l'étranger.

Liberté, sécurité et bien-être dépendent d'une stabilité internationale générale, d'un système international qui protège un certain nombre de valeurs et du développement économique²⁰. Le réseau qu'a développé l'Italie ne doit pas être considéré comme acquis²¹. Le pays est désireux d'agir internationalement pour la paix et le progrès, dans un cadre multilatéral. Il plaide pour une évolution de l'Europe vers plus d'intégration des ressources et des capacités, un renforcement de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), ainsi que du lien transatlantique²². En ce sens, « il faut retenir l'importance de la stabilité de la politique internationale et prêter attention aux choix dans ce domaine parce que il en va de la qualité et de la valeur de notre (de l'Italie, ndlr) crédibilité internationale »²³.

La crédibilité internationale conquise par l'Italie est assurément basée sur certaines qualités et valeurs de sa société. Ces vingt dernières années, la participation du pays à des opérations internationales n'aurait pas été possible sans la transformation radicale de ses forces armées en

¹⁵ « *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa : Linee Guida* » Ministère de la Défense Italien 2014. Page 2, Par. 10

¹⁶ *Ibid.* Page 2, Par 12 «I nostri interessi di sicurezza coincidono in larga misura con quelli di altri partner europei»

¹⁷ *Ibid.* « E', pertanto, interesse vitale dell'Italia preservare la sicurezza e la stabilità del continente europeo e degli spazi transatlantici, perseguibili garantendo l'efficacia della Unione Europea e della Alleanza Atlantica (...) »

¹⁸ *Ibid.* Page 2, Par. 13

¹⁹ *Ibid.* Page 2, Par. 13 « una particolare attenzione andrà riservata al vicinato orientale e meridionale dell'Unione Europea (...) »

²⁰ *Ibid.* Page 3, Par. 15

²¹ *Ibid.* Page 3, Par. 16

²² *Ibid.* Page 3, Par. 19

²³ *Ibid.* Page 3, Par. 20 « (...) la stabilità della politica estera e di difesa e le scelte che in tale contesto sono prese, assumono esse stesse qualità e valore della nostra credibilità internazionale »

un instrument moderne d'action. Cela a renforcé le rôle de l'Italie, ainsi que ses relations d'alliances²⁴. Persiste néanmoins une faiblesse traditionnelle : une conscience et une attention insuffisante envers la sécurité internationale, une élaboration inadéquate d'une stratégie globale de protection des intérêts nationaux, une attention modeste accordée au maintien en pleine efficacité des instruments d'intervention, à commencer par les forces armées²⁵.

La Défense vise la protection des intérêts vitaux. Elle ne doit pas être un thème d'intérêt des seuls militaires²⁶. Plus précisément, il manque une compréhension générale du coût à payer pour garantir les droits auxquels tout le monde fait référence²⁷.

Aucun acteur ne menace la survie nationale, mais le futur proche sera sans doute caractérisé par un niveau notable d'incertitude, de risques et de menaces auxquels il faudra faire face²⁸. Cette incertitude était auparavant gérée par un instrument militaire équilibré, caractérisé par une pluralité de capacités. « Aujourd'hui, il apparaît évident que les ressources financières constituent une contrainte incontournable. En estimant donc que le pays ne sera pas en mesure de répondre de façon autonome à toutes les exigences, le Livre blanc devra établir des objectifs nouveaux et réalistes »²⁹, une nouvelle idée de la sécurité nationale s'appuyant sur trois piliers fondamentaux : l'intégration européenne³⁰, la cohésion transatlantique³¹ et les relations globales³².

Le document énonce quelques dispositions juridiques relatives aux attributions : défense de l'État, agir pour la réalisation de la paix et de la sécurité. Sont également prévues la sauvegarde des institutions ainsi que des missions particulières en cas de calamités publiques, d'urgence, etc. Les forces armées ont aussi un devoir d'utilité publique et de protection environnementale.³³

L'interrogation ne porte pas tant sur ces « devoirs » que sur comment les acquitter et configurer l'instrument en conséquence³⁴ : « il sera donc demandé au Livre blanc d'identifier la posture

²⁴ *Ibid.* Page 4, Par. 24-25

²⁵ *Ibid.* Page 4, Par. 26

²⁶ *Ibid.* Page 4, Par. 27

²⁷ *Ibid.* Page 4, Par. 28

²⁸ « *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa : Linee Guida* » Ministère de la Défense Italien 2014. Page 4, Par. 29

²⁹ *Ibid.* Par. 30 « Oggi, appare evidente che le risorse finanziarie, costituiscono un ineludibile vincolo a procedere su tale via »

³⁰ *Ibid.* voir Page 5, Par 31

³¹ *Ibid.* voir Page 5, par 32

³² *Ibid.* voir Page 5, par 33

³³ *Ibid.* Page 5, Par. 35-36

³⁴ *Ibid.* Page 5, Par. 37

future correcte des forces armées»³⁵. L'exercice devra se réaliser selon un périmètre prenant en compte quatre paramètres : géostratégique, quantitatif, qualitatif, capacitaire.³⁶ « L'objectif est de définir, en termes qualitatifs, un cadre à la fois de référence et politique qui puisse guider la révision de l'instrument militaire, permettant l'élaboration d'une planification générale de développement des capacités à moyen-long terme »³⁷. En ce sens, est introduit l'acronyme I³E³ : un instrument interarmées, international, interopérable, qui soit efficace, efficient et économique.³⁸

Il est possible que coexistent des formes d'hostilités asymétriques et des formes plus traditionnelles de confrontation conventionnelle et symétrique, également de haute intensité.³⁹ Risques et menaces se développeront dans des zones étendues et fragmentées, proches ou lointaines (« anarchie institutionnelle »). Il faut s'attendre à faire face à des ennemis recourant à des formes non conventionnelles et non symétriques, parmi lesquelles de nouveaux domaines, comme le cyber⁴⁰. Les forces armées vont donc être amenées à opérer selon des objectifs plus complexes et sophistiqués. Dissuasion et neutralisation de la menace seront seulement certains des devoirs requis. Dans ce cadre, il est notamment mentionné que les forces armées agissent, entre autres, avec les organisations non gouvernementales⁴¹. « De telles interventions seront tendanciellement conduites avec d'autres pays et, en tout cas, jamais en dehors du droit international »⁴².

La menace visant le territoire national n'est ni à exclure, ni à ignorer, même si elle diminue. Équilibrées et intégrées, les forces armées devront contribuer donc à la « défense de la patrie » (p. 49), ainsi « qu'à la défense commune européenne et à la défense intégrée des territoires de l'OTAN »⁴³.

Il importe également de communiquer avec l'opinion publique, à des fins de soutien, de transparence et de contrôle démocratique⁴⁴. Enfin, dans un contexte d'interaction croissante

³⁵ *Ibid.* Page 6, Par. 38

³⁶ *Ibid.* Page 6, Par. 40

³⁷ « *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa : Linee Guida* » Ministère de la Défense Italien 2014. Par. 41 « L'obiettivo é di delineare, in termini qualitativi, un quadro di riferimento e di indirizzo politico che possa guidare la successiva opera di revisione dello Strumento militare, consentendo l'elaborazione di una pianificazione generale di sviluppo delle capacità che sia di medio-lungo termine »

³⁸ *Ibid.* Page 6, Par. 41

³⁹ *Ibid.* Page 6, Par. 44

⁴⁰ *Ibid.* Page 6, Par. 46

⁴¹ *Ibid.* Page 7, Par. 47

⁴² *Ibid.* Page 7, Par. 48 « Tendenzialmente tali interventi saranno condotti con altri Paesi e, in ogni caso, sempre in coerenza con il diritto internazionale »

⁴³ *Ibid.* Page 7, Par. 49 « Una forza bilanciata (...) ed integrata, (...) »

⁴⁴ « *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa : Linee Guida* » Ministère de la Défense Italien 2014. Par. 50

entre sécurité et défense, il est nécessaire de s'interroger sur l'opportunité de développer une pensée plus sophistiquée en la matière⁴⁵.

Si l'Italie s'est dotée de capacités pour protéger ses intérêts vitaux au cours de la dernière décennie, « les forces armées devront à présent adopter un modèle opérationnel qui puisse, en cohérence avec les ressources prévues, fournir une référence stable pour les activités de planification et le développement des capacités »⁴⁶. Ainsi, « le Livre blanc devra définir la force et la capacité nécessaire pour permettre à l'instrument militaire d'assurer : la défense du territoire et des intérêts vitaux nationaux ; le succès des opérations en cours et les éventuelles exigences futures de participation internationale ; la fonction de dissuasion et la prévention des conflits futurs dans le cadre des alliances constituées ; une contribution à la réponse multidimensionnelle aux urgences nationales et aux crises internationales. »⁴⁷.

Il est possible d'élaborer une typologie de ce modèle selon les quatre paramètres précédemment énoncés. *In fine*, il s'agira d'équilibrer deux exigences : disposer d'un instrument plus capable et efficace en cas d'utilisation dans l'espace national et dans l'étranger proche et d'intérêt stratégique ; et celui de mutualiser des capacités plus circonscrites pour les autres interventions⁴⁸. Il s'agit d'un choix politico-militaire. Il est en cela nécessaire de répondre à une « clé d'équilibre », ou de sauvegarder une expression capacitaire adaptée entre ses composantes opérationnelles, de flexibilité, ou permettre de futures redéfinitions, ou considérer le cas de rapides mutations de scénarii internationaux non planifiables⁴⁹. Au final, un instrument avec un large spectre de capacités ou des forces armées avec des capacités opérationnelles diversifiées⁵⁰. Deux activités devront être développées dans le cours de la définition du livre blanc. La première est liée à la pleine compréhension et au partage politique du sens du choix que l'on entend poursuivre au niveau du rôle international à acquérir et maintenir, et, en conséquence, des nécessités de structure, de personnel, de moyens et systèmes. La seconde est liée à l'appréciation d'adhésion nécessaire des choix d'investissement au modèle opérationnel⁵¹.

Au-delà du modèle opérationnel qui sera choisi, l'instrument militaire représentera une garantie et une assurance, et pas seulement un dispositif pour gérer les situations contingentes. Il doit

⁴⁵ *Ibid.* Page 7, Par. 51

⁴⁶ *Ibid.* Page 7, Par. 53 « le Forze armate dovranno ora adottare un modello operativo che possa, in coerenza con le risorse previste, fornire uno stabile riferimentoper le attività di pianificazione e lo sviluppo delle capacità ».

⁴⁷ *Ibid.* Page 7, Par. 52. « Il Libro Bianco dovrà definire la forza e le capacità necessarie per consentire allo Strumento militare »

⁴⁸*Ibid.* Page 8, Par. 55

⁴⁹ *Ibid.* Page 8, Par. 56

⁵⁰ *Ibid.* Page 8, Par. 57

⁵¹ *Ibid.* Page 8, Par. 60

être préservé dans son essence, dans ses institutions, dans son professionnalisme, dans la motivation de son personnel, dans ses valeurs et capacités fondamentales. Tant de qualités qu'il n'est pas possible d'acquérir à court terme et qui, une fois perdues, le sont pour toujours⁵².

Aussi est-il nécessaire de se demander si les modalités organisationnelles actuelles répondent encore aux exigences en matière de coût, d'efficacité et d'adaptation aux engagements opérationnels actuels et futurs⁵³. « Le changement des objectifs ou des ressources à disposition rend inéluctable un changement de la structure organisationnelle. [...] Il est demandé au Livre blanc d'identifier les exigences précises et les qualités générales dont l'organisation future devra s'inspirer, ainsi que le modèle organisationnel général le plus adapté, auquel l'instrument devra se conformer »⁵⁴. Parmi ces exigences et qualités, rationalité, efficacité, élimination de tout double emploi non nécessaire, minimisation du nombre de niveaux hiérarchiques et recherche de solutions multinationales au niveau européen sont « non négociables »⁵⁵.

Le modèle devra garantir prioritairement l'efficacité de l'instrument opérationnel et de son organisation. Les choix devront permettre une capacité de direction unitaire plus efficace, une rationalisation et une simplification des processus et des structures organisationnelles. Devront également être identifiées des solutions organisationnelles et procédurales en vue d'une plus grande implication de l'autorité politique.

Le document affirme ensuite que « l'élément humain est et restera central »⁵⁶. Il faut s'interroger sur les capacités humaines indispensables, et ainsi sur l'actualité, la cohérence et l'efficacité de l'approche de formation⁵⁷. Il faut également explorer l'opportunité de développer des parcours partagés, et plus exclusivement nationaux. La réflexion devra aussi tenir compte de la contribution que le plan de formation peut apporter à la société civile, notamment à destination de la jeunesse et à ses exigences de qualification et préparation professionnelles⁵⁸. Il est nécessaire de s'interroger sur la « particularité militaire », sur sa protection et sa valorisation, et sur ses lacunes d'ordre humaines et sociales⁵⁹. Les exigences de réajustement de la structure organisationnelle et fonctionnelle auront certainement un impact sur d'autres thématiques

⁵² *Ibid.* Page 8, Par. 61

⁵³ « *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa : Linee Guida* » Ministère de la Défense Italien 2014. Page 9, Par. 62

⁵⁴ *Ibid.* Page 9, Par. 63 « Al Libro Bianco é chiesto di individuare precisi requisiti e qualità generali, cui l'organizzazione futura dovrà ispirarsi »

⁵⁵ *Ibid.* Page 9, Par. 63.

⁵⁶ *Ibid.* Page 9, Par. 66 « l'elemento umano é, e rimarrà centrale »

⁵⁷ *Ibid.* Page 9, Par. 65

⁵⁸ *Ibid.* Page 9, Par. 67

⁵⁹ « *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa : Linee Guida* » Ministère de la Défense Italien 2014. Par. 68

relatives au personnel⁶⁰. Est enfin mentionné le rôle du personnel civil de la Défense, dans le cadre d'une plus grande synergie avec les composantes militaires⁶¹. « Il sera donc demandé au Livre blanc de délimiter des éléments précis de référence méthodologique et qualitatif à l'intérieur desquels et grâce auxquels il soit possible de donner une pleine application du modèle professionnel existant »⁶², dans le cadre des E3⁶³.

Le document confirme la nécessité de développer et de maintenir une solide base technologique et industrielle, facteur de garantie des intérêts nationaux⁶⁴. Il s'agit de maîtriser au mieux des technologies déterminées, d'utiliser au maximum les potentialités et d'adapter les applications aux exigences nationales⁶⁵. Technologies avancées et capacités industrielles appropriées peuvent faciliter le développement collaboratif de nouveaux produits sur un plan de parité, renforçant l'intégration avec les partenaires, européens et autres. Elles peuvent, enfin, contribuer à la croissance : avec l'aérospatial et les chantiers navals, sécurité et défense représentent l'un des rares domaines de technologies avancées encore présent dans le pays⁶⁶.

Il faut remplir les exigences d'acquisition et de modernisation des équipements, ainsi que le maintien des capacités technologiques et productives⁶⁷. Le marché s'est profondément transformé au cours des vingt dernières années, ce qui nécessite une adéquation continue des systèmes et/ou la nécessité de réduire les temps de développement des programmes⁶⁸. En outre, les innovations sur le marché civil peuvent trouver des applications militaires. Les forces armées doivent ainsi maintenir des compétences technologiques adéquates pour identifier et définir précisément leurs exigences⁶⁹. Les changements sur le marché sont aussi synonymes de centralisation et, dans le cas de l'Europe, de transnationalisation des grands groupes. Leur taille déséquilibre, surtout en Europe, le rapport demande nationale – offre transnationale et affaiblit la capacité traditionnelle de contrôle des États⁷⁰.

⁶⁰ *Ibid.* Page 10, Par. 69

⁶¹ *Ibid.* Page 10, Par. 70

⁶² *Ibid.* Page 10, Par. 71 « Al Libro Bianco sar  dunque chiesto di dedicare precisi elementi di riferimento metodologico e qualitativo all'interno dei quali e mediante i quali sia possibile dare piena implementazione all'esistente modello professionale »

⁶³ «Effective, efficient, and economic».

⁶⁴ *Ibid.* Page 10, Par. 72

⁶⁵ *Ibid.* Page 10, Par. 73

⁶⁶ *Ibid.* Page 10, Par. 74

⁶⁷ *Ibid.* Page 10, Par. 75

⁶⁸ « *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa : Linee Guida* » Ministère de la Défense Italien 2014. Page 11, Par. 76

⁶⁹ *Ibid.* Page 11, Par. 77

⁷⁰ *Ibid.* Page 11, Par. 78

« Dans ce cadre, il est demandé au livre blanc de s'interroger sur la façon de résoudre un des principaux problèmes [du] processus d'acquisition, ou celui de définir et maintenir à jour un "plan stratégique" »⁷¹. Les dimensions et capacités globales du marché sont insuffisantes pour garantir le maintien des capacités productives requises par la compétition internationale⁷². Dans le processus d'élaboration du Livre blanc, il faudra « vérifier comment concilier le maintien d'un avantage technologique national et européen, comme facteur de garantie de sécurité pour le futur, avec la perspective d'un marché futur relativement limité »⁷³. Pour favoriser une nouvelle approche nationale des acquisitions, il faudra affronter et résoudre des aspects organisationnels et de gestion concernant : les rapports entre les directions technico-opérationnelles et technico-administratives ; le rapport entre la Défense et l'industrie ; la formation du personnel destiné à l'activité d'acquisition ; la possibilité d'une utilisation majeure des agences européennes - en premier lieu l'Organisme conjoint de coopération en matière d'armement (OCCAR) -, également pour la gestion des programmes nationaux⁷⁴.

Le document s'interroge enfin sur la meilleure manière d'assurer aux citoyens que la dépense se réalise de la meilleure des façons et sur les solutions à adopter pour garantir sa flexibilité et son efficacité⁷⁵. Ainsi, « le Livre blanc devra identifier des instruments opérationnels et des méthodologies d'action en mesure de rendre plus transparents les processus de choix et les solutions identifiées [...] En outre, il devra donner des indications précises sur la manière de consolider les procédures de programmation, gestion et notification des ressources et services effectués, afin de corrélérer de façon harmonieuse les ressources disponibles au spectre des devoirs assignés à l'instrument militaire »⁷⁶. Devra également être évaluée l'opportunité d'une

⁷¹ *Ibid.* Page 11, Par. 79 « In questo quadro, al Libro Bianco è chiesto di interrogarsi su come risolvere uno dei principali problemi del nostro processo di acquisizione, ovvero quello di definire e mantenere aggiornato un *piano strategico* »

⁷² *Ibid.* Page 11, Par. 80

⁷³ *Ibid.* Page 11, Par. 81 « verificare come conciliare il mantenimento di un vantaggio tecnologico nazionale ed europeo, come fattore di garanzia e sicurezza per il futuro, con la prospettiva di un mercato futuro relativamente limitato. »

⁷⁴ « *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa : Linee Guida* » Ministère de la Défense Italien 2014. Page 11-12, Par. 82-85 « Il primo riguarda il rapporto fra i Vertici Tecnico-Operativi e quelli Tecnico-Amministrativi (...). Il secondo riguarda il rapporto fra la Difesa e l'industria (...). Il terzo riguarda la formazione del personale destinato all'attività di acquisizione (...). Il quarto riguarda la possibilità di un maggiore utilizzo delle Agenzie europee (OCCAR in primis) anche per la gestione dei programmi nazionali. »

⁷⁵ *Ibid.* Page 12, Par. 87

⁷⁶ *Ibid.* « il Libro Bianco dovrà individuare strumenti operativi e metodologie d'azione in grado di rendere più trasparenti i processi di scelta e le soluzioni individuate (...). Inoltre, dovrà dare precise indicazioni su come consolidare le procedure di programmazione, gestione e rendicontazione delle risorse e dei servizi svolti, al fine di correlare armonicamente le risorse disponibili allo spettro dei compiti assegnati allo Strumento Militare ».

loi de budget quadriennale pour les investissements majeurs⁷⁷. Enfin, le document met en avant la nécessité de s'interroger sur l'exigence de dépasser la répartition entre les dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement⁷⁸.

1.1.4. Structure du livre blanc italien

L'analyse présentée dans le *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa : Linee Guida* permet de mieux appréhender les thèmes qui figurent dans le livre blanc de 2015 et de comprendre la genèse de sa structure et de son questionnement. Le *Livre Blanc pour la sécurité internationale et la défense*⁷⁹, présenté au Parlement italien le 21 avril 2015, est un document divisé en dix chapitres. Il débute par l'explication du contexte de sa publication, puis du cadre stratégique dans lequel il sera mis en œuvre. Il s'ensuit l'exposition des grandes lignes de la nouvelle politique de défense et de sécurité internationale italienne. Il couvre le retour d'expérience des opérations extérieures italiennes, le plan de gestion et d'organisation des capacités des forces armées, le projet de transformation des forces armées, et les ressources humaines. Le document se termine par l'exposition de la politique industrielle, technologique et scientifique italienne et les modalités législatives de mise en œuvre du document.

Le nouveau livre blanc italien s'ouvre donc par la présentation des grandes lignes du document et de ses objectifs, qui doivent tant répondre à court terme aux besoins directs de la nation qu'agir à long terme⁸⁰. La réforme intérieure du ministère de la Défense, la diminution projetée de 25% du personnel de défense, incluse dans la loi n°244 de 2012⁸¹, et la réforme des processus de décision et de fonctionnement du ministère doivent y servir. Une approche pluridisciplinaire et interarmées, la coopération entre différents ministères, ainsi que l'exigence d'une plus grande appropriation des questions de défense par l'ensemble des composantes de la nation⁸² doivent également permettre d'y contribuer.

⁷⁷ *Ibid.* Page 12, Par. 88

⁷⁸ *Ibid.* Page 12, Par. 89

⁷⁹ « *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, La nostra Difesa* », Ministère de la Défense Italien, 2014.

⁸⁰ *Ibid.* Chap. 1, Page 4, par. 5-8

⁸¹ *Loi n°244* du 2012. Dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme on prévoit une réduction du personnel de 190.000 militaires et 30.000 civils à 150.000 militaires et 20.000 civils.

⁸² *Ibid.* Chap. 1. Page 7, Par 21-22

Les deuxième et troisième chapitres du livre blanc italien décrivent le paysage stratégique international⁸³ pour définir en retour les intérêts vitaux et stratégiques italiens⁸⁴. Ces derniers se déclinent, par ordre de priorité, sur quatre versants : la nation, la région euro-atlantique, la région euro-méditerranéenne, et enfin le monde entier. La zone Euro-Atlantique est qualifiée de « priorité absolue »⁸⁵) et l'accent est mis sur la région euro-méditerranéenne⁸⁶, avec une définition géographique de cette dernière. Elle comprend les pays de l'Union Européenne, les Balkans, la région de la Mer Noire, la région méditerranéenne du Moyen Orient, et le Maghreb⁸⁷ : « atteindre un niveau élevé de stabilité et développement démocratique dans les pays qui influencent la région méditerranéenne est un objectif prioritaire pour le pays »⁸⁸. Dans ce cadre, l'Italie participera de manière active dans le cadre des opérations de prévention et de maintien de la sécurité globale, et devra être prête à considérer plusieurs théâtres opérationnels⁸⁹. Cela nécessite un instrument militaire intégré et moderne, qui puisse agir tant sur les sources des conflits, la prévention et éventuellement l'intervention en temps utile⁹⁰. Il en découle la définition des missions des Forces armées, à savoir : la défense de l'Etat, la défense des espaces euro-atlantiques et euro-méditerranéens, la contribution au maintien de la sécurité internationale, et la mise en œuvre de tâches spécifiques en cas d'urgence et de calamité⁹¹.

Le quatrième chapitre du livre blanc italien se livre à un retour d'expérience des opérations extérieures italiennes et une analyse des conflits contemporains. Les conflits considérés sont la Bosnie et le Liban⁹², le Kosovo⁹³, l'Irak⁹⁴ et plus largement le terrorisme international⁹⁵. Le Liban et la Bosnie ont démontré la capacité des forces italiennes à opérer de manière inter-armée et interministérielle, le Kosovo a renforcé l'image et l'action de l'Italie au niveau international, et

⁸³ *Ibid.* Chap. 2. Page 9-11, Par. 29-39.

⁸⁴ « *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, La nostra Difesa* », Ministère de la Défense Italien, 2015. Page 15-19, Par. 54-79

⁸⁵ *Ibid.* Chap. 2. Page 11, Par. 42. « Appare dunque evidente come la regione euro-atlantica rappresenta il fulcro degli interessi nazionali e, in quanto tale, la sua sicurezza costituisce la priorità assoluta del paese »

⁸⁶ *Ibid.* Page 12-13, Par. 43-51

⁸⁷ *Ibid.* Page 12, Par 44

⁸⁸ *Ibid.* Chap. 3. Page 18, Par 71 « Raggiungere un elevato grado di stabilità e di sviluppo democratico nei paesi che incidono sul Mediterraneo costituisce quindi un obiettivo prioritario per il nostro paese ».

⁸⁹ *Ibid.* Chap. 3. Par 75-76. Voir les paragraphes « condivisione della sicurezza e della difesa », « partecipazione attiva alla sicurezza e difesa », « molteplicità dei campi di azione ».

⁹⁰ *Ibid.* « capire, prevenire, intervenire tempestivamente »

⁹¹ *Ibid.* Page 20, Par. 81

⁹² « *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, La nostra Difesa* », Ministère de la Défense Italien, 2015. Chap. 4 Page 21, Par. 82, point a)

⁹³ *Ibid.* Point b)

⁹⁴ *Ibid.* Point c)

⁹⁵ *Ibid.* Point d)

L'Irak a démontré la capacité de l'instrument militaire de se déployer avec efficacité dans un espace et un temps limités. Il en ressort la nécessité de maintenir des capacités adéquates de dissuasion et de réponse conventionnelle, de garantir la possibilité d'un déploiement rapide, la cohérence inter-armée, et l'importance des forces spéciales. La réforme devra ainsi permettre à l'outil militaire italien d'agir rapidement et de manière flexible face aux exigences de définir les différentes modalités opérationnelles⁹⁶. L'activité d'analyse et de recherche devra être renforcée, notamment par la collaboration avec d'autres institutions non militaires⁹⁷. Pendant les périodes de paix, l'intégration avec les alliés de l'Italie devra être développée⁹⁸. Le rôle croissant des domaines cybernétique et de l'espace et donc du développement de la technologie⁹⁹ est reconnu. La nécessité de garantir une formation de haute qualité à la composante humaine, qui « reste centrale dans le rôle de l'instrument militaire »¹⁰⁰ est également affirmée. Cela nécessitera d'investir dans « la capacité d'interaction dans des environnements multiculturels et complexes, la capacité de compréhension et l'esprit d'inventivité et d'adaptation »¹⁰¹. Le livre blanc met enfin un accent particulier sur les enjeux suivants : l'importance de l'équilibre coût-efficacité dans le choix des équipements¹⁰²; la répartition des capacités dans les différents domaines capacitaires en tenant compte des secteurs « dans lesquels l'emploi de l'armée semble le plus probable et le plus efficace », en collaborant avec les autres nations dans le cas de l'insuffisance de capacités fondamentales¹⁰³; et enfin l'objectif de renforcer les capacités des forces spéciales et des forces opérationnelles spéciales, en visant à un renforcement de la synergie entre ces dernières et les forces conventionnelles.

La seconde partie du livre blanc italien, quant à elle, est consacrée à l'impact de ces conclusions stratégiques sur la structure et la réforme des forces armées italiennes. Le document traite des niveaux de maintien en condition opérationnelle, de préparation et de déployabilité des bases militaires, des champs de tir, du parc immobilier de la défense et des réserves. Il s'occupe de la

⁹⁶ *Ibid.* Page 24, Par. 100

⁹⁷ *Ibid.* Par. 101

⁹⁸ *Ibid.* Par 102

⁹⁹ *Ibid.* Chap. 4. Par 103

¹⁰⁰ *Ibid.* Page 25, Par. 105 . « l'elemento umano rimarrà centrale nell'azione dello Strumento militare. E' essenziale mantenere nel tempo elevata la sua qualità professionale »

¹⁰¹ *Ibid.* Page 25, Par 105. « La capacità d'interazione in ambienti multiculturali e complessi, così come le capacità di comprensione delle situazioni e lo spirito d'inventiva e di adattamento ai diversi ambienti operativi, saranno le principali caratteristiche umane sulle quali investire ».

¹⁰² *Ibid.* Page 25, Par. 106.

¹⁰³ *Ibid.* Page 25, Par 107. « settori nei quali l'impiego appare più probabile e maggiormente efficace, arricchendo la capacità di saper esprimere contributi di eccellenza. Capacità operative necessarie, ma non perseguibili unicamente a livello nazionale, saranno perseguite mediante operazioni internazionali ».

transformation des forces armées et du défi de la création d'un outil militaire qui puisse satisfaire les exigences de la sécurité internationale et de la défense du pays sur le court, le moyen et le long terme. La transformation doit être mise en œuvre dans le cadre de la « révision stratégique de la Défense », le modèle opérationnel pour les quinze années à venir. Il aborde la révision de la gouvernance et des procédures de fonctionnement en vue de la réforme¹⁰⁴. La tutelle politique, l'administration de la défense, la productivité des ressources, le contrôle de la dépense, le recrutement et la structure du personnel y sont évoqués¹⁰⁵. L'objectif du livre blanc consiste à proposer une réforme qui puisse encourager soit l'intégration interarmes, soit le cas échéant le maintien des caractéristiques spécifiques à chaque armée en décourageant la duplication. Le rôle des structures de commandement est clarifié et réparti en trois fonctions principales : l'« emploi des forces », « le soutien aux forces » (la logistique) et la « création et formation des forces »¹⁰⁶. Dans le cadre du recrutement, le document définit une liste des besoins à prendre en compte dans l'élaboration d'un nouveau modèle d'armée et les éléments de la réforme des modalités de recrutement.

Le neuvième chapitre s'occupe des « politiques industrielles, d'innovation et scientifiques »¹⁰⁷. Il traite d'abord de l'industrie de défense et met l'accent sur trois éléments. Elle « fournit le développement de socles et systèmes pour les Forces Armées soit dans le cadre de la sécurité nationale soit étrangère ». Elle « contribue au développement technologique (...) et plus en général à la croissance économique ». Enfin, elle « contribue, par le biais des exportations, à l'équilibre de la balance commerciale et à la promotion des produits de l'industrie nationale (...) tout en encourageant les relations de collaboration avec les autres pays »¹⁰⁸. Le document évoque les compétences technologiques italiennes et le défi de leur développement du point de vue de la viabilité économique¹⁰⁹. Du point de vue de la recherche scientifique et de la

¹⁰⁴ *Ibid.* Chap. 6. Page 33-34, Par 141-144.

¹⁰⁵ « *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, La nostra Difesa* », Ministère de la Défense Italien, 2015. Page 35-38, Par. 151-168.

¹⁰⁶ *Ibid.* Page 41-42, Par. 172-178. « La prima funzione é quella dell'impiego delle forze, (...) la seconda funzione, denominata di supporto alle forze é quella logistica, (...) la terza funzione é quella riguardante la generazione e preparazione delle forze »

¹⁰⁷ « *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, La nostra Difesa* », Ministère de la Défense Italien, 2015. Chap. 9. « Politiche industriali, d'innovazione e scientifiche ».

¹⁰⁸ *Ibid.* Page 59, Par. 260. « Fornisce lo sviluppo di piattaforme e sistemi alle forze armate, sia per la difesa e la sicurezza nazionale, sia per le missioni all'estero », « contribuisce allo sviluppo tecnologico attraverso programmi e investimenti in ricerca e sviluppo e, più in generale, alla crescita economica », « contribuisce, attraverso le esportazioni, al riequilibrio della bilancia commerciale e alla promozione di prodotti dell'industria nazionale in settori ad alta remunerazione, favorendo i nostri rapporti di collaborazione con altri paesi ».

¹⁰⁹ *Ibid.* Chap. 9. Page 59-60, Par. 261-268.

technologie, il prévoit une harmonisation entre le « Plan National de Recherche de Défense »¹¹⁰, le « Plan National de Recherche »¹¹¹, et la conception d'une « matrice des technologies structurantes »¹¹².

Le dernier chapitre du livre blanc, intitulé « Planification stratégique et mise en œuvre du Livre Blanc »¹¹³ est dédié au sujet de la mise en œuvre de ses directives. Il décompose les étapes et les modalités de son application dans les domaines de la révision de la gouvernance, du modèle d'armée, de la structure du personnel et des politiques scientifiques, industrielles et d'innovation technologique de la défense. Concernant la révision de la gouvernance, une commission dédiée doit présenter des solutions pour mettre en œuvre la centralisation du pouvoir décisionnel au sein du ministère de la Défense¹¹⁴. Le Chef d'Etat-major de la Défense devra alors présenter au ministre de la Défense une nouvelle structure d'organisation de l'instrument militaire. Par la suite, une révision globale du statut des militaires sera examinée par le Parlement et par les ministères compétents en la matière. Le gouvernement doit également adopter une nouvelle loi pour réformer la répartition des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement.¹¹⁵ Le Chef d'Etat-major doit réaliser une révision stratégique de défense qui aboutira sur un modèle d'armée, conformément aux directives du livre blanc. Le Gouvernement adoptera ensuite une loi pluriannuelle pour le financement des forces armées.¹¹⁶ Concernant la structure du personnel, le Chef d'Etat-major et le Secrétaire Général de la Défense doivent présenter une nouvelle loi pour la mise en œuvre des réformes

¹¹⁰ « Programma Nazionale di Ricerca Militare », un programme géré directement par le Secrétariat Général du Ministère de la Défense qui a le but d'orienter la recherche militaire <http://www.difesa.it/SGD-DNA/Staff/Reparti/V/Pagine/LaRicercaInnovazione.aspx>

¹¹¹ « Programma Nazionale di Ricerca », géré par le MIUR (Ministère de l'Education, de l'Université et de la Recherche) qui a le but d'orienter la recherche nationale <http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/ministero/cs310114bis>

¹¹² En italien « matrice delle tecnologie abilitanti ». Il s'agit d'une base de données contenant des technologies à développer ou à financer pour valoriser le secteur de la recherche et du développement. Ce projet veut répondre à l'exigence d'augmenter les échanges entre la « demande » de technologie (de la Défense mais plus en général de tous les ministères) et l'« offre » des technologies disponibles pour encourager le partage des objectifs. Le but serait de créer aussi une synergie entre l'industrie nationale, le monde de la finance, les acteurs européens similaires et pour encourager le pooling and sharing des technologies. Voir [http://www.difesa.it/SGD-DNA/Approfondimenti/Documents/ItaliaUsa_CoopTec/all%203_La matrice delle tecnologie abilitanti.pdf](http://www.difesa.it/SGD-DNA/Approfondimenti/Documents/ItaliaUsa_CoopTec/all%203_La%20matrice%20delle%20tecnologie%20abilitanti.pdf) [http://www.ing.uniroma1.it/drupal/sites/default/files/allegati_notizie/La%20matrice%20delle%20tecnologie%20abilitanti_Scheda%20\(1\).pdf](http://www.ing.uniroma1.it/drupal/sites/default/files/allegati_notizie/La%20matrice%20delle%20tecnologie%20abilitanti_Scheda%20(1).pdf)

¹¹³ « Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, La nostra Difesa », Ministère de la Défense Italien, 2015. Chap. 10 « Pianificazione strategica e implementazione del Libro Bianco ».

¹¹⁴ *Ibid*, Chap 10. Par 295

¹¹⁵ *Ibid*. Chap. 10. Par. 296

¹¹⁶ *Ibid*. Par. 297

présentées dans le Livre blanc.¹¹⁷ Enfin, concernant les politiques scientifiques, industrielles et d'innovation technologique de la Défense, le Secrétaire Général de la Défense/Directeur National des Armements doit rédiger, une stratégie industrielle et technologique (SIT) qui doit permettre de mettre en œuvre une nouvelle stratégie de collaboration entre la Défense, l'Industrie et les Universités.¹¹⁸

¹¹⁷ *Ibid.* Par. 298

¹¹⁸ « *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, La nostra Difesa* », Ministère de la Défense Italien, 2015. Par. 299

	3 mois	6 mois	1 an	Date non définie
Révision gouvernance	Révision des attributions du Ministère de la Défense	Le CEMD élabore le modèle d'une nouvelle structure organisationnelle de l'instrument militaire (à présenter au Ministre)	Une commission d'experts élabore une adéquation de la législation en vigueur à présenter aux ministères impliqués et au parlement pour l'adoption	Le Gouvernement élabore des nouvelles règles pour dépasser l'actuelle tripartition des dépenses (personnel, fonctionnement et investissement)
Ajustement du « modèle opérationnel »		Le CEMD élabore une Révision Stratégique de la Défense.		Élaboration d'un document programmatique général sur les quinze ans et ensuite le gouvernement va élaborer (et présenter un Parlement) la loi pluriannuelle d'investissement pour les Forces Armées
Politique en matière de personnel		CEMD et le SGD vont élaborer une nouvelle législation concernant le personnel		
Politique scientifique, industrielle et d'innovation		Le SGD/DNA va élaborer une Stratégie Industrielle et Technologique (SIT) à présenter aux ministères impliqués pour l'adoption		
Autres		Nouvelle Loi Budgétaire 2016		

Source : « Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, La nostra Difesa », Ministère de la Défense Italien, 2015. Chap. 10, Pages 66-68 « Pianificazione strategica e implementazione del Libro Bianco ».

1.2. La transformation de la posture stratégique italienne

1.2.1. Une « remise à plat » et des choix stratégiques nouveaux

Le document s'inscrit dans la tradition de « remise à plat » privilégiée par Matteo Renzi, et le résultat est conforme à l'ambition fixée. Comme le laisse transparaître l'analyse de la documentation stratégique italienne¹¹⁹, la pensée italienne n'avait pas évolué depuis maintenant plus d'une décennie : le livre blanc répond donc inévitablement à une certaine stagnation de la pensée stratégique nationale. Ce nouveau livre blanc est un véritable document stratégique, ce que n'étaient pas les documents de 2002 et 2005. Certains observateurs considèrent même qu'il s'agit du premier document à faire œuvre de stratégie depuis trente ans, dans la mesure où il tente d'articuler les fins de la politique de défense italienne aux moyens nécessaires pour les mettre en œuvre¹²⁰.

Au sein de la Commission du Livre blanc figuraient un représentant du bureau militaire du président et un représentant du ministère des Affaires étrangères pour jouer le rôle de courroie de transmission. Les conclusions de ce groupe de travail restreint¹²¹ n'ont pas été communiquées avant la publication du livre blanc. Les autorités craignaient les fuites et les pressions de l'industrie et des armées, du fait même du caractère ambitieux des réformes qu'il porte. Il se caractérise en effet par une « dépossession » des trois armes, et aura un impact fort sur les questions de format et de capacités, dans un contexte de contrainte budgétaire importante¹²², et de réévaluation systématique du rôle de l'Italie dans son environnement régional¹²³. Le livre blanc a, de ce point de vue, une vocation didactique : en faisant œuvre de transparence et de débat en matière de défense au sein de la majorité politique, du ministère de

¹¹⁹ Voir parties 1 et 2.1.

¹²⁰ Voir : <http://www.defensenews.com/story/defense/policy-budget/2015/04/23/italy-produces-defense-white-paper/26231421/>

¹²¹ Une dizaine de rédacteurs ont en effet été mis à contribution, dont le conseiller militaire de la Présidence du Conseil, le chef du service de politique militaire, des représentants de la Présidence de la République et du Ministère des Affaires étrangères ; et des experts consultants du Ministère de la Défense, comme Michele Nones, directeur du programme sécurité et défense de l'Istituto Affari Internazionali (IAI), un think tank italien.

¹²² Voir « *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa : Linee Guida* » Ministère de la Défense Italien, 2015 et en ce qui concerne la transformation de la structure du personnel « *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, La nostra Difesa* », Ministère de la Défense Italien, 2015. Chap. 6. Par. 163-167

¹²³ Voir « *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, La nostra Difesa* », Ministère de la Défense Italien, 2015. Chap. 2 « Il quadro strategico »

la Défense, mais aussi dans l'ensemble de la société, il doit faciliter l'acceptation et la mise en œuvre de ces réformes¹²⁴.

Le livre blanc comporte en tout quelques 380 paragraphes. Dans sa structure¹²⁵, il part d'une analyse du contexte stratégique pour y identifier les risques et menaces majeurs. Il en tire une vision de la zone d'intérêt et des responsabilités italiennes, pour en déduire les conséquences capacitaires, opérationnelles, industrielles, technologiques, organisationnelles et administratives. Il porte ainsi une ambition qui s'étend en amont des priorités de politique étrangère et stratégique à un agenda de réformes en aval, qui devrait déboucher sur des mesures réglementaires et une mise en place législative¹²⁶. Il prend acte en effet du besoin de réforme nécessaire pour moderniser l'appareil militaire italien et préconise une série conséquente de réformes¹²⁷.

Sur le plan stratégique tout d'abord, le livre blanc italien est un document innovant. Il expose dans sa première partie une vision proprement italienne des menaces. Il décrit de manière très explicite, et pour la toute première fois, l'Italie comme une puissance régionale¹²⁸ et brosse une image très précise de zone d'intérêt italienne. La région euro-méditerranéenne est mise au même niveau que la région euro-atlantique, où le pays est traditionnellement engagé tant à l'intérieur de l'OTAN que de l'Union européenne (paragraphes n° 50 et 81). La zone euro-méditerranée est même conçue comme le véritable barycentre des intérêts italiens¹²⁹, et la région dans laquelle l'Italie aspire à être un acteur clé. L'Euro-Méditerranée est ainsi définie comme le « zone de priorité pour les interventions nationales » (paragraphe n° 50). Il s'agit de la zone pour laquelle les forces armées italiennes « doivent être prêtes à prendre la responsabilité directe pour répondre aux crises, et participer à des opérations de gestion de crise » (paragraphe n° 71), dans certains cas « en prenant la direction de ces opérations ».

¹²⁴ Voir l'Introduction à « *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa : Linee Guida* ». Ministère de la Défense Italien, 2014. « Alla luce del fatto che l'obiettivo del Libro Bianco é di delineare la strategia di evoluzione dello Strumento militare nei prossimi quindici anni, accanto all'azione di « acquisizione di consapevolezza » é stato anche possibile maturare alcuni precisi elementi di riferimento che costituiranno linee guida per i lavori successivi ». « En visant à définir les grandes lignes pour l'évolution de l'instrument militaire dans les prochaines quinze ans, le Livre Blanc a permis soit une véritable *prise de conscience* soit la création d'un nouveau point de départ pour l'ensemble des réformes à venir ».

¹²⁵ Cf. supra

¹²⁶ Voir « *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, La nostra Difesa* », Ministère de la Défense Italien, 2015. Chap. 10 « Pianificazione Strategica e Implementazione del Libro Bianco »

¹²⁷ Voir 2.2.

¹²⁸ Voir « *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, La nostra Difesa* », Ministère de la Défense Italien, 2015. Chap. 2-3

¹²⁹ Voir « *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, La nostra Difesa* », Ministère de la Défense Italien, 2015. Chap. 2 p. 12 et Chap. 3 p.18

Comme le précise le livre blanc au paragraphe n°138, préparer des opérations internationales de crises de ce type implique de travailler au maintien du spectre entier de capacités dans cette région, y compris pour les conflits de haute intensité, mais aussi de maintenir les capacités permettant à l'Italie d'agir en coalition. Le maintien de forces armées efficaces doit permettre de mettre en œuvre la politique de défense nationale, qui consiste à protéger les intérêts stratégiques et vitaux de l'Italie (paragraphe n° 54). La réduction de l'appareil militaire italien doit ainsi permettre d'accroître ses capacités de projection et d'en développer sa dimension expéditionnaire. Le livre blanc n'étire pas la zone d'intérêt italienne au-delà¹³⁰, ce qui constitue en soi un choix stratégique d'importance. Le périmètre de la zone Euro-Méditerranée s'étend de la rive sud jusqu'au Sahel, en remontant sur la péninsule arabique par la Somalie. Il pose l'Italie comme un acteur clé de la Méditerranée, des côtes italiennes jusqu'au sud de l'Europe.

La dimension euro-atlantique, si elle est présente, est moins mise en avant. L'OTAN figure bien dans le document et fait figure de réassurance nationale. Cependant, l'Alliance ne figure que dans le versant stratégique du document, et encore pas de manière marquée sur la question de la Méditerranée et du sud, qui sont pourtant le cœur des intérêts italiens¹³¹. Les Etats-Unis sont peu cités. Le moment « Bush-Berlusconi » n'a guère eu de conséquences dans la durée, hormis la présence de Finmeccanica sur le continent américain, dont la valeur s'est aujourd'hui fortement dépréciée. L'opposition politique aux interventions des Etats-Unis en Irak et en Afghanistan est toujours présente. Il apparaît plus largement que les intérêts italiens objectifs vis-à-vis de l'Alliance atlantique deviennent progressivement plus difficiles à définir, à mesure que les intérêts américains se portent vers le Pacifique et que l'attention de l'OTAN se tourne vers sa frontière orientale.

A contrario, les aspects saillants et détaillés sont principalement européens, notamment en matière de coopération capacitaire et militaire. L'essentiel de la politique italienne se déploie en effet au niveau de l'Europe, et dans le théâtre européen. Elle s'étend ensuite à la Méditerranée. La vision est ensuite globale pour le commerce. De ce fait, l'ensemble des projets réformateurs envisagés dans le livre blanc est doté d'une visée et d'une vision européenne, en particulier

¹³⁰ Voir : « *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, La nostra Difesa* », Ministère de la Défense Italien, 2015. Chap. 2 « la sicurezza della regione euro-mediterranea » Dans le Par. 44 : « cinque aree con caratteristiche differenti : i Paesi dell'Unione Europea, l'area balcanica, del Mar Nero, quella mediterranea del Medioriente e il Maghreb (...) » criticità e dipendenza energetica «rendono la stabilità della regione euro-mediterranea un vitale interesse nazionale». « Cinq régions avec des caractéristiques distinctes : les pays de l'Ue, la région des Balkans, de la Mer Noire, la région méditerranéenne du Moyen Orient et le Maghreb (...) » les problèmes particuliers et la dépendance énergétique « sont les raisons pour lesquelles la stabilité de la région euro-méditerranéenne est un intérêt vital de la nation ».

¹³¹ Voir « *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, La nostra Difesa* », Ministère de la Défense Italien, 2015. Chap. 2 « La sicurezza della regione euro-atlantica » et Chap. 3. « Una regione euro-atlantica più sicura »

lorsqu'il s'agit de se projeter dans le futur¹³². Cela n'empêche pas le document d'en passer par une affirmation inédite à l'époque récente : celle de la souveraineté nationale italienne¹³³.

1.2.2. Méditerranée, migrations, Libye, sécurité : l'Italie regarde vers l'Europe

Du point de vue européen, la question de la Méditerranée constitue un véritable « drapeau » politique pour le gouvernement Renzi. Elle pose cependant le problème en termes intéressants et compliqués pour l'Italie. L'Italie place un accent très important sur la solidarité « manifeste ». Une politique déclaratoire de ses alliés européens doit venir remplir cette attente et marquer l'attention des pays européens à la question méditerranéenne, même en l'absence de solutions concrètes.

Au-delà de la politique déclaratoire et du témoignage d'une solidarité visible, la question se complique. La question méditerranéenne expose et accentue en effet les contradictions de la posture italienne. Elle se situe à la croisée du multilatéralisme diplomatique naturel de l'Italie, et de la nécessité de conduire de manière active une opération de sécurité à proprement parler en Méditerranée. Or, la posture italienne ne permet paradoxalement pas de trouver de débouché naturel aux défis qui lui sont posés. L'Italie, en effet, est prête à intervenir sur les côtes libyennes¹³⁴ et à combattre les trafics. Mais son multilatéralisme diplomatique – qui postule qu'il n'est point de salut hors de l'ONU – est confronté à l'impossibilité d'un mandat du Conseil de sécurité de l'ONU pour une intervention armée contre les pirates et les trafics. Roberta Pinotti, ministre de la Défense, a insisté sur la nécessité pour l'OTAN de prendre en compte l'émergence des menaces au sud de l'Europe. Elle a également souligné la nécessité d'accorder la même importance à la défense collective et à la gestion de crises, comme à la réunion des ministres de la Défense de l'OTAN qui s'est déroulée à Bruxelles le 24 et 25 mai 2015¹³⁵, mais

¹³² Voir par exemple « *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, La nostra Difesa* », Ministère de la Défense Italien, 2015. Chap. 2, Page 18, Par. 72 ou Chap. 9 Page 61-62, Par. 273-276

¹³³ Voir « *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, La nostra Difesa* », Ministère de la Défense Italien, 2015. Chap. 3 Page 15-17, Par. 54-65 « Interessi e obiettivi nazionali »

¹³⁴ « L'Italie est prête à se battre dans le cadre de loi internationale ». Déclaration du 13 février du ministre des Affaires étrangères Paolo Gentiloni. La déclaration a fait beaucoup de bruit et l'option d'une intervention a été exclue par plusieurs protagonistes de la scène politique italienne comme par exemple Pier Ferdinando Casini, Président de la Commission aux Affaires étrangères au Sénat. <http://www.ilsole24ore.com/art/mondo/2015-02-16/l-italia-e-pronta-guerra-libia-102053.shtml?uqid=ABrdaQvC>

¹³⁵ Voir http://www.difesa.it/Primo_Piano/Pagine/20150624_Ministri_Difesa_Bruxelles.aspx

ces initiatives se heurtent au centre de gravité naturel de l'Alliance qui ne se situe pas naturellement au Sud.

La Méditerranée et les migrations sont ainsi des sujets que l'Italie porte principalement en contexte européen, et avec une certaine continuité technocratique aux réunions successives des chefs d'Etats. Les Conseils européens de décembre 2013, de juin 2015, et la ministérielle du 18 mai 2015 en ont ainsi été l'occasion. Cette orientation européenne est favorisée par la décision de Matteo Renzi d'imposer Federica Mogherini au poste de Haute représentante de l'UE pour la politique étrangère. La politique de prestige menée par le président du Conseil italien, qui a privilégié ce poste aux portefeuilles de commissaires, était en effet destinée notamment à défendre les intérêts italiens en Méditerranée. Cette intuition de Matteo Renzi s'avère pour l'heure payante, et confirmée par les faits.

L'Italie est favorable à la solution Juncker/Mogherini de quotas pour l'accueil des demandeurs d'asile, et a publiquement exprimé son amertume face à certains blocages européens, en particulier parmi les pays baltes¹³⁶. Matteo Renzi a ainsi déclaré que ces blocages ne correspondaient pas à la solidarité que l'idée italienne de l'Europe demandait. Reste que cette solution semble s'être progressivement imposée à Bruxelles, notamment pour les migrants syriens et érythréens¹³⁷. Le lancement de la première phase de la mission EUNAVFOR Med, avec un partage des risques et des coûts qui marque la solidarité européenne du point de vue déclaratoire, a également permis de faire retomber la pression et l'urgence politique.

La situation en Libye est quelque peu différente. Les liens qu'entretient l'Italie avec les régions pétrolifères libyennes sont anciens et solides, notamment pour les champs de pétrole exploités par Eni. Une importante attention est prêtée au niveau politique à la sécurité et la continuité des approvisionnements. La sécurité des champs pétrolifères d'intérêt pour l'Italie est assurée par les acteurs tribaux ou para-tribaux, et ne présente pour l'heure pas de fragilité sur le terrain. Toute forme de déstabilisation, quoique peu probable à l'heure actuelle, provoquera des répercussions inévitables : la situation peut ainsi changer si les pressions de la part de l'Etat islamique (EI) s'accroissent dans la zone, hypothèse dans laquelle l'Italie ne pourra plus y déléguer la sécurité. Il en est de même du point de vue commercial, où les liens entre les entrepreneurs et commerçants italiens et libyens remontent au moins aux années 1970. Pour les PME et PMI italiennes, et notamment siciliennes, la Libye, qui ne produit rien elle-même, reste un point d'entrée en Afrique. Le commerce se décline ainsi sous des formes diverses et persiste

¹³⁶ Voir <http://www.reuters.com/article/2015/06/25/us-europe-migrants-summit-idUSKBN0P52HE20150625>

¹³⁷ Voir http://www.lemonde.fr/europe/article/2015/06/26/accord-a-minima-sur-les-migrants-au-conseil-de-l-ue_4662556_3214.html

fortement aujourd'hui, malgré la situation intérieure libyenne : viandes, poissons, capacités de réfrigération (e.g. l'entreprise Cremonini¹³⁸), shipping (Ancona¹³⁹ notamment, dans des volumes toujours importants : millions de tonnes de conteneurs par an), cimenterie, ou pâtisseries siciliennes.

Au niveau européen, l'Italie a soutenu le processus de réflexion qui doit déboucher sur une nouvelle stratégie européenne pour la politique étrangère. Le Conseil européen des 25-26 juin 2015 a confirmé le mandat donné par les dirigeants européens à la Haute représentante de l'Union afin qu'elle rédige une nouvelle « stratégie globale » de politique étrangère pour l'Union européenne (UE). Federica Mogherini doit présenter cette stratégie en juin 2016. Du point de vue stratégique, le travail de réflexion que la HR/VP a remis aux chefs d'État fait figure d'analyse fine et plutôt franche des évolutions du contexte régional et international. Il n'inclut pas en retour de priorités stratégiques précises pour l'UE. On peut espérer que la stratégie globale elle-même comble ce manque. A défaut, elle restera un document abstrait délié des réalités capacitaires, opérationnelles et financières. Quand la stratégie sera publiée en juin 2016, il se sera alors écoulé plus de trois ans au cours desquels le « pré-rapport » Ashton sur la PSDC aura précédé les conclusions du Conseil de décembre 2013, qui auront débouché sur un « pré-rapport » Mogherini, qui a été présenté au Conseil de juin 2015, qui devrait lui-même aboutir à une « stratégie globale » en juin 2016 – alors que le prochain sommet de l'OTAN aura lieu à Varsovie en juillet 2016. Et il restera à tirer de ce processus une stratégie de sécurité à proprement parler, c'est-à-dire une feuille de route pour les questions de PSDC. Reste que les questions migratoires et celles du « Grexit » et du « Brexit » ont réduit les discussions sur la défense « au minimum syndical » lors du dernier conseil européen, qui s'est lui-même limité à la gestion des affaires courantes et non à l'impulsion nécessaire aux projets d'envergure, qui est pourtant le rôle du Conseil européen, et que le livre blanc italien appelle de ses vœux. Dans les faits, le Conseil européen a donc marqué un recul par rapport aux espoirs que les ambitions de 2013 avaient suscitées.

¹³⁸ L'entreprise est très active en Afrique (en particulier en Afrique du Sud-Ouest) surtout avec son groupe « Inalca », qui s'occupe de distribution de viande : sa chiffre d'affaires 2010 en Afrique était de 200 millions d'euros (sur 1,2 milliards de chiffre d'affaires totale).

¹³⁹ <http://www.ilnautilus.it/authority/2013-02-21/porto-di-ancona-calò-delle-merci-aumento-dei-containers-13987/> en 2013 conteneurs dépassent le million de tonnes

1.2.3. Des choix capacitaires à l'avenant

Si le livre blanc italien fait œuvre de stratégie, et tente d'articuler les fins de la politique de défense italienne aux moyens nécessaires pour les mettre en œuvre, il représente également un exercice pédagogique destiné, à travers les lignes, à défendre les grands programmes d'armement comme le F-35, bien que celui-ci ne soit à aucun moment cité. Le choix de Cameri comme hub de maintenance du F-35 en Europe a renforcé le programme. Il est possible que les attentats de Paris aient pour effet de l'affermir davantage. Ces événements de janvier 2015, qui sonnent comme un rappel à la nécessité d'assurer la sécurité nationale, ont en effet eu un impact sur la position de l'Italie en matière de défense. Les voix critiques et pacifistes s'en trouvent affaiblies. L'opposition au F-35, programme américain, était en partie symboliques : il est une injure pour les pacifistes qui forment l'aile gauche du parti démocrate. Or, le livre blanc a également, de ce point de vue, une vertu pédagogique vis-à-vis de la gauche en Italie.

Les Italiens ont perdu nombre de capacités qui n'ont pas été renouvelées après les opérations au Kosovo, au Liban et en Afghanistan. Les Italiens ont eu jusqu'à 10 000 hommes en opérations extérieures et les matériels terrestres et les hélicoptères qui ont été usés par ces opérations n'ont pas été renouvelés. Cela occasionne des difficultés significatives de déploiement aujourd'hui, et en Afghanistan l'Italie a du faire beaucoup d'entraînement opérationnel. Pour l'heure, les Italiens essaient de maintenir toutes les capacités, mais cela présente certaines difficultés, et l'un des enjeux du Livre blanc est de maintenir des capacités cohérentes.

Pour ce qui est de la Marine, certains brossent un portrait catastrophique. Le plan naval dont le financement est décidé à la fin de l'année 2014 donne une réponse qui peut certes paraître insuffisante mais qui est destinée à faire face aux défis de l'immigration et aux problèmes de surveillance des frontières maritimes. Pour ce qui est de la sécurité intérieure, les militaires font de la sécurité passive de longue date en Italie. L'armée de l'Air a subi une forte réduction du nombre d'avions et connu des difficultés de maintenance. Les Tornado et AMX sont vieillissants et le F-35 est donc attendu avec impatience. Ce qui reste principalement en jeu pour les armées, c'est la capacité de conduire des OPEX.

Dans le domaine du spatial, d'importants développements récents ont à nouveau mis à jour une forme d'imprévisibilité dans le mécanisme de décision politique italien. Jusqu'à début décembre 2014, ni Ariane 6, ni la seconde tranche de Cosmo Skymed (satellite radar) n'étaient financés. Ariane 6 sera finalement financée à hauteur de 800 millions d'euros sur 9 ou 10 ans pour le contrat de développement, sans apport cependant pour les deux premières années. C'est un mécanisme similaire à celui mis en œuvre sur le F-35, où les Italiens ne financent qu'un nombre réduit d'avions au départ, en reportant le paiement du programme sur les années ultérieures.

Pour Cosmo Skymed, le financement sera de l'ordre de 20 à 30 millions d'euros par an. La réalisation du lanceur Vega et la présence de l'entreprise Avio sur les technologies des moteurs spatiaux ont changé la donne. L'intérêt de faire du spatial avec Vega une réalité, et une réalité italienne, est devenu apparent. Cela a produit un changement de perception et un regain d'intérêt dans le domaine spatial. Un décret-loi a abouti au printemps 2014 à la création d'un comité de coordination spatial et aérospatial sous la tutelle du président du conseil. Il a aussi conduit à la création spontanée d'un comité parlementaire sur l'espace, qui compte aujourd'hui 50 membres - alors que l'institut italien des affaires internationales (IAI) peinait à trouver un parlementaire qui s'occupe du spatial début 2014. Du fait de cet intérêt retrouvé, mais aussi sous la pression conjuguée des Français et des Allemands et de la crainte de voir le retour industriel diminuer, les italiens ont en somme fait le nécessaire pour financer Ariane 6. Reste qu'une semaine avant le vote de la loi de stabilité italienne, aucune indication ne transparaisait sur son éventuel financement.

Au niveau européen, le pays soutient le poids plus significatif que la Commission européenne est vouée à prendre dans le domaine de la recherche duale. Le Conseil européen de juin a pris acte du rôle accru de la Commission dans le domaine de la sécurité et de la défense en matière de recherche duale (civile et militaire) et d'investissement, qui peut permettre d'avancer collectivement là où les moyens des États membres font défaut. Sur l'utilisation des groupements tactiques, sur l'article 44 destiné à faciliter la génération de force et le déploiement d'opérations européennes, sur le dossier des incitations fiscales pour encourager la coopération de défense en Europe, ou sur la standardisation et la certification commune, les progrès sont limités. Au bilan, il n'y a pas eu d'avancées substantielles sur les dossiers techniques soutenus par l'Italie, au-delà de la question des migrations.

1.2.4. La réforme de l'institution militaire

L'absence relative en Italie depuis 1985¹⁴⁰ de réflexion stratégique a eu pour conséquence un manque d'adaptation des forces armées aux variations du contexte international. En 1997, la réforme conduite par le ministre Beniamino Andreatta actait le passage en Italie d'une armée de conscription à une armée professionnelle, dans la lignée du livre blanc de 1985¹⁴¹. Le Concept

¹⁴⁰ Voir parties 1.1. et 3.1.

¹⁴¹ A. Marronne : *The White Paper's Importance in the Italian Context*, p.4. Voir : <http://www.iai.it/sites/default/files/iai1509e.pdf>

stratégique de 2005 se livrait à une analyse du nouveau paysage international, dans le contexte de la guerre contre le terrorisme, sans réelles répercussions opérationnelles. L'absence d'un document qui tente d'articuler les priorités de la politique étrangère et de défense italienne et les missions de ses forces armées se fait sentir. L'Italie souffre toujours d'une hypertrophie des dépenses de personnel et de retraites (aujourd'hui, 73% du bilan de la Défense est absorbé par les dépenses pour le personnel), et un manque de crédits d'investissement et d'entraînement.

La question essentielle est de réduire les moyens en les rendant plus efficaces. La réforme « di Paola » de 2012 représente une tentative de mettre en œuvre les réformes structurelles longtemps différées. La loi n°244¹⁴² dans laquelle elle s'incarne décrit ainsi l'organisation des forces armées à horizon de dix ans en termes de personnel et d'infrastructures¹⁴³. Elle implique des mesures radicales en termes de réduction du format, de pyramide des âges et des grades. Les décrets d'application de la loi Di Paola n'ont pas tous été publiés, mais la loi a défini la marche à suivre. Le livre blanc affine celle-ci en lui donnant un caractère stratégique et politique susceptible notamment de contrer les critiques de gauche sur les dépenses militaires. Le livre blanc se situe donc dans le prolongement de la réforme Di Paola, et doit permettre d'entériner les réformes pour diminuer les effectifs des armées et abonder les dépenses d'investissement et d'entraînement¹⁴⁴.

Mais le livre blanc va également plus loin que la réforme di Paola. Cette dernière revenait en effet à réformer l'outil militaire italien de manière « homothétique » : elle le réduisait sans réellement en modifier les missions ou les fonctions. Le livre blanc se livre au contraire à une véritable réévaluation fonctionnelle de l'instrument militaire italien. Il cherche certes à réduire l'outil, mais aussi à dépasser la dimension des trois armes pour privilégier une logique interarmées. Le document cherche en effet à combler le fossé persistant entre les services. Malgré la création d'un état-major, des duplications et des chevauchements continuent d'exister entre les forces terrestres, navales et aériennes. La réforme vise donc à renforcer l'action politique du ministre et la capacité de l'armée italienne à agir de manière cohérente et unifiée. La préparation opérationnelle restera du ressort des trois services, mais le commandement en sera transféré à l'Etat-major, même lorsqu'une opération n'est conduite que par un seul service (paragraphe 173). Un commandement opérationnel sera créé sous l'autorité du Chef d'Etat-

¹⁴² Loi n°244 du 2012. Dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme on prévoit une réduction du personnel de 190.000 militaires et 30.000 civils à 150.000 militaires et 20.000 civils

¹⁴³ A. Marronne : *The White Paper's Importance in the Italian Context*, p.4. Voir : <http://www.iai.it/sites/default/files/iai1509e.pdf>

¹⁴⁴ Voir : « *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, La nostra Difesa* », Ministère de la Défense Italien, 2015. Chap. 6, plus précisément Page 38-40, Par. 168-169 et Chap. 8 dédié aux ressources humaines

major des armées. Les forces italiennes devront s'inscrire dans une logique interarmes en matière de services de santé et de logistique : les chaînes logistiques pour le NH90 au sein de l'armée de Terre et de la Marine, par exemple, devraient être intégrées ; de même pour le F-35 entre la Marine et l'armée de l'Air¹⁴⁵. Dans la même logique, les promotions aux rangs supérieurs (généraux et amiraux) seront fondées sur le degré d'expérience interarmées ou l'expérience internationale, et pilotée par une commission de l'Etat-major plutôt que par les trois armées. Le document annonce ainsi une réforme de la pyramide des âges¹⁴⁶, quitte à bloquer les carrières des officiers, pour intégrer davantage de jeunes¹⁴⁷.

Plus largement, la réforme Pinotti propose un nouveau modèle de gouvernance pour le ministère de la Défense, qui se répartit en cinq « fonctions stratégiques » de manière à réduire les duplications non nécessaires : le pilotage politique, le pilotage militaire et stratégique, la génération de forces et la préparation opérationnelle, le déploiement opérationnel, et le soutien (paragraphe n°147). Du point de vue du pilotage politique, le livre blanc précise que « dans la perspective d'un renforcement de l'action d'orientation politique et du contrôle, il est nécessaire de garantir au ministre de la Défense la complète autonomie et les instruments d'action appropriés, soit pour l'exercice de la fonction d'orientation politico-administrative, soit pour la vérification des résultats de l'action administrative et de gestion »¹⁴⁸. Cela doit permettre au ministère de surmonter l'asymétrie d'information¹⁴⁹ qui existe entre le pouvoir politique et militaire, de manière à prendre des décisions informées et à mener un véritable suivi de leur mise en œuvre. Le livre blanc aboutit ainsi à un renforcement du rôle du Chef d'Etat-major des armées, ainsi que de celui du pouvoir politique¹⁵⁰.

Le livre blanc envisage enfin de créer une réserve opérative efficace et rapidement utilisable, qui soit composée d'officiers, sous-officiers et de troupes pour les exigences militaires et civiles. Cela permettrait de renforcer le lien entre l'armée et la nation, que la fin de la conscription et

¹⁴⁵ Voir « *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, La nostra Difesa* », Ministère de la Défense Italien, 2015. Chap. 8, Page 52, Par. 226, Point b). Et V. Camporini, *A Reform Act of the Italian Military*, p. 8.

¹⁴⁶ Voir « *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, La nostra Difesa* », Ministère de la Défense Italien, 2015. Chap. 6, Page 39, Par. 169, Point c).

¹⁴⁷ Voir « *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, La nostra Difesa* », Ministère de la Défense Italien, 2015. Chap. 8, Page 52, Par. 227.

¹⁴⁸ Voir « *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, La nostra Difesa* », Ministère de la Défense Italien, 2015. Chap. 6, Page 35, Par. 151-155. Au Par. 151 : « La direzione politica é la prima delle funzioni individuate che saranno oggetto di adeguamento e rafforzamento ». Au Par. 153 : « (...) é necessario garantire al Ministro della Difesa la piena autonomia e adeguati strumenti d'azione, sia per l'esercizio di funzione d'indirizzo politico-amministrativo, sia per la verifica dei risultati di azione amministrativa e di gestione ».

¹⁴⁹ A. Marrone, *The New Governance of the MoD*, IAI, p.11.

¹⁵⁰ *The White Paper: A Strategy for Italy's Defence Policy*, IAI, juin 2015, ch.2, p. 8.

l'évolution vers une armée de métier avaient distendu. Selon le livre blanc (paragraphe 125 à 129), la réserve devra disposer de capacités spécialisées, comme des compétences médicales ou paramédicales, d'ingénieurs ou d'experts de communication et de droit des contrats, de capacités complémentaires, normalement utilisées dans des théâtres à bas risque, de capacités supplémentaires, pour accompagner et renforcer les forces permanentes, et de capacités de mobilisation qui puissent amplifier celles des forces régulières en cas de mobilisation pour contrer une menace.

Basé sur les recommandations du livre blanc, l'état-major militaire italien a été chargé de conduire une évaluation qui traduira les recommandations du livre blanc en matière capacitaire et opérationnelle. Le Chef d'Etat-major « élaborera une nouvelle structure organisationnelle de l'instrument militaire, comportant aussi les nouvelles directives nécessaires à sa mise en œuvre. Elles seront ensuite examinées par le ministre de la Défense »¹⁵¹. A la suite de cette revue, qui doit durer six mois, une série de lois sera encadrée pour enchâsser les changements qui nécessitent des mises à jour réglementaires. Ces propositions doivent accoucher en fin d'année 2015 sur une nouvelle structure d'organisation de l'armée¹⁵².

La question principale consiste aujourd'hui à savoir de quelle manière les ambitions très importantes contenues dans le livre blanc se traduiront dans les faits. L'ensemble des réformes que préconise le livre blanc vont en effet se décliner à court et moyen terme dans des documents tant opérationnels, organisationnels, budgétaires que de stratégie industrielle et technologique, civile et militaire, et dans une série de lois au Parlement italien. Dans l'absolu, le livre blanc comprend un agenda de réformes qu'il sera difficile à mettre en œuvre, et qui se heurteront aux différents lobbys qui y sont opposés. Reste que les oppositions des différentes armées pourraient se neutraliser et faciliter paradoxalement l'adoption des réformes, selon un observateur du processus en Italie. De plus, le livre blanc a été doté du statut de « directive ministérielle » (paragraphe 294) afin de renforcer son autorité et son effectivité. Ce statut rend son exécution par les autorités du ministère de la Défense obligatoire, en vertu de la loi n°244, issue de la réforme di Paola¹⁵³. Dans l'hypothèse où l'une ou plusieurs des réformes préconisées par le livre blanc aboutiraient, l'impact éventuel serait important. Reste que le lancement et le

¹⁵¹ « Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, La nostra Difesa ». Chap. 10, Pages 66-68

¹⁵² Pour ce qui concerne la mise en œuvre des directives du livre blanc voir « *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, La nostra Difesa* », Ministère de la Défense Italien, 2015. Chap. 10, Pages 66-68 « Pianificazione strategica e implementazione del Libro Bianco ». Dans le document on lit, au paragraphe 296, page 67 : « Nel termine di sei mesi (...), il Capo di Stato Maggiore della Difesa predisporrà, per l'approvazione del Ministro, una nuova struttura organizzativa dello Strumento militare, inclusiva delle misure normative necessarie alla sua implementazione ».

¹⁵³ A. Marrone, *The New Governance of the MoD*, IAI, p.11.

suivi des réformes dépendront principalement du fait que la ministre de la Défense actuelle, et plus largement le gouvernement qui soutient cet agenda, reste ou non en place de manière durable – et *in fine* de la volonté politique dont ils feront preuve.

2. LA BASE INDUSTRIELLE ET TECHNOLOGIQUE DE DÉFENSE

2.1. Introduction : Synthèse de l'état de la BITD italienne avant le livre blanc

L'industrie de défense italienne s'est développée à partir de la fin des années 80 dans un mouvement qui était l'inverse de celui suivi par certains pays européens à l'issue de la guerre froide. En effet alors que des pays comme la Belgique ou les Pays-Bas, voire dans une moindre mesure la Suède, se retiraient de ce secteur en vendant leurs entreprises à des pays dont la BITD était plus développée, France, Royaume-Uni ou Allemagne, l'Italie faisait le choix inverse de développer son industrie de défense.

Cette politique débuta en 1985 avec la loi 808/1985. Cette loi, inspirée par le système français des avances remboursables, avait été conçue en 1985 à la suite de la naissance d'Airbus, pour soutenir l'industrie aéronautique nationale et ainsi éviter sa marginalisation. Le champ d'application de cette loi fut modifié par le Gouvernement Prodi avec le Décret-Loi 321 du 17/6/1996, devenu une loi le 8/8/1996 (n°421). Cette loi étendit considérablement le champ d'application de la loi 808, puisqu'on parlait désormais des systèmes ayant une « architecture complexe », donc tous les systèmes à haute technologie dit « systèmes de systèmes », ayant des affinités avec le secteur de la défense. Cette différence de terminologie est importante parce qu'elle permet de financer des systèmes terrestres, navals ou spatiaux.

L'article 3 de la loi 421 résume à lui seul la philosophie suivie par l'Italie :

Il fixe comme objectifs à la loi :

- L'accroissement de l'autonomie technologique de l'industrie nationale
- L'accroissement du niveau d'emploi à haute qualification avec une attention particulière pour le sud du pays
- L'accroissement de la compétitivité du pays au plan international
- L'accroissement de la capacité du pays à coopérer avec les autres pays, surtout dans l'UE

La liste des activités susceptibles de recevoir des financements est la suivante :

- a) l'élaboration des programmes ;
- b) les études ;
- c) les activités de projet et développement ;
- d) la réalisation de prototypes ;

- e) les essais (résistance etc.) ;
- f) les investissements nécessaire à l'industrialisation d'un programme;
- g) la production en série ;
- h) la vente des produits à des clients finaux.

Le financement pris la forme d'avances remboursables du ministère de l'Industrie qui prit le nom de ministère des Activités productives puis ministère du Développement économique. Depuis 1998, ce ministère reçoit dans un fonds unique tous les financements pour les différents secteurs de l'économie italienne avant d'en faire la répartition parmi les différents secteurs de l'économie.

L'objectif principal était le développement économique et industriel de l'Italie et non le développement de capacités militaires de l'armée italienne. La défense était considérée comme un domaine de haute technologie, notamment l'aéronautique, et positionner l'Italie dans ce secteur s'inscrivait dans une démarche globale qui visait à rehausser le niveau technologique et industriel de l'Italie, et donc sa puissance économique, au niveau de pays comme la France l'Allemagne et le Royaume-Uni. Il faut noter que cette politique visait également à permettre au pays de développer des coopérations, notamment dans l'Union européenne, coopérations qui devaient également permettre à l'Italie de franchir un nouveau cap en matière de développement technologique. Au début des années 2000, l'Italie était le pays européen qui avait le plus de coopérations dans le domaine de l'armement, étant présente dans 14 programmes en coopération sur 25, dont 12 avec la France :

Tableau 2 : programmes de coopération en cours en 2002¹⁵⁴

Programmes	Pays concernés	Description
A400M	Allemagne, Belgique, Espagne, France, Luxembourg, UK, Portugal, Turquie	Futur avion de transport
ACCS (Air command and control system)	Pays de l'OTAN	Système de support de commande et de contrôle pour des opérations aériennes intégrées au niveau Européen

¹⁵⁴ Ce tableau présente une photo des programmes en coopération en 2002. Il faut noter que certaines coopérations ont été stoppées après cette date, comme le drone Brevel ou le missile Polyphème.

BONUS	France, Suède	Programme d'obus guidés anti-char
BREVEL	Allemagne, France	Système de drone léger contrôlé à distance
COBRA	Allemagne, France, UK	Radar de contre-batterie
EH 101	Italie, UK	Hélicoptère militaire de transport
EUROFIGHTER	Allemagne, Espagne, Italie, UK	Nouvelle génération d'avion de combat
FSAF (Future Ground-to-Air Family)	France, Italie	Famille de systèmes de défense aérienne
HELIOS	HELIOS I : France, Italie , Espagne HELIOS II : France, Belgique	Système d'observation optique
HORIZON	France, Italie	Nouvelle génération de frégates anti-aériennes
HOT	Allemagne, France	Missile filoguidé anti-char de longue portée
NG MRL (New generation multiple rocket launcher)	Allemagne, US, France, Italie , UK	Développement de roquettes de précision, d'un système modernisé de contrôle de la mise à feu et de roquettes d'exercices
METEOR	Allemagne, Espagne, France, Italie , UK, Suède	Missile air-air de portée moyenne
MIDS (Multifunctional Information Distribution System)	Allemagne, Espagne, US, France, Italie	Système de transmission à haute vitesse de données tactiques interalliées et interarmées
MILAN	Allemagne, France, UK	Missile anti-char portable filoguidé de portée moyenne
MRAV/ GTK	Allemagne, Pays-Bas	Véhicule blindé multi-rôles
MU90	France, Italie	Torpille légère pour des navires de combat anti-sous-marins

NGIFF (New generation Identification Friend or Foe)	Allemagne, France	Système d'identification Friend or Foe air-air et sol-air de nouvelle génération
NH90	Allemagne, France, Italie, Pays-Bas, Portugal	Hélicoptère de transport militaire
PAAMS (Principal Anti-Aircraft Missile System)	France, Italie , UK	Principal système d'armes des frégates Franco-Italiennes anti-aériennes Horizon et Britanniques T45
POLYPHEME	Allemagne, France, Italie	Missiles à guidage par fibre optique
RITA	Belgique, France	Modernisation du réseau de télécommunications tactiques RITA
SCALP EG/Storm Shadow	France, UK, Italie	Missile de longue portée air-sol
SLAT (Anti-torpedo combat system)	France, Italie	Système de réaction et détection anti-torpilles pour les navires de surface
TIGER	Allemagne, France	Nouvelle génération d'hélicoptères de combat

Source : Annuaire stratégique et militaire-2002 (Military and Strategy Yearbook 2002), Paris Ed, Odile Jacob

On constate également que l'évolution du budget de la défense italien ne prend pas en compte cette évolution, voire conduit même à fausser l'analyse. Optiquement, le budget de la défense italien n'a cessé de diminuer depuis la fin de la guerre froide, comme le montre ce tableau :

Tableau 3 : Les dépenses militaires de l'Italie depuis 1991

	(millions d'euros courant) ¹⁵⁵	% du PIB ¹⁵⁶	(millions de dollars U.S en constant	Taux de croissance ¹⁵⁸

¹⁵⁵ Ministère de la Défense (uniquement les forces armées)

			2005) ¹⁵⁷	
1991	12636	1.7	29627	
1992	12662	1.62	28775	-2.88
1993	13201	1.64	28929	0.54
1994	13514	1.58	28214	-2.47
1995	13415	1.45	25768	-8.67
1996	16132	1.64	28404	10.23
1997	16041	1.56	29781	4.85
1998	16004	1.49	30763	3.30
1999	15935	1.44	31969	3.92
2000	16993	1.48	34102	6.67
2001	17777	1.47	33543	-1.64
2002	19025	1.51	34459	2.73
2003	19376	1.45	34739	0.81
2004	19811	1.43	34853	0.33
2005	19022	1.34	33531	-3.79
2006	17782	1.20	32445	-3.24
2007	20195	1.31	32998	1.70
2008	21132	1.32	32103	-2.71
2009	20294	1.24	-	-

Source : Tableau extrait de Raul Caruso et Andrea Locatelli, *Some recent development in Italian defence industry* OAI, 2012

Dans la réalité, les financements du ministère du Développement économique ont sans doute conduit bien au contraire à accroître le budget de la défense italien, et notamment les dépenses consacrées aux équipements puisque ceux-ci atteignaient 2 milliards d'euros en 2014, à comparer aux 2,8 milliards d'euros du budget de la défense.

Au niveau industriel, l'industrie de défense italienne est dominée par le géant Finmeccanica, au sein duquel s'est agglomérée l'industrie aéronautique et électronique italienne dans les années

¹⁵⁶ Le ratio des dépenses militaires par rapport au PIB est calculé à partir de données actuelles du Ministère de la Défense

¹⁵⁸ Le taux de croissance est calculé à partir de données du SIPRI

¹⁵⁷ SIPRI

90. Aujourd'hui, le chiffre d'affaires de cette entreprise est de plus de 16 milliards d'euros avec 70% de l'activité dans le domaine militaire¹⁵⁹. Toutefois cette entreprise est fortement endettée, ce qui l'a conduite à se désengager de ses activités dans le secteur civil, Ansaldo Energia alors que la cession d'Ansaldo Breda et d'Ansaldo STS (signalisation ferroviaire) à Hitachi devrait être effective avant la fin de l'année 2015.

Fincantieri est l'acteur dans l'industrie navale. Cette entreprise a collaboré dans le passé sur deux programmes avec DCNS, la frégate Horizon et la frégate FREMM, et fabrique sous licence les sous-marins U-212 conçus par TKMS. L'activité de Fincantieri est aujourd'hui essentiellement civile (plus de 75% du chiffre d'affaires), notamment avec la fabrication de paquebots de croisière.

Dans le domaine de la propulsion, Avio a été séparé en deux en 2012, la partie propulsion aéronautique étant cédée à General Electric. La partie propulsion spatiale est contrôlée par un fonds d'investissement *BCV Investments S.C.A* à 81% et par Finmeccanica à hauteur de 14%. L'activité est limitée, moins de 300 millions d'euros, mais elle est stratégique dans la propulsion spatiale. Le contrôle actionnarial de cette entreprise constitue donc un enjeu important.

Piaggio aéro peut être considéré comme un nouvel acteur dans le secteur de la défense. L'entreprise, qui était spécialisée dans les avions d'affaires, s'est diversifiée à la fin des années 2000 dans le domaine de la défense en proposant un avion de patrouille aérienne et surtout un drone MALE de faible tonnage. La particularité de l'entreprise est d'être détenue par un fonds émirati, Mubadala development, le drone Hammerhead ayant d'ailleurs été développé grâce à lui.

Vitrociset est une ETI dans le domaine de l'électronique de défense, de la sécurité et la cyber-sécurité ainsi que dans le domaine spatial. Le marché de Vitrociset est pour le moment essentiellement national mais l'entreprise souhaite se développer à l'exportation.

L'Italie conserve des capacités industrielles dans le domaine des armes légères avec Beretta. C'est une ETI de 2000 employés pour un chiffre d'affaires de plus de 600 millions d'euros. Le fusil ARX 160 est en lice pour remplacer le Famas dans les forces armées françaises.

L'association de l'industrie de défense italienne, l'AIAD, comprenait en 2015 une centaine de membres sachant que ce nombre comprend toutes les divisions de Finmeccanica. L'Italie comprend ainsi un tissu de PME innovante que l'on peut identifier notamment grâce aux districts technologiques et à leur présence dans les projets les plus importants développés dans

¹⁵⁹ Finmeccanicaweb, frslideshare.net, Industrial Plan presentation, 28 janvier 2015

ces districts. Les secteurs aéronautique, spatial et l'électronique de défense sont le domaine privilégié de ces PME innovantes.

2.2. Impact du livre blanc sur l'industrie de défense

Comme on l'a déjà vu, le livre blanc sur la défense italien est un processus itératif qui a commencé avant même le Livre blanc. Ainsi l'Amiral Di Paola, ministre de la Défense sous le gouvernement technique de Mario Monti, avait lancé en 2012 une véritable réforme des armées avec l'adoption d'une loi-cadre ayant pour objectif d'arriver à terme à économiser plus de 3 milliards d'euros par an en frais de personnels afin d'abonder le budget d'équipement. Cette réforme de la structure et de l'organisation des forces armées italiennes sera d'ailleurs l'un des éléments essentiels de la feuille de route d'application du livre blanc sur la défense. L'impact du livre blanc sur les questions industrielles peut être envisagé sous trois aspects :

- L'aspect politique proprement dit et notamment les arbitrages entre la relation transatlantique et la relation avec l'Union européenne ;
- L'aspect capacitaire, c'est-à-dire les priorités en matière d'équipement et les conséquences industrielles de ces capacités ;
- Les choix industriels et technologiques proprement dit. Pour ce dernier aspect, l'étude étant réalisée après la publication du livre blanc en avril 2015 mais avant l'élaboration de la stratégie industrielle et technologique italienne qui doit être publiée à la fin de l'année 2015, l'objectif est surtout d'identifier les acteurs et les paramètres qui vont influencer sur cette stratégie technologique afin d'émettre des hypothèses sur les décisions qui pourront être rendues.

2.2.1. La politique étrangère de l'Italie et ses conséquences sur ses choix industriels de défense

Dans cette sous-partie sont évoquées l'implication des choix politiques de l'Italie en matière d'industrie de défense au regard de l'Union européenne, des Etats-Unis mais également de la Russie. Si de grandes lignes se détachent, un examen attentif conduit à relativiser l'importance du facteur politique sur les décisions en matière d'industrie de défense. Si l'Italie a pu jouer à

une certaine époque la carte européenne puis à une autre la carte transatlantique, cela ne s'est jamais transcrit par des choix industriels uniques. Des coopérations avec les Américains se poursuivaient quand l'option européenne était privilégiée et vice-versa. Si l'Italie s'est tournée vers les Etats-Unis au début des années 2000, c'est aussi parce que les entreprises italiennes étaient, à tort ou à raison, peu satisfaites de leur coopération avec les entreprises européennes¹⁶⁰. Si elles sont susceptibles de se tourner plus vers l'Europe aujourd'hui, c'est aussi parce qu'il y a une certaine déception vis-à-vis de la coopération transatlantique. Dans ce cadre, la Russie a pu apparaître comme une troisième voie qui s'est refermée avec la crise ukrainienne.

2.2.1.1. *La politique européenne de l'Italie*

Le Livre blanc sur la Défense a été élaboré par un groupe de personnes assez restreint dans lequel le ministère des Affaires étrangères était représenté, ce qui explique sa tonalité stratégique allant au-delà des problématiques de la politique de défense italienne et ce alors même que le document est publié par le ministère de la Défense¹⁶¹.

Le chapitre III du livre blanc affirme nettement le cadre européen dans lequel s'inscrit la politique étrangère et de défense italienne.

Ainsi, il est affirmé que l'avenir politique de l'Italie est ancré à l'Europe et à son devenir, les intérêts de sécurité de l'Italie coïncident en large mesure avec ceux d'autres partenaires européens. Il est par conséquent vital pour l'Italie de préserver la sécurité, objectif qui n'est atteignable qu'en garantissant à l'Union européenne des instruments politiques et militaires actifs et réactifs. Le renforcement de la PSDC a donc un caractère stratégique, ainsi que l'intégration des ressources et des capacités de ses pays membres¹⁶².

Pour autant, l'OTAN et les relations transatlantiques ne sont pas négligées. Ainsi il est précisé : « L'OTAN reste l'organisation de référence pour notre communauté. L'Alliance entre les Européens et les Américains du Nord est la seule à pouvoir garantir la dissuasion et la défense

¹⁶⁰ Alessandro Marrone et Alessandro R. Ungaro citent notamment en référence un discours de Pier Francesco Guarguaglini où celui-ci indique que Finmeccanica avait décidé de revoir ses alliances dans les années 2000 pour être plus décisionnaire : « Relations between the United States of America and Italy in the post-Cold War period: a defense-industrial perspective », cahiers de la Méditerranée novembre 2014

¹⁶¹ Entretien Jean-Pierre Darnis, chercheur à l'IAI, 29 mai 2015

¹⁶² « Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, La nostra Difesa », Ministère de la Défense Italien, 2015. Chapitre 64,65.

militaire contre n'importe quel genre d'agression¹⁶³ Dans ce cadre, l'Italie doit concentrer son effort envers une contribution de haute qualité professionnelle avec des moyens et des matériels adéquats ».

Cet équilibre est classique dans la politique de défense et de sécurité italienne, selon les observateurs de ce pays¹⁶⁴. Notons toutefois que les paragraphes consacrés à l'Union européenne et la PSDC sont situés avant ceux consacrés à l'OTAN.

Lors d'un entretien avec Jean-Pierre Darnis, celui-ci ci mettait en avant la volonté de l'Italie de privilégier les programmes en coopération au niveau européen sur les autres modes d'acquisition. Cette priorité se retrouve dans le chapitre 9 du livre blanc mais sans emphase particulière.

Le livre blanc donne certes des orientations, mais il est moins éclairant quant aux choix opérés dans les affaires industrielles. Toutefois, il ne faut pas oublier que c'est un document public et l'importance des relations avec les Etats-Unis tant au plan opérationnel qu'industriel empêchait sans doute d'avoir un discours trop tranché. La priorité européenne est affichée : c'est l'élément principal.

Pour certains, le choix de mettre la priorité sur les intérêts de sécurité en Méditerranée rapprocherait l'Italie des Etats-Unis du fait du rôle de ce pays dans l'est de la Méditerranée¹⁶⁵, et ce alors même que l'Italie est déjà pleinement impliquée dans le dialogue méditerranéen de l'OTAN¹⁶⁶. Cela paraît toutefois exagéré, ou tout au moins peut-on considérer que l'Italie poursuit de cette manière plusieurs objectifs, puisque l'opération de l'Union européenne débutée en 2015 pour lutter contre les passeurs de migrants (EU Navfor Med) met l'Italie au cœur du dispositif : elle en est nation cadre et le plus gros contributeur en termes de moyens.

Face à cette prudence affichée, ou tout du moins à une certaine déception par rapport aux attentes, il est donc nécessaire de se référer aux discours et actes du gouvernement italien en matière de politique étrangère. A ce niveau, le tropisme pro-européen du gouvernement de Matteo Renzi ne fait pas de doute, à l'image de son entretien au journal *Le Monde* lors de la présidence italienne de l'Union européenne au premier semestre 2014¹⁶⁷. De ce fait, le soutien sans faille à la candidate italienne Federica Mogherini pour le poste de Haute représentante et de Vice-présidente de la commission européenne est apparu comme un possible rempart face à

¹⁶³ « Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, La nostra Difesa », Ministère de la Défense Italien, 2015. paragraphes 72,77,78

¹⁶⁴ Entretien Jean-Pierre Darnis 29 mai 2015

¹⁶⁵ Entretien avec un ancien diplomate français

¹⁶⁶ Etude de l'IRIS sur l'influence de la France dans les relations transatlantiques 2010 DGRIS

¹⁶⁷ Changer l'Italie pour changer l'Europe, Interview, *Le Monde*, 31 mai 2014

une politique expansionniste de la Pologne dans la quête des postes au sein des institutions européennes ayant rapport avec la politique étrangère et de défense : Donald Tusk à la présidence de l'UE, Elzbieta Bieńkowska au poste de commissaire européen au marché intérieur et à l'industrie ainsi qu'Anna Elzbieta Fotyga à la tête de la sous-commission défense et sécurité du parlement européen, cette dernière faisant partie du groupe des conservateurs et réformistes européens peu suspectés de sympathie pro-européenne.

Un an et demi après le début de son mandat, on peut mettre au crédit de Federica Mogherini un plus grand dynamisme que Catherine Ashton, qui l'avait précédée à ce poste, pour relancer la PSDC et pour doter l'Union européenne d'une stratégie globale de sécurité ainsi qu'une attitude équilibrée pour trouver des consensus sur la crise ukrainienne, tâche pour le moins peu aisée.

Sur les volets de politique industrielle, on ne voit pas en revanche pour le moment d'impulsion de la Haute représentante sur ces dossiers. Ceux-ci semblent continuer à être traités à un niveau hiérarchique inférieur, c'est-à-dire celui de la commissaire européenne Elzbieta Bieńkowska et du nouveau directeur de l'Agence européenne de défense Jorge Domeck, et ce globalement dans le prolongement de la communication de la Commission européenne de juillet 2013, de la feuille de route de la Commission européenne de juin 2014, ainsi que des conclusions du sommet européen de décembre 2013.

De ce fait, c'est bien sur l'analyse des dossiers industriels en cours que l'on peut qualifier l'orientation de l'Italie en matière de politique industrielle de défense.

A ce niveau, le chapitre IX donne une indication significative sur la logique déterminant la politique industrielle italienne. Celle-ci doit avoir pour but de déterminer les domaines technologiques d'excellence où il est nécessaire de mettre l'accent afin de pouvoir s'insérer dans des projets en coopération, de préférence dans un cadre européen.

L'Europe est donc privilégiée, ce que tend à prouver le fait que l'Italie est l'un des trois pays qui s'est initialement déclaré intéressé dans le projet de MALE 2025, en s'engageant dans l'étude de préfaisabilité d'une durée de deux ans. Il y a deux ans, Finmeccanica avait, sur le même sujet, signé avec Airbus et Dassault un appel demandant à leur gouvernement de lancer un programme MALE.

Pour autant, il faut éviter de sur-interpréter ce qu'affirme le livre blanc concernant la préférence pour les coopérations européennes et ce pour deux raisons :

- L'Italie n'est pas en position de faire un choix politique tranché. D'un simple point de vue politique et militaire, les Etats-Unis jouent encore un grand rôle en Méditerranée ;
- Les liens industriels créés par des programmes comme le C-27J ou le F-35, ainsi que les implantations industrielles de Finmeccanica et de Fincantieri aux Etats-Unis, ne

permettent pas d'imaginer un changement brutal de politique industrielle mais une réorientation progressive de ces choix industriels.

2.2.1.2. *La relation transatlantique et l'industrie de défense italienne*

Une double track Europe/États-Unis à prédominance européenne dans les années 90 et transatlantique dans les années 2000.

Au niveau industriel, les Italiens ont toujours pratiqué une politique visant à développer les coopérations industrielles à la fois avec les pays de l'Union européenne, mais également dans un cadre transatlantique. Au début des années 90, le président directeur général de Finmeccanica avait ainsi présenté la stratégie industrielle de l'entreprise, en insistant sur la nécessité de regrouper les multiples entités qui allaient constituer le périmètre actuel de Finmeccanica, puis ensuite d'internationaliser l'entreprise¹⁶⁸. Cette internationalisation se fit donc dans un cadre européen et dans un cadre transatlantique. Mais il apparaît que, selon les époques, l'une ou l'autre des solutions ont été privilégiées. Selon Alessandro Marrone et Alessandro Ungaro, à une période où les coopérations européennes ont été privilégiées durant les années 90, correspondant à la présidence d'Alberto Lina à la tête de Finmeccanica à partir de 1997, a succédé une période où la coopération transatlantique, ainsi qu'avec les Britanniques, fut le choix principal. Cette période correspond à la présidence de Pier Francesco Guargualini à partir de 2002¹⁶⁹. Cette analyse doit être pour partie nuancée dans le sens où nombre de coopérations européennes ont été lancées avant 1997, alors que les alliances italo-britanniques dans l'électronique de défense et les hélicoptères datent respectivement de 1998 et 2001, même si les Italiens devinrent les actionnaires uniques d'Agusta Westland et de SELEX ES, dont une partie de l'activité était comprise dans le JV italo-britannique Alenia Marconi Systems avant 2002.

¹⁶⁸ Senato della Repubblica, 10° Commissione Permanente, Indagine conoscitiva sul processo di privatizzazione delle imprese pubbliche e a partecipazione statale, November 10th 1994, Rome, Senato della Repubblica, 1994, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/58193.pdf>, last accessed May 2013.

¹⁶⁹ Alessandro Marrone et Alessandro R. Ungaro « Relations between the United States of America and Italy in the post-Cold War period: a defense-industrial perspective », cahiers de la Méditerranée, novembre 2014

Mais les décisions les plus importantes en faveur des américains furent prises durant les années 2000, avec notamment la décision de se retirer du programme A-400M prise en décembre 2001, le choix du couple C 27J/C 130J en coopération avec Lockheed-Martin, la décision d'acheter des ravitailleurs américains KC-767 prise en 2003 et le choix de l'avion de combat F-35 en 2002. C'est également durant ces années 2000 que les entreprises italiennes choisirent d'investir aux Etats-Unis, Fincantieri s'alliant à Lockheed-Martin en 2004 pour un des modèles du programme Littoral Combat Ship et rachetant les chantiers Marinette marine alors que Finmeccanica rachetait DRS technologies en 2008. A cela il faut ajouter l'accord passé entre Agusta Westland et Lockheed-Martin pour commercialiser l'AW 101 aux Etats-Unis. Cet accord devait permettre à Agusta Westland de pénétrer le marché américain, mais le contrat pour la fourniture de 23 hélicoptères présidentiels fut annulé en 2013.

Globalement, l'orientation donnée dans les années 2000 penche donc nettement en faveur d'une relation avec les Etats-Unis. Si Alessandro Marrone et Alessandro Ungaro mettent en avant bien entendu la relation privilégiée entre George W. Bush et Silvio Berlusconi, ils considèrent néanmoins qu'il faut relativiser cette analyse. Selon eux, c'est aussi l'émergence de Finmeccanica comme un acteur majeur de l'armement couplé avec le sentiment que les Italiens étaient négligés dans les coopérations européennes qui peuvent expliquer ce choix américain.

Le cadre réglementaire des relations italo-américaines

Dans la relation italo-américaine, le cadre réglementaire joue un rôle important. De manière synthétique, on peut considérer que les Italiens ont toujours cherché à bénéficier d'un statut équivalent à celui des Britanniques dans leur relation d'armement avec les Etats-Unis. Certains considèrent que c'est d'ailleurs ce mimétisme qui a pu conduire les Italiens à choisir le F-35 américain¹⁷⁰.

Les Italiens signent avec les Américains un premier accord portant sur la coopération en matière d'armement, que celle-ci porte sur la recherche et développement ou sur les acquisitions, dès septembre 1978. Mais cet accord n'aura que peu d'effet pour Alessandro Marrone et Alessandro Ungaro. Un deuxième accord est signé en octobre 2003, la *Declaration of Principles of Enhanced Cooperation in Matters of Defense Equipment and Industry*. Ce type d'accord, qui est censé être le pendant transatlantique de la Loi européenne, sera signé par les Etats-Unis avec plusieurs pays européens : le Royaume-Uni, la Suède, l'Espagne et donc l'Italie durant le début des années 2000.

¹⁷⁰ Entretien avec un représentant d'une entreprise de défense européenne.

En 2005, l'Italie signa un accord avec les Etats-Unis intitulé *blanket assurance agreement*, permettant de réexporter des composants américains sans demande d'autorisation aux Etats-Unis vers un pays ayant signé lui-même un *blanket assurance agreement*, la seule contrainte étant d'informer le département d'Etat dans les 30 jours. A ce jour, 29 pays ont signé un tel accord avec les Etats-Unis. Outre l'Italie, on trouve des pays tels que la Belgique, le Danemark, la Suède et la Turquie. Le *blanket assurance agreement* ne couvre que les ventes réalisées avec le mécanisme des *Foreign Military Sales* (FMS) à l'exclusion des ventes commerciales¹⁷¹.

En 2006 est signé un MoU portant sur des réunions sur les questions de besoin opérationnel et de sécurité d'approvisionnement, afin de mettre un œuvre un des chapitres de la déclaration de principe de 2003. Avec ce MoU, les entreprises italiennes peuvent adhérer à un code de conduite qui leur permet d'être considérées comme des prestataires de confiance et ainsi avoir un accès privilégié au marché américain¹⁷².

Enfin, en 2008, un nouvel accord se substitue à l'accord de 1978. Celui-ci, d'une durée de 10 ans, couvre les acquisitions réciproques, l'Italie devenant un pays qualifié. Ceci doit lui permettre d'échapper aux règles de la législation sur le *buy american act* selon Alessandro Marrone et Alessandro Ungaro.

La relation italo-américaine à l'épreuve des coopérations actuelles

Avec les Etats-Unis, les deux dossiers les plus importants sont liés à des héritages du passé, ce qui doit conduire à nuancer les analyses que l'on peut porter sur ce sujet : ce sont d'une part le choix des Italiens d'acquérir l'avion de combat F-35 et d'autre part la décision de Finmeccanica de s'implanter aux Etats-Unis avec l'acquisition de DRS technologies.

Le F-35

C'est en 1998 que l'Italie décide d'investir 10 millions d'euros dans le concept de pré-faisabilité de l'avion. Mais la véritable décision de participer au développement du programme d'avion F-35 a été prise en 2002, sous le gouvernement Berlusconi. L'Italie est alors partenaire de rang 2 avec une contribution de plus d'un milliard d'euros sur dix ans. La décision d'acquérir l'avion en lui-même est prise en 2007 par le gouvernement social-démocrate de Romano Prodi, la loi de financement pluriannuelle des acquisitions n'étant votée qu'en 2009 par le gouvernement

¹⁷¹ US department of state, www.state.gov

¹⁷² Alessandro Marrone et Alessandro R. Ungaro « Relations between the United States of America and Italy in the post-Cold War period: a defense-industrial perspective », cahiers de la Méditerranée, novembre 2014

Berlusconi. On peut donc estimer qu'il y a eu une certaine continuité dans cette décision, même si l'on peut penser qu'il était difficile de remettre en cause ce programme en 2007 et que les décisions les plus importantes, celles de 2002 et de 2009, ont été prises sous le gouvernement Berlusconi. C'est en tout cas l'interprétation qui est donnée par un expert italien des questions d'armement, qui souligne que le ministre de la Défense de Silvio Berlusconi était Antonio Martino, réputé très proche des Américains¹⁷³. Pour un représentant du monde industriel, le choix des italiens reste une énigme étant donné le faible niveau des transferts de technologie obtenus par les italiens sur le programme F-35¹⁷⁴.

De leur côté, Michele Nones - directeur du programme de recherche défense et sécurité de l'IAI et conseiller au reparto IV du secrétariat général à la défense - et l'IAI en général se sont toujours faits des défenseurs du programme F-35. Dans un rapport publié en avril 2015, trois chercheurs de l'IAI ont listé les raisons justifiant le choix du f-35 par l'Italie :

- Le **manque de volonté des pays européens** quant à la réalisation d'un programme commun pour un chasseur de 5^{ème} génération ;
- La **nécessité d'un chasseur de 5^{ème} génération à part entière**. La modernisation de l'Eurofighter aurait été une solution imparfaite et coûteuse, sans compter que sa conception s'est faite sans tenir compte de possibles modernisations.

A ceci, il faut ajouter que le F-35 pouvait remplacer trois types différents d'avions - les AV-8B, AMX et Tornado - sachant que l'Italie doit acquérir 2 types différents de F-35, es F-35-A et F-35B pour équiper leurs porte-hélicoptères *Cavour* et que le F-35 est un avion info-centré, c'est-à-dire qu'il s'intègre dans une mise en réseau des systèmes aériens¹⁷⁵.

Depuis le vote de la loi de programmation de financement du F-35 de 2009, le programme a été revu à la baisse en 2012, le nombre de commandes totales passant de 131 à 90.

Depuis les élections législatives de 2013, le parti démocrate est au pouvoir et il s'est montré moins favorable au programme d'avion F-35. Matteo Renzi avait lui-même déclaré le 6 juillet 2012, quand il était maire de Florence : « Je ne comprends pas pourquoi jeter [à la poubelle] de cette façon une douzaine de milliards pour les F-35 ». Durant toute l'année 2014, le débat a donc été nourri au sein du parti démocrate sur le programme F-35, certains étant partisans de

¹⁷³ Entretien avec un expert italien conseiller au reparto IV du secrétariat général à la défense, ministère de la défense italien

¹⁷⁴ Entretien avec un représentant d'Airbus, juin 2015

¹⁷⁵ Vincenzo Camporini, Tommaso De Zan, Alessandro Marrone, Michele Nones, Alessandro R. Ungaro

Il ruolo dei velivoli da combattimento italiani nelle missioni internazionali: trend e necessità » IAI, avril 2014

l'annulation pure et simple du programme, d'autres défendant une réduction du programme à 45 avions et les derniers un maintien du programme.

Finalement, ce débat a débouché sur le vote d'une motion, le 24 septembre 2014, par les élus du parti démocrate, appelant le gouvernement Renzi à diminuer de moitié le budget prévu initialement pour le programme F-35 (à 275 voix pour, 45 contre et 152 abstentions). La motion a prié l'exécutif d'envisager « toute solution et accord possible avec les partenaires internationaux », afin de « maximiser les retombées économiques, technologiques et la création d'emploi ».

Dans les faits, la conséquence de ce vote, par lequel le gouvernement n'est pas tenu, est que ce sont les crédits affectés au F-35 durant les prochaines années qui seront diminués par deux mais non la commande qui reste pour le moment fixée à 90 appareils.

Le vote de la programmation triennale glissante pour l'année 2014-2016 précise le coût du programme.

- Phase de recherche et développement : 1 milliard de dollars
- Construction du *hub* de Cameri : 795 millions d'euros
- Phase de développement ultérieur : 900 millions d'euros (jusqu'en 2047)
- Maintien en condition opérationnelle 465 millions d'euros
- Acquisition de l'avion et soutien logistique : 10 milliards d'euros

Le coût total du programme peut donc être estimé aujourd'hui à 13 milliards d'euros environ, contre plus de 16 milliards d'euros en 2009¹⁷⁶, dont un peu plus de 2 milliards ont aujourd'hui été financés. Avant le dernier rééchelonnement du programme décidé en 2014 pour faire face aux contraintes budgétaires, le rythme des commandes et des livraisons était le suivant et semblait déjà prendre en compte un étalement du programme et donc une réduction des crédits qui y étaient affectés. Comme on le constate, l'essentiel des livraisons étaient repoussées après 2020.

¹⁷⁶ Programma pluriennale di A/R n. SMD 02/2009, relativo all'acquisizione del sistema d'arma *Joint Strike Fighter* e realizzazione dell'associata linea FACO/MRO&U nazionale, camera dei deputati, XVI legislatura 24 mars 2009

	LRIP-6	LRIP-7	LRIP-8	LRIP-9	LRIP-10	LRIP-11									TOTAL
Buy year	2013	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	
Progress delivery year	2015-16	2016	2016-17	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	
CTOL	3	2	2	2	2	3	2	2	4	6	7	11	11	3	60
STOVL AM	0	0	0	0	0	0	0	1	2	2	1	2	3	4	15
STOVL MM	0	0	0	1	2	2	3	2	3	2	0	0	0	0	15
ITALY TOTAL	3	3 (erano 2)	2	3	4	5	5	5	9	10	8	13	14	7	90

Source : planification de l'Etat-major des armées italien, publié par analisidifesa.it, analyse de défense, N°141, juillet 2013

Enfin, on constate que dans l'addendum à la programmation triennale 2014-2016, les crédits consacrés au F-35 ont été de 360 millions d'euros en 2014 au lieu des 509 millions prévus initialement.

Sachant que le budget d'acquisition de l'armée de l'Air est d'environ 1 à 1,2 milliard d'euros par an, on voit mal comment l'Italie pourrait acheter plus de 5 avions par an, ce qui représenterait déjà la moitié du budget de l'armée de l'Air italienne, et donc tenir la cadence d'acquisition prévue après 2020. Ces projections sont données à partir du coût de l'avion tel qu'il a été calculé par deux *think-tanks* italiens. Pour l'IAI, le coût de l'avion devait baisser de 135 millions de dollars à 85 millions de dollars entre le premier et le dernier avion commandé, et de 118 millions de dollars à 98 millions de dollars (F-35 A) pour le Centro Studi Internazionali (CESI). Ces chiffres sont communiqués dans deux rapports publiés en 2014¹⁷⁷. L'accent dans ces deux rapports est mis sur l'importance du retour industriel lié à l'acquisition du F-35. Selon une étude de Pricewaterhouse Coopers, le F-35 devrait générer un retour industriel de 15,8 milliards d'euros entre 2007 et 2035 et 6 300 emplois¹⁷⁸

Pour Francesco Tosa du CESI, la liste des entreprises italiennes impliquées dans le programme F-35 est la suivante :

- Aerea (Milano)
- Aero Sekur (Aprilia -LT)
- AleniaAeronautica (Cameri -NO; Foggia e altri)
- Avio Aero (stabilimenti di Rivalta -TO; Pomigliano d'Arco -NA)
- Aviogei (Aprilia LT)

¹⁷⁷ - Vincenzo Camporini, Tommaso De Zan, Alessandro Marrone, Michele Nones, Alessandro R. Ungaro

Il ruolo dei velivoli da combattimento italiani nelle missioni internazionali: trend e necessità » IAI avril 2014
Francesco Tosato, « Il programma F-35 in una prospettiva italiana, CESI 2014

¹⁷⁸ F-35, per l'Italia benefici da 15 miliardi", in *Il Sole 24 Ore*, 19 febbraio 2014, <http://www.banchedati.ilssole24ore.com/doc.get?uid=finanza-FM20140219024EAA>.

- CIRA (Capua- CE)
- Elettronica Melara (La Spezia)
- Forgital (Vicenza)
- Gemelli (Roma)
- Logic (Roma)
- MBDA Italia (Roma)
- Mecaer (Borgomanero –NO)
- Microtecnica (Torino, Luserna San Giovanni, Brugherio –MB)
- Moog Casella (Genova)
- OMA (Foligno)
- Oto Melara (La Spezia)
- Piaggio Aero Industries (Finale Ligure-SV; Genova)
- Rotodyne (Saronno – VA)
- S3LOG (Roma)
- Samputensili (Ortona –CH)
- Secondo Mona (Milano)
- Selex ES (Genova, Montevarchi, Cisterna di Latina, Pomezia, Roma, Torino, Campi Bisenzio)
- Sirio Panel (Montevarchi)
- TCS Group (Torino)
- Vitrociset (Roma e Capo San Lorenzo –CA)
- York (Milano)



Source : Sites industriels concernés par la fabrication du F-35, CESI 2014

Pour l'IAI, le montant des contrats lié au F-35 serait de 715 millions d'euros dont 565 millions pour le groupe Finmeccanica¹⁷⁹.

Ces deux rapports, qui concluent à la nécessité du maintien du programme, ont été publiés en 2014, au moment où le F-35 a fait l'objet d'un débat au sein du Parti démocrate (PD) au pouvoir, remettant en cause ce programme avant le vote de la résolution du 24 septembre 2014. Ce débat n'est pas véritablement ceux des atlantistes contre les européistes. Il existe en effet une tendance pacifiste historique dans la gauche italienne qui se retrouve au sein du PD. La crise économique, le coût du programme et les faibles retombées économiques, si l'on prend en compte les transferts de technologie, contrairement à ce qu'affirment les deux rapports, sont aussi invoqués par les parlementaires du PD pour justifier un abandon ou une réduction supplémentaire du nombre d'avions commandés.

¹⁷⁹ Vincenzo Camporini, Tommaso De Zan, Alessandro Marrone, Michele Nones, Alessandro R. Ungaro
 Il ruolo dei velivoli da combattimento italiani nelle missioni internazionali: trend e necessità » IAI avril 2014.

Aujourd'hui, Matteo Renzi est devenu partisan du programme comme l'est aussi la ministre de la Défense Roberta Pinotti. Les partisans du programme seraient toutefois minoritaires au sein du PD, les partisans de l'abandon se partageant entre ceux qui prônent un abandon pur et simple et ceux qui souhaitent une réduction du nombre d'avions commandés ou tout simplement une réduction du coût du programme.

Selon les commentateurs, le nombre de F-35 commandés par l'Italie pourrait être réduit à 75, en annulant l'acquisition des F-35B destinés à l'aéronavale, ce qui induirait une réduction significative des capacités opératives italiennes¹⁸⁰. Le site du Parti démocrate parle d'une réduction pouvant aller jusqu'à 45 appareils¹⁸¹. Certains partis d'opposition, dont le SEL (Gauche-Ecologie-Liberté), demandent l'annulation pure et simple du programme, tandis que d'autres (NCD, Nouveau Centre-Droit) en demandent le maintien pour « défendre la patrie », ce qui passe naturellement par une « modernisation d'une flotte aérienne qui est aux limites de l'insuffisance et composée d'avions quasiment obsolètes »¹⁸².

Face à ce qui constituait malgré tout une menace sur le programme italien, les Etats-Unis ont cherché à conforter la décision italienne en confirmant le 11 décembre 2014 le choix du *hub* de Cameri¹⁸³ pour la maintenance de l'avion, car cette maintenance générerait trois fois plus d'emplois que la construction de l'avion en lui-même, selon Michele Nones¹⁸⁴. Pour ce qui est de l'assemblage initial des avions, le nombre d'exemplaires s'est en effet réduit sensiblement depuis que le projet a été lancé. A l'origine, les italiens tablaient sur les 131 exemplaires italiens auxquels devaient s'ajouter les 85 avions commandés par les néerlandais. Or, ces derniers ont réduit leurs commandes à 37 avions en 2012, alors que l'accord passé entre le gouvernement italien et le gouvernement néerlandais en avril 2015 ne prévoit l'assemblage à Cameri que de 27 avions sur les 37 commandés par les Pays-Bas¹⁸⁵. Au total, Cameri assemblera près de moitié moins d'avions que prévu initialement.

¹⁸⁰ Gianluca di Feo, "F35, i costi sono fuori controllo", *Espresso*, 24 septembre 2014, http://espresso.repubblica.it/attualita/2014/09/24/news/f35-costi-fuori-controllo-1.181488?ref=HEF_RULLO

¹⁸¹ Francesco Lo Sardo, « Montecitorio vota sì al dimezzamento degli F-35. Renzi favorevole », *Europa*, 24 septembre 2014, <http://www.europaquotidiano.it/2014/09/24/montecitorio-vota-il-dimezzamento-degli-f-35-il-governo-favorevole/>

¹⁸² Déclaration de Paolo Alli, chef du groupe NCD à la commission des Affaires étrangères de la chambre des députés, in Luca Romano, « F35, la Camera vota il dimezzamento del budget », *Il Giornale*, 24 septembre 2014, <http://www.ilgiornale.it/news/politica/f35-camera-vota-dimezzamento-budget-1054328.html>

¹⁸³ Italy, Turkey Win Big on F-35 Sustainment, *defensenews*, 13 décembre 2014

¹⁸⁴ Secrétaire de la commission du livre blanc et responsable des études de défense à l'IAI

¹⁸⁵ i 27 « F-35 olandesi verranno assemblati a cameri », *Analisisidifesa.it*, 23 avril 2015

Le choix de Cameri comme site de maintenance doit permettre aux italiens d'intervenir directement sur les appareils pour les étapes de *follow-on development*, soit la mise à jour de l'appareil en termes de logiciels comme de systèmes d'armement. Le choix du logiciel sera en effet mis à jour tous les deux ans, tandis que la révision générale de l'appareil aura lieu tous les quatre ans. Afin d'effectuer ces opérations d'entretien, et notamment le traitement du revêtement furtif de l'appareil, l'industrie italienne devrait se doter des équipements nécessaires, accroissant encore sa maîtrise de la technologie aéronautique¹⁸⁶. Mais cela impliquerait aussi la levée de l'interdiction du personnel non-américain dans la phase dite du « *Aircraft Test Facility* ».

Pour Jean-Pierre Darnis, les attentats de janvier 2015, plus encore que le choix industriel des américains, pourraient convaincre les italiens de maintenir leur commande de F-35 car ce programme est avant tout un symbole¹⁸⁷.

Mais au-delà du symbole, il y a aussi une équation économique et industrielle qui devient de plus en plus inextricable. D'un côté, le programme F-35 semble aujourd'hui insoutenable économiquement pour l'Italie, la réduction de 400 millions d'euros du budget de la défense 2015 ne faisant qu'aggraver les difficultés. La technique consistant à étaler les commandes va se traduire par un gâchis financier au regard du site de Cameri configuré pour fabriquer jusqu'à 24 avions par an alors qu'il n'en fabriquera certainement pas plus de 5 ou 6 jusqu'en 2020, et certainement pas beaucoup plus après, et ce en comptant les exemplaires hollandais. D'un autre côté, annuler le programme serait également un énorme gâchis et mettrait un peu plus en difficulté Finmeccanica. Pour cette dernière entreprise, plus que les annulations de contrat (l'Etat italien a financé les dépenses de R&D du programme et le site de Cameri), c'est bien le caractère limité des transferts de technologie qui pose problème car cela va se traduire par une réduction des capacités technologiques. Selex ES ne semble ainsi pas bénéficier particulièrement du programme, alors qu'il est à l'inverse fortement impliqué dans le programme *Eurofighter*. Les entreprises italiennes ont été exclues de la fabrication de tout équipement relevant de la guerre électronique sur le programme JSF en raison de la classification des équipements. Elles semblent désormais relativement distancées sur ce segment¹⁸⁸. Alessandro Marrone de l'IAI insiste

¹⁸⁶ Etude EPS n°2012-28 « Succession des avions de combat Rafale – Eurofighter – Gripen : l'Europe et l'industrie européenne face à un enjeu majeur », IRIS, DGA 2013

¹⁸⁷ Entretien avec Jean-Pierre Darnis 22 janvier 2015

¹⁸⁸ Entretien dans le cadre de l'étude EPS 2012-28, succession des avions de combat Rafale, Eurofighter, Gripen, l'Europe et l'industrie européenne face à un enjeu majeur

néanmoins sur la nécessité du programme F-35 pour permettre à Alenia de préserver ses capacités en matière d'intégration de système¹⁸⁹.

En définitive, on constate que l'élaboration du livre blanc n'a que peu influé sur le destin du programme F-35 en Italie. Le débat était lancé avant les débuts des réflexions et la décision qui a été prise est celle d'un étalement du programme, une réduction de cibles minime pouvant sans doute être envisagée ultérieurement. La décision de lancer le F-35 a été prise par un gouvernement proche des Etats-Unis, et le lien transatlantique a certainement eu un rôle prépondérant dans cette décision. Les italiens ont certainement, à cette époque, suivi le choix des britanniques, un pays qui jouait un rôle clé dans la décision de doter l'Eurofighter d'une version air-sol et qui avait également besoin d'avion à décollage court et atterrissage vertical pour ses porte-avions. Dans leur étude de 2014, les chercheurs de l'IAI mettaient d'ailleurs en avant les difficultés rencontrées par les britanniques à développer une version air-sol de l'Eurofighter pour justifier le maintien du programme F-35¹⁹⁰.

Aujourd'hui, il y a certainement trois explications à la justification du maintien du programme F-35 :

- Etant donné les crédits déjà dépensés, plus de 2 milliards d'euros, il est difficile de revenir en arrière. Une réduction de commandes de 90 à 45 avions ne viendrait d'ailleurs que limiter l'intérêt de ce programme ;
- L'annulation, voire une réduction forte du programme, nuirait de manière trop importante aux relations italo-américaines. On touche certainement ici à une des limites du virage européen du parti-démocrate et de Matteo Renzi : l'annulation du programme F-35 par les italiens serait une ligne rouge pour les américains qui auraient fait pression sur le gouvernement italien pour le maintien du programme¹⁹¹. Les américains ont certainement dû mettre en balance le *hub* de Cameri pour obtenir la confirmation du gouvernement italien sur le programme.
- La préservation de l'emploi semble jouer un rôle important dans les décisions prises par les Italiens en matière industrielle. Tous les opposants au projet estiment que cet argent serait mieux dépensé pour des projets civils, mais tous les défenseurs du projet mettent en avant le maintien de l'emploi comme facteur structurant dans la décision italienne.

¹⁸⁹ Entretien dans la cadre de l'étude, juin 2015

¹⁹⁰ Vincenzo Camporini, Tommaso De Zan, Alessandro Marrone, Michele Nones, Alessandro R. Ungaro, *Il ruolo dei velivoli da combattimento italiani nelle missioni internazionali: trend e necessità* » IAI avril 2014

¹⁹¹ Entretien avec conseiller au Reparto IV du secrétariat général à la défense, ministère de la défense italien

En revanche, le bilan en matière de compétence industrielle et technologique résultant du choix du F-35 ne semble pas satisfaisant. Toutes les personnes interrogées en Italie insistent d'ailleurs sur la déception du pays de ne pas pouvoir participer au programme FCAS (Michele Nones) ou à l'importance du programme MALE 2025 (Alessandro Marrone IAI) : après une collaboration américaine couteuse dans le domaine aéronautique, une coopération européenne s'impose pour les italiens pour conserver une compétence technologique de pointe dans l'aéronautique militaire et les RPAS.

DRS technologies

En 2005, Finmeccanica a acheté l'entreprise américaine DRS Technologies pour un montant de 3,8 milliards d'euros. L'activité de DRS Technologies se situant pour une bonne partie dans le domaine terrestre, les commandes de l'armée américaine ont fortement chuté passant de 2 milliards d'euros à 1,3 milliards d'euros en 2011 au moment où se précisait le retrait progressif d'Afghanistan. L'achat de DRS Technologies a par ailleurs contribué à faire augmenter la dette de Finmeccanica qui était de 4,3 milliards d'euros en 2011, et qui n'a que faiblement diminué depuis, soit 3,9 milliards d'euros dans les comptes de résultat 2014.

Un nouveau président, Mauro Moretti, a été nommé le 15 mai 2014 par le gouvernement italien, avec pour mandat de redresser la situation financière de l'entreprise. Mais une autre raison était également la mauvaise image des dirigeants, due aux affaires de corruption portant sur la vente de 12 hélicoptères à l'Inde¹⁹². Mauro Moretti, qui avait auparavant mis en vigueur un plan de développement de la compagnie publique ferroviaire italienne, Ferrovie dello Stato, a dès sa nomination mis en place un plan de restructuration et d'économie de l'entreprise. Dès le mois de juillet 2014, lors du salon de Farnborough, Mauro Moretti annonce son intention de vendre des parties de Finmeccanica. Cette affirmation est confirmée lors de la présentation du plan industriel de l'entreprise le 28 janvier 2015 à Londres. Dans ce plan, il est prévu de céder un certain nombre d'activités de l'entreprise dont le nombre de produits est trop grand. Ces cessions devaient représenter environ 200 millions d'euros d'activité dans le domaine de l'aviation et de la logistique, dans le domaine de l'entraînement, dans le domaine des communications et des réseaux¹⁹³. Ces cessions n'auraient donc représenté que 10% de l'activité

¹⁹² L'ancien administrateur délégué et président de Finmeccanica Giuseppe Orsi a finalement été blanchi de cette accusation en octobre 2014 mais a été condamné pour fausses factures

¹⁹³ Industrial plan presentation, 28 janvier 2015 Londres <http://fr.slideshare.net/webfinmeccanica/finmeccanica-industrial-plan-presentation>

de la filiale américaine de Finmeccanica. Un partenaire devait être recherché pour les autres activités de DRS Technologies.

Après l'annonce de la vente des activités liées à l'aviation, la logistique, les communications tactiques et les activités réseaux le 8 mars 2015, on apprend toutefois lors de la présentation des premiers résultats de l'année 2014 que la décision de vendre une partie de DRS est différée jusqu'au mois de septembre 2015 en attendant les premiers résultats de la première moitié de l'année 2015¹⁹⁴. Cette décision a été prise un peu moins d'un mois avant que le Président du Conseil Matteo Renzi ne rencontre Barack Obama à Washington, la question de l'avenir de DRS technologies étant évoquée à cette occasion¹⁹⁵. Depuis, il a été confirmé à la fin du mois de juillet 2015 que les résultats financiers de DRS technologies étaient redevenus positifs et que les commandes augmentaient de nouveau. Le dossier DRS technologies est-il fermé ?

Il est possible que les américains aient fait pression sur les italiens pour que Finmeccanica ne revende pas DRS Technologies¹⁹⁶. Pour d'autres le désinvestissement est une politique à laquelle les Etats-Unis essaient de s'opposer, à l'image de Bae Systems qui a supprimé plus de 13 000 emplois aux Etats-Unis, mais qui a conservé son investissement dans United Technologies¹⁹⁷.

Cette épisode s'inscrit dans un enchaînement de décisions prises par les Etats-Unis et non favorables à Finmeccanica. L'épisode avait commencé en 2009 avec l'annulation du contrat pour la fourniture de 23 hélicoptères pour la présidence américaine, puis l'arrêt de l'achat d'avions C-27 cargo en 2012, et enfin l'annulation en 2013 de la fourniture d'avions G-222 à l'armée de l'air afghane¹⁹⁸ alors que les sections de fuselage et les stabilisateurs horizontaux fournis par les Italiens sur le B 787 étaient présentés comme défectueux¹⁹⁹.

La lune de miel qui existait entre George W. Bush et Silvio Berlusconi semble donc avoir pris fin dès l'arrivée de Barack Obama au pouvoir. Pour autant, le sentiment est que les deux pays doivent trouver un point d'équilibre dans la défense de leurs intérêts respectifs, notamment dans l'industrie de défense. Les Etats-Unis ne semblent plus prêts à payer en commande d'armement le prix de l'alliance indéfectible avec l'Italie des années 2000. Dans le même temps, ils n'ont pas intérêt à voir l'Italie se tourner vers l'Union européenne ou vers Moscou. Les

¹⁹⁴ Finmeccanica Delays Decision on DRS Sale, Defensenews 20 mars 2015

¹⁹⁵ Renzi a Washington da Obama accordi e (pochi ma importanti) disaccordi, il velino.it, 16 avril 2015

¹⁹⁶ Entretien avec un conseiller auprès du Reparto III du secrétariat général à la défense, ministère de la défense italien.

¹⁹⁷ Entretien avec un représentant d'Airbus, juin 2015

¹⁹⁸ - Alenia Warns U.S. Over C-27J Sales, Defensenews, 27 février 2012- AgustaWestland Lawsuit a sign of frustration with the US, 27 septembre 2014

¹⁹⁹ Analysis Finmeccanica has some breathing room, Flightglobal, 13 novembre 2014

américains ont fait des efforts pour que les italiens confirment le programme F-35 en confortant le *hub* de Cameri comme *final assembly and checkout (FACO) facility*. En contrepartie, ils ont peut-être demandé aux italiens de maintenir DRS Technologies dans son périmètre actuel, avec ou sans garantie sur les commandes futures de l'armée américaine.

C'est sans doute dans ce cadre que la politique italienne dans le domaine de l'armement vis-à-vis des Etats-Unis s'établira avec le gouvernement Renzi : un niveau de coopération amoindri et un recentrage vers l'Europe, sans toutefois que l'on puisse parler de réorientation sensible du fait des intérêts respectifs des industries des deux pays. Il ne faut toutefois pas oublier que les problématiques de sécurité pourraient prendre une place prépondérante en cette fin d'année 2015 et dans les années futures. Une non-prise en compte par l'Union européenne du problème posé par le phénomène migratoire en Italie offre potentiellement une opportunité aux Etats-Unis, même si l'on voit mal comment cette opportunité pourrait être utilisée, hormis une présence accrue de la VIème flotte américaine pour des opérations de sécurité maritime²⁰⁰.

Parallèlement à la politique américaine de l'Italie, il est nécessaire de parler de la politique russe de l'Italie qui a fait partie des facteurs structurants de ce pays dans le domaine de l'armement.

2.2.1.3. *La 3^{ème} voie : la politique russe de l'Italie*

Une des particularités du livre blanc italien est que le mot « Russie » n'y est pas mentionné. Dans ce texte, le chapitre 2 décrit le contexte stratégique et le chapitre 3 définit le cadre dans lequel s'inscrit la politique de défense de l'Italie. Le chapitre 2 définit deux zones d'intérêts prioritaires : l'espace euro-atlantique et l'espace euro-méditerranéen, ce dernier étant la zone d'action prioritaire de l'Italie. Si les menaces actuelles et potentielles de la zone euro-méditerranéenne sont largement décrites, trois paragraphes suffisent pour la zone euro-atlantique sans qu'aucune menace particulière ne soit soulignée. L'Italie « regarde au Sud » et non à « l'Est », hormis la zone du Proche-Orient.

Sur le site du ministère des Affaires étrangères italien, et après près de deux ans de crise ukrainienne, il est écrit concernant la Russie : « l'Italie maintient un partenariat stratégique avec la Russie, basé sur l'interdépendance et les intérêts communs. Durant les années récentes, les relations bilatérales ont atteint un haut niveau d'excellence avec des relations privilégiées. »

²⁰⁰ NAVEUR: Ships needed in 6th Fleet for high-end training, navytimes, 13 janvier 2015

Cette politique de partenariat stratégique avec la Russie a notamment profité de l'excellente relation qui existait entre Silvio Berlusconi et Vladimir Poutine. Mais comme dans le cas de la relation avec les Etats-Unis, la relation entre ces deux dirigeants n'explique pas tout.

En mars 2015, le président du Conseil italien, Matteo Renzi, s'est déplacé en Russie pour parler de la coopération italo-russe et il a décidé d'affecter un milliard de dollars à des investissements communs avec l'implication du fond souverain d'investissement russe²⁰¹. Ce type de déplacement aurait été impossible pour la plupart des dirigeants européens, hormis pour traiter de la crise ukrainienne. Le président Vladimir Poutine a également donné une longue interview au Corriere della Sera le 7 juin 2015, durant une visite à Milan mettant en avant l'importance de la coopération italo-russe, notamment dans le domaine spatial et aéronautique. A cette occasion, la BBC a d'ailleurs titré que Vladimir Poutine testait l'unité des Européens en rendant visite à Matteo Renzi²⁰².

Dans le domaine de l'industrie aéronautique et de défense, l'Italie est avec la France le pays le plus engagé en Russie.

Dans le domaine des hélicoptères, Agusta Westland a signé deux accords avec Russian Helicopter. Le premier date de 2008 et s'est traduit par la création d'une JV, Helivert, avec Russian Helicopter pour la fabrication en Russie de l'AW 139. Le second a été signé très récemment, en décembre 2014, et porte sur la fabrication de 160 hélicoptères AW 160 en Russie, l'accord étant passé avec Rousskié Vertolioty, filiale de la holding publique Rostec, qui fabriquera les hélicoptères en Russie, et Rosneft qui doit utiliser ces hélicoptères pour ses plateformes pétrolières offshore.

Ces hélicoptères sont certes à usage, civil mais le deuxième contrat a toutefois défrayé la chronique car la signature a été rendue publique en pleine crise ukrainienne, et alors même que l'Union européenne a inclut les exportations d'armement, de technologies duales et de technologies à destination de l'industrie pétrolière dans les domaines soumis à embargo depuis juillet 2014. Pour justifier cette vente il a été indiqué, outre le fait que les hélicoptères étaient civils, qu'il n'y avait pas de transfert de technologie lié à leur fabrication en Russie²⁰³.

Toujours dans le domaine civil, Finmeccanica est impliqué dans la fabrication de l'avion commercial Superjet 100 puisque l'entreprise détient 25% de Sukhoi Civil Aircraft Corporation (SCAC). Or, l'avion peine à se vendre hors de la CEI, à tel point que le gouvernement russe a décidé de débloquer une aide de plus de 500 millions de dollars et de recapitaliser SCAC à

²⁰¹ Dailymail.co.uk, 5 mars 2015

²⁰² BBC news, 10 juin 2015

²⁰³ La provinciavarese.it, 3 janvier 2015

hauteur de 1,9 milliards de dollars en avril 2015²⁰⁴. Lors de la présentation faite à Londres du plan industriel de Finmeccanica le 28 janvier 2015, le président de Finmeccanica, Mauro Moretti, indiquait que le Superjet 100 avait demandé des investissements importants, que la gouvernance de l'entreprise était inadaptée et que le retour économique et industriel de ce projet était insuffisant²⁰⁵. En conclusion, l'implication et le rôle d'Alenia Aermacchi dans ce projet devait être revu. Toutefois, ce constat n'est pas nouveau puisque le précédent président de Finmeccanica avait tenu le même discours lors du salon du Bourget 2013²⁰⁶. Or, malgré ces déclarations, aucune évolution n'a pu être constatée pour le moment.

Dans le domaine militaire, la Russie avait envisagé en 2012 d'acquérir des blindés italiens Freccia et Centauro après avoir acheté des véhicules légers multi rôles LMV fabriqués par Iveco. Mais ce projet a été abandonné et la fabrication des LMV en Russie a cessé début 2013. Cette décision fut prise à la fois sous la pression du complexe militaro industriel russe, peu favorable aux importations occidentales, mais traduisait également le rafraîchissement progressif des relations avec l'occident.

Enfin, le projet de sous-marin S-1000, une coopération entre Fincantieri et Rubin engagée en 2004, a été suspendu *sine die* en juillet 2014 à la demande des italiens, du fait de l'embargo sur les exportations d'armement décidé par l'Union européenne.

En conclusion, on constate donc que la coopération avec la Russie de la part de l'Italie a été aussi dynamique que celle avec les Etats-Unis durant les années Berlusconi, au moment où se tendaient les relations entre les occidentaux et les russes, notamment du fait du programme de bouclier anti-missile. Cette contradiction n'est qu'apparente pour un pays qui n'a que peu à gagner à un alignement très prononcé sur les Etats-Unis et la Russie. Cela s'est traduit par une visite du Premier ministre italien Matteo Renzi à Vladimir Poutine puis à Barack Obama à moins de deux mois d'intervalle, en mars et avril 2015. Cela traduit également sans doute chez les italiens le sentiment que l'Union européenne pesant peu dans le débat stratégique, ce sont les opportunités économiques qui sont les plus importantes.

Aujourd'hui, on constate que le nouveau gouvernement italien souhaite conserver les liens économiques forts avec la Russie, hors les produits et technologies soumis sous embargo, y compris dans le domaine aéronautique et des hélicoptères.

²⁰⁴ Russian beyond the headlines, 29 avril 2015

²⁰⁵ Fr.slidshare.net

²⁰⁶ Finmeccanica says that Superjet pact must be restructured or end, live. mint, 17 juin 2013

2.2.1.4. Israël, axe stratégique ou industriel ?

En juillet 2012, l'Italie et Israël ont signé un accord de coopération dans le domaine de la technologie militaire, accord signé au niveau des secrétaires d'Etat à la défense et des directeurs nationaux d'armement des deux ministères à cette époque le général italien Debertolis et le général israélien Udi Shani. L'accord prévoyait notamment des achats croisés où les Italiens fournissaient 30 avions d'entraînement M-346 et des systèmes de contrôle de vol et les Italiens un satellite d'observation OPSAT-3000 et des systèmes de communication au standard OTAN. L'accord conduisait l'entreprise Finmeccanica a signé des contrats pour une valeur de 850 millions d'euros pour Alenia Aermacchi, Selex ES et Selex Elsag²⁰⁷

A la question de savoir si la coopération avec Israël revêt un caractère stratégique il n'est pas aisé de répondre tant la situation apparait contrasté. D'un côté l'Italie est l'un des 138 pays qui a reconnu le statut d'Etat non membre observateur en 2012. En février 2015, deux motions présentés par le parti démocrate et les centristes de Scelta Civica, encourageant la reconnaissance d'un Etat palestinien ont été adoptés par le parlement italien. Mais ces textes ont été assortis de condition (« intérêts légitimes de l'Etat d'Israël », « arrêt de la violence ») après que l'intervention de l'ambassadeur d'Israël en Italie ce qui fait que ces textes sont en retrait par rapport à ceux adoptés en France au Royaume-Uni et en Espagne²⁰⁸.

Par la suite lors de la visite de Matteo Renzi en juillet 2015 en Israël si le président du conseil italien a rappelé sa préférence pour une solution à deux Etats, il a qualifié de « stupide » et de « futile » les tentatives de boycott de l'Etat palestinien²⁰⁹. Un mois après c'était au tour du premier ministre israélien Benjamin Netanyahu de se rendre en Italie.

²⁰⁷ Ministero della difesa, 19 juillet 2015, http://www.difesa.it/Primo_Piano/Pagine/Italia_Israeleaccordo_cooperazionemilitare.aspx

²⁰⁸ Italie, les députés encouragent la reconnaissance d'un Etat palestinien, 28 février 2015. <http://www.i24news.tv/fr/actu/international/europe/62585-150227-italie-les-deputes-appellent-a-la-reconnaissance-d-un-etat-palestinien>

²⁰⁹ Italian PM in Knesset: Supporters of 'stupid' boycotts betray their own future, Jerusalem post 22 juillet 2015, <http://www.jpost.com/Israel-News/Politics-And-Diplomacy/Italian-PM-in-Knesset-Those-who-boycott-Israel-harm-themselves-and-betray-their-future-409809>

La relation entre les deux pays est donc bonne mais il serait sans doute exagéré de parler d'alliances stratégiques entre les deux pays. En revanche le statut commun de puissance moyenne en matière d'armement des deux pays a certainement facilité la forme d'accord de troc signé en 2012 les deux pays ayant fait les efforts diplomatiques réciproques pour rendre leur position sur les sujets géopolitiques en cours conciliables.

Si le Livre blanc italien affiche un choix privilégié pour l'Union européenne et ses pays pour la coopération dans le domaine de l'armement, il n'est pas certain que la réorientation soit aussi nette dans les années à venir que ce que l'on pourrait attendre, et ce pour plusieurs raisons.

En premier lieu, l'Italie a toujours cherché à équilibrer sa relation transatlantique et sa relation européenne depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Membre fondateur de l'Union européenne, l'Italie et ses forces armées ont toujours essayé de maximiser leur présence au sein de l'OTAN, ne serait-ce que du fait de leur positionnement stratégique en Méditerranée. A une période où le balancier penchait du côté de l'Union européenne dans les années 1990 a succédé une période où le balancier a penché du côté des Etats-Unis au début des années 2000, notamment du fait de la proximité idéologique entre les Républicains et Forza Italia, relation symbolisée par la bonne entente entre le président américain George W. Bush et le président du Conseil italien Silvio Berlusconi. Cela s'est accompagné de choix industriels faits par l'Etat italien comme par Finmeccanica et Fincantieri, mais cela répond également à un tropisme transatlantique que bon nombre d'entreprises européennes ont partagé au début des années 2000, à commencer par l'entreprise britannique Bae Systems. Dans les années 2000, le marché américain est porteur, tiré par la croissance du budget de défense aux Etats-Unis. Ce n'est pas le cas des marchés européens avec des budgets qui stagnent avant même la crise économique de 2008, alors qu'on peut considérer que la période d'essoufflement du mouvement de construction de l'Europe de la défense date de 2004/2005. Ce contexte ne favorisait donc pas une politique européenne dans le domaine de l'armement.

Aujourd'hui, au-delà d'une réorientation politique affichée par le gouvernement Renzi en faveur d'une coopération européenne, c'est aussi le bilan mitigé pour l'industrie italienne, tant en termes d'acquis technologique que de santé financière, qui pourrait conduire celle-ci à regarder du côté de l'Union européenne... ou ailleurs, comme on a pu le voir avec la Russie et sans doute dans le futur avec certains pays émergents. La lune de miel diplomatique avec les Etats-Unis, « troisième marché intérieur » de Finmeccanica, ne s'est pas traduite par les transferts de technologie espérés -cas de la coopération sur l'avion F-35, ou par un accroissement significatif des exportations aux Etats-Unis : annulation du contrat sur les hélicoptères présidentiels, programme LCS réduit, réduction des commandes de C-27J. La réduction du marché américain

suite à la réduction des opérations extérieures des Etats-Unis est même - responsable d'une partie des déboires financiers de Finmeccanica du fait de la situation de DRS Technologies.

La réorientation européenne est donc possible, mais à condition que l'Italie obtienne des conditions de coopération satisfaisantes, ce qu'elle estime ne pas avoir eu dans les années 1990²¹⁰. L'un des objectifs affichés par le Livre blanc en matière de politique industrielle consiste d'ailleurs à essayer de mieux positionner l'Italie dans les coopérations futures au niveau européen.

2.2.2. Le livre blanc et l'industrie de défense : impact du fait des choix capacitaires

Le Livre Blanc italien n'est pas un livre blanc du même type que celui de la France. Il définit certes le contexte stratégique (chapitre 2), les zones d'intérêts prioritaires de l'Italie (chapitre 3) et le cadre d'action, les formes d'action des forces armées, mais il ne définit pas les capacités nécessaires pour remplir les missions des forces armées. Celles-ci résulteront de deux documents :

- La révision stratégique de défense qui doit être approuvée d'ici la fin de l'année et qui doit définir la structure des forces, incluant la future réserve, les niveaux de capacité, la préparation de l'instrument militaire avec les ressources humaines, matérielles et financières nécessaires. Par ailleurs une planification sur quinze ans doit être réalisée.
- Une loi de programmation militaire sur 6 ans qui couvrira les équipements majeurs, cette loi étant chargée d'appliquer cette révision stratégique de défense.

Les conséquences de ce livre blanc sur les capacités des forces armées italiennes seront donc précisées dans ces deux documents. Toutefois, le livre blanc identifie une zone d'action prioritaire, la zone euro-méditerranéenne, qui devrait normalement orienter les capacités futures. D'un autre côté, les programmes d'équipements actuellement en cours vont de toute manière avoir un impact encore important sur le budget de la défense pendant encore de nombreuses années. Il est notamment paradoxal de constater que le Parlement italien a adopté

²¹⁰ Alessandro Marrone et Alessandro R. Ungaro « Relations between the United States of America and Italy in the post-Cold War period: a defense-industrial perspective », cahiers de la Méditerranée novembre 2014
Entretien avec Michele Nones, IAI, 14 avril 2015

le 8 décembre 2014 une loi sur le financement des programmes de la Marine²¹¹ qui couvrira les vingt ans qui viennent alors même que la rédaction du livre blanc sur la défense n'était pas terminée. Cela tend à accréditer pour partie l'interprétation selon laquelle le livre blanc sur la défense n'est que la codification de l'existant.

Sur les conséquences du livre blanc concernant les choix capacitaires, les différents interlocuteurs interrogés se montrent prudents²¹². Tous insistent pour indiquer que les principaux programmes en cours décidés antérieurement à la publication du livre blanc seront poursuivis : satellites Sicral 2, frégates FREMM, avions de combat Eurofighter et F-35, ainsi que le futur programme de numérisation du champ de bataille Forza NEC.

Pour autant, Michele Nones insiste pour signifier que les capacités futures seront déterminées en fonction des besoins qui auront été identifiés. Cela peut donc renvoyer tout autant aux besoins capacitaires, qui seront donc déterminés en fonction de la zone d'action prioritaire, qu'en fonction de la stratégie de politique industrielle dont le livre blanc indique qu'elle doit être élaborée avant le fin de l'année 2015. Le colonel Chivilo du reparto 3 s'est montré un peu plus précis en plaçant parmi les priorités les capacités ISTAR, ainsi que des bateaux qui auraient des capacités de combat plus limitées que par le passé. L'entretien s'étant déroulé le 6 mai 2015, on peut penser que la problématique des migrants en lien avec la désagrégation de la Libye a certainement conduit à accentuer cette priorité, et ce alors même que le livre blanc était publié.

De ce fait, on peut se demander si, au sein de la zone d'intervention prioritaire qu'est la zone euro-méditerranéenne, l'Italie ne va pas être conduite à établir des « sous priorités » qui conduiront notamment à mettre l'accent sur la sécurité maritime et la surveillance des frontières, plus que sur des forces de coercition qui pourraient être utilisées dans la lutte contre le terrorisme. Au sein de la zone euro-méditerranéenne, la zone maritime frontière de l'Italie et la situation au Maghreb, et notamment en Libye, pourraient être privilégiées par rapport au Proche-Orient et au Golfe persique. Ce phénomène de « proximation » des intérêts de sécurité de l'Italie pourrait également se faire au détriment du transport stratégique sur les théâtres d'opération éloignés. Dans ce domaine, les programmes italiens sont d'ailleurs pour l'essentiel terminés puisqu'ils ne concernent aujourd'hui que la modernisation de l'avionique des C-130 J et

²¹¹ Programma pluriennale di A/R n. SMD 01/2014, relativo al programma navale per la tutela della capacità marittima della Difesa Atto del Governo 116, camera dei deputati, 11 novembre 2014

²¹² Michele Nones directeur du département recherche politique de défense à l'IAI et secrétaire de la commission du livre blanc, Jean-Pierre Darnis chercheur à l'IAI, Alessandro Marrone chercheur à l'IAI, colonel Roberto Chivilo, Department III – Industrial Policy and International Relations 1st Office – Armaments Industrial Policy

le support logistique des C-27 J Spartan, le tout ne dépassant pas 25 millions d'euros dans le budget 2015²¹³.

En résumé, les choix capacitaires auront théoriquement un impact sur l'industrie de défense italienne, et ce en fonction de quatre considérations :

- Les capacités futures devraient être orientées pour des missions dans la zone euro-méditerranéenne et sans doute plus précisément pour la protection des approches du territoire italien, sécurité maritime, et pour la protection des intérêts économiques de l'Italie dans cette zone (Syrie) ;
- Toutefois cette réorientation est pour partie une confirmation de l'existant, comme on a pu le voir avec le financement du programme maritime qui a été adopté avant la parution du livre blanc ;
- La nécessité d'orienter les capacités industrielles vers des missions qui pourraient privilégier la protection et l'anticipation, plutôt que l'intervention, pourrait être contrebalancée par d'autres impératifs de nature industrielle : la nécessité de préserver la maîtrise des technologies de pointe en Italie ;
- Le quatrième facteur est financier. Globalement le budget italien est stable. Il ne diminue qu'optiquement puisque le ministère du développement économique est venu compenser la diminution du budget de la défense dans sa fonction investissement en 2015.

Prises globalement, ces quatre considérations ne plaident pas pour une réorientation très marquée et très rapide en fonction de la politique capacitaire qui sera adoptée. Néanmoins, l'Italie fait face aujourd'hui à de vrais risques en matière de sécurité, notamment liés aux phénomènes migratoires et dans une moindre mesure au terrorisme, qui pourraient conduire le ministère de la Défense à privilégier plus nettement certaines capacités au détriment d'autres dans le futur.

²¹³ Documento programmatico pluriennale per la difesa per il triennio 2015-2017, ministero della difesa

2.2.3. Le livre blanc et l'industrie de défense : impact des choix de politique industrielle

2.2.3.1. L'affirmation d'une politique industrielle de défense

Le Livre Blanc de 2015 comprend un chapitre consacré spécifiquement à la politique industrielle de défense. En soit, ce choix est très significatif. C'est une fonction qui n'est pas prise en compte par l'Allemagne dans le Livre Blanc de 2005, et rien n'indique qu'il en aille différemment en 2016 dans ce pays. Sur ce plan, l'Italie considère donc l'industrie de défense dans une optique stratégique comme seuls le font la France et le Royaume-Uni au sein de l'Union européenne.

Le livre blanc souligne notamment l'importance de l'autonomie industrielle et technologique. Cette exigence d'autonomie industrielle « suppose une solide base industrielle nationale, nécessaire aux collaborations internationales ». L'équilibre entre capacités industrielles nationales et coopération internationale est précisé un peu plus loin dans le chapitre IX :

« Les compétences souveraines sont les capacités technologiques critiques, c'est-à-dire celles qui jouent un rôle clé, y compris les technologies à double usage, dont le pays dispose ou qu'il est nécessaire de se doter. En ce qui concerne ces compétences, il est nécessaire de maintenir un degré de souveraineté nationale, indépendamment de la collaboration internationale, car elles sont essentielles et inaliénables pour satisfaire les exigences :

- De la Défense Nationale, par la fourniture aux forces armées d'équipements militaires aptes à garantir les capacités opérationnelles essentielles et la sécurité d'approvisionnement ;
- De l'intérêt national, à travers l'influence internationale, même économique, que la maîtrise de ces technologies permet d'exercer au niveau global. »²¹⁴

La politique affichée par l'Italie en matière de capacités industrielles de défense se rapproche pour partie de celle affichée par la France. Il existe donc une sorte de premier cercle, au sens du Livre Blanc sur la défense française de 2008, affichant des capacités industrielles qu'il est nécessaire de maîtriser au niveau national. On pourrait donc imaginer que les équipements qui incorporent des technologies situées dans ce premier cercle soient acquis en appliquant l'article

²¹⁴ « Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, La nostra Difesa », Ministère de la Défense Italien, 2015., p59.

346 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne permettant de fermer le marché italien, et par la même de protéger la BITD italienne. On constate également que là où la France invoque des arguments strictement stratégiques pour préserver des compétences industrielles au niveau national, l'autonomie stratégique et la sécurité d'approvisionnement, l'Italie invoque également l'argument économique dans le sens où ces capacités technologiques permettent de renforcer l'influence internationale de l'Italie.

Toujours en comparaison par rapport au livre blanc français, on constate également une différence dans le lien entre ce qui pourrait être les premier et deuxième cercles français et les premier et deuxième cercles italiens. Dans le cas français, on considère que tout ce qui n'est pas stratégique dépend du deuxième cercle - la coopération européenne- ou du troisième cercle - les achats sur étagère -, en fonction du niveau de criticité technologique et des principes d'autonomie stratégique et de sécurité d'approvisionnement. En Italie, ces premier et deuxième cercles sont plus intimement liés puisque les capacités industrielles nationales qui doivent être préservées et développées au niveau national servent également à nouer des collaborations nationales dans de bonnes conditions. C'est donc l'argument économique et industriel plus que l'argument stratégique en lui-même qui va conditionner la politique industrielle de défense italienne.

Si la formulation de cette politique est nouvelle en Italie, elle est toutefois cohérente, ce que l'on avait pu observer à la fin des années 80 et les années 90 avec une politique visant à développer une industrie de haute technologie sur la base de l'industrie de défense et autour de Finmeccanica. Cet affichage politique est également cohérent avec la loi du 15 mars 2012, qui a défini les activités stratégiques de défense. Depuis lors, deux décrets ont défini la liste des technologies stratégiques, le dernier datant du 6 juin 2014²¹⁵, c'est-à-dire au moment de l'élaboration du livre blanc sur la défense. En 2011, il faut noter d'ailleurs que l'IAI avait réalisé une étude comparative pour le compte du ministère de la Défense sur la définition des périmètres stratégiques dans les autres pays européens, l'IRIS étant chargée de l'étude pour la partie française.

L'affichage de l'importance économique de l'industrie de défense italienne est également cohérent avec le mode de financement des équipements de défense italien puisqu'en 2015, selon la programmation triennale 2015-2017, c'est le ministère du développement économique qui

²¹⁵ Decreto del presidente del consiglio dei ministri 6 giugno 2014, n. 108 Regolamento per l'individuazione delle attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale, a norma dell'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21,

financera la majeure partie de ces équipements, soit 2,8 milliards d'euros contre un peu moins de 2,4 milliards dans le budget de la défense.

En conclusion, si le fait d'afficher la nécessité d'avoir une politique industrielle de défense tend à rapprocher l'Italie de la France, les motivations de cette politique apparaissent avoir un caractère industriel et économique plus prononcé qu'en France où l'argument stratégique est prédominant. Ce facteur doit être pris en compte dans tout dialogue en matière d'armement avec l'Italie. Il est également important pour anticiper les décisions futures que pourraient prendre les italiens en matière de défense.

2.2.3.2. *L'instrument de la politique industrielle : le plan industriel de défense*

Le chapitre IX du livre blanc sur la défense, après avoir affirmé cette nécessité de disposer d'une politique industrielle de défense, précise la forme que prendra cette politique industrielle en renvoyant à un plan de politique industrielle de défense qui reste à élaborer : « il faut identifier les activités industrielles et les programmes de développement technologique d'importance stratégique dans le secteur de la défense par le moyen d'un «plan» qui doit être périodiquement mis à jour (plan défini en concertation avec l'industrie). Dans cette évaluation, on devra d'une part prendre en compte les exigences des forces armées, et d'autre part les effectives capacités technologiques et industrielles. Ces dernières devront tenir compte de l'avis des forces armées, des perspectives en matière d'exportation, de la participation aux programmes de coopération internationale, de la capacité duale (civile et militaire), de l'impact sur l'innovation technologique, et ce en faisant référence au marché »²¹⁶.

Le chapitre X du livre blanc précise pour sa part l'agenda de mise en œuvre des réformes qui font l'objet du livre blanc. Il y est indiqué que le plan de politique industrielle doit être défini avant la fin de l'année 2015.

Alessandro Marrone, de l'IAI, nous a indiqué que ce document devrait être réalisé en six mois sous la houlette du directeur national d'armement, Enzo Stefanini, et sous la supervision du ministre de la Défense. Les autres ministères concernés peuvent participer à l'élaboration de ce document. Les industriels seront consultés dans le cadre de la préparation de cette stratégie industrielle et technologique. Ce comité s'intègre plus globalement dans le comité d'application

²¹⁶ « Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, La nostra Difesa », Ministère de la Défense Italien, 2015. p60

du livre blanc qui va être mis en place comprenant la ministre de la Défense, le DNA, le chef d'Etat-major des armées et les chefs d'Etat-major de chaque armée.

Le fait que les exportations doivent être prises en compte dans le plan industriel renforce le sentiment selon lequel le facteur économique potentiel joue un rôle important. En comparaison, on constate que dans le livre blanc français, ce qui est mis en avant est la nécessité d'avoir « une politique d'exportation active » [...] « dans un contexte de contractions du marché national et des marchés européens ». Toutefois, il n'est pas indiqué que les matériels doivent être conçus en fonction des possibilités d'exportation, même si « la possibilité de versions ou standards successifs » doivent favoriser ces exportations²¹⁷. On ne peut donc pas dire que les exportations soient un facteur influençant directement la politique industrielle d'armement de la France, contrairement à ce que le livre blanc italien semble laisser entendre. Ce facteur semble jouer un rôle plus important que dans la politique d'armement de la France. Sur ce plan, il faudra donc attendre la stratégie industrielle italienne pour préciser ce point, si cette stratégie industrielle est publiée, ce qui n'est pas déterminé pour le moment²¹⁸.

Ce plan industriel de défense sera-t-il pour autant une révolution en Italie ? Rien n'est moins certain. Il constituera sans doute la codification d'une politique qui préexistait mais qui n'avait jamais été formellement affichée. Il n'est d'ailleurs pas certain que le plan industriel de défense soit publié. La France ne dispose pas non plus de stratégie officielle au-delà des lignes directrices générales qui figurent dans les livres blancs sur la défense qui se sont succédés en 1994, 2008 et 2013, bien que le projet de réaliser un tel document ait été évoqué au début des années 2000.

Pour déterminer ce que pourrait être la politique industrielle de défense italienne, il faut donc se référer aux différents facteurs qui sont susceptibles d'influer sur les choix industriels et technologiques opérés par les Italiens et qui viennent se superposer aux choix politiques et capacitaires opérés par l'Italie. Parmi ces facteurs, il faut en prendre trois en compte :

- Le facteur budgétaire ;
- Les capacités technologiques actuelles et les orientations futures ;
- La relation Etat-industrie.

²¹⁷ Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, page 126, 2013

²¹⁸ Entretien avec Alessandro Marrone IAI, 15 juin 2015

2.3. La politique industrielle post livre blanc : quel périmètre industriel préservé ?

2.3.1. Le facteur budgétaire

2.3.1.1. *Malgré les contraintes budgétaires, il existe une volonté de préserver les dépenses d'investissement*

Ce facteur doit permettre d'évaluer les capacités futures de l'Italie à financer la base industrielle et technologique de défense italienne.

La situation économique de l'Italie reste très précaire aujourd'hui. Si son déficit public est resté dans la limite des 3% en 2014, la dette publique atteint 131,8%, soit le deuxième ratio en termes d'endettement après la Grèce au sein de l'Union européenne. Ces indicateurs plutôt négatifs se couplent avec un ralentissement économique, la croissance ayant été négative de 0,8% en 2014²¹⁹.

Les hommes politiques italiens ont naturellement commenté l'impact que pouvait avoir la crise économique sur le budget de la défense et la tonalité des interventions et les arguments employés sont assez similaires à ceux que l'on peut observer en France. On constate notamment une évolution avec le temps lié au contexte international.

En septembre 2014, la ministre de la Défense, Roberta Pinotti déclarait : « Les investissements dans les armements doivent être accomplis en raisonnant sur la compatibilité financière du pays et sur les rendements éventuels »²²⁰.

Le 8 juillet 2015, le discours évolue sensiblement en faveur d'une défense du budget de la défense : « D'accord sur les réductions de la dépense de Défense pour ce qui concerne les gaspillages et les duplications, mais la garantie de sécurité coûte cher : la Défense a donc besoin de ressources »²²¹.

²¹⁹ Source eurostat 2015

²²⁰ Voir : <http://www.telestense.it/ministro-pinotti-ok-ai-tagli-alla-difesa-ma-garantire-la-sicurezza-ha-un-costo-intervista-0708.html>

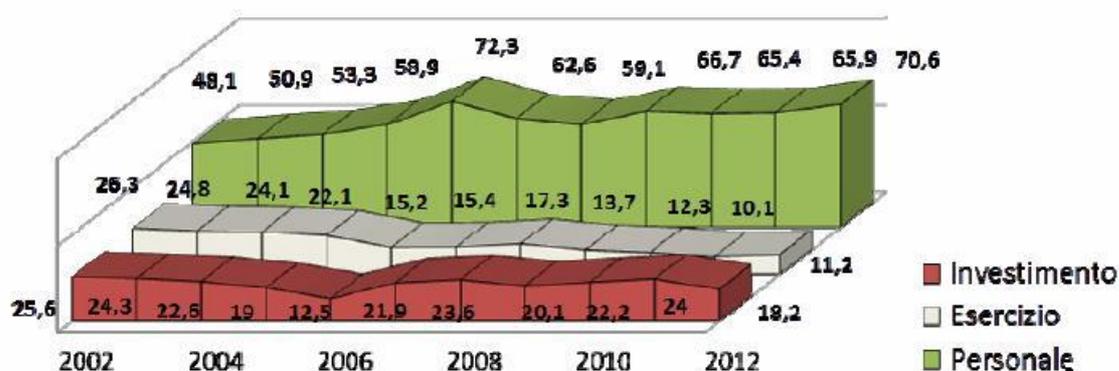
²²¹ Voir : <http://www.telestense.it/ministro-pinotti-ok-ai-tagli-alla-difesa-ma-garantire-la-sicurezza-ha-un-costo-intervista-0708.html>

Enfin, à la fin du mois de juillet 2015, le propos se fait encore plus précis : «On ne doit pas sous-évaluer l'ISIS, il ne faut pas réduire les dépenses de défense »²²².

Jean-Pierre Darnis, de l'IAI, confirme cette évolution dans le discours de la ministre. Selon lui, les événements de janvier 2015 en France ont marqué les italiens²²³. Le terrorisme est d'ailleurs cité plusieurs fois comme la menace principale dans la zone d'intervention euro-méditerranéenne privilégiée par l'Italie. Le flux d'immigration massive qui s'est développé au printemps 2015 a accru depuis ce sentiment que la défense ne devait plus être sacrifiée.

Le problème récurrent auquel fait face l'Italie depuis plusieurs années est celui d'une augmentation des dépenses de fonctionnement dans le budget de la défense, liées à la professionnalisation au début des années 2000. Pour le moment, la part relative des dépenses d'équipement n'en a pas été affecté mais cela s'est traduit par une baisse drastique des dépenses d'entraînement et de MCO : l'armée italienne est une armée qui est dans un état préoccupant en termes de capacité opérationnelle, ce que nous a confirmé Jean-Pierre Darnis lors des différents entretiens.

Suddivisione componenti "Funzione difesa", 2002-2012



Fonte: A. Marrone, F. Capano, *Economia e industria della difesa*, IAI 2012

Face à cette situation, la réforme qu'avait proposé l'Amiral di Paola, alors ministre de la Défense en 2012, visait à réduire le format de l'armée de 190 000 à 150 000 hommes, de renforcer le caractère interarmées de l'armée italienne, de diminuer corrélativement le nombre de matériels

²²² Voir : http://www.ilmattino.it/SPETTACOLI/GIFFONI/pinotti_intervista_mattino/notizie/1482590.shtml

²²³ Entretien avec Jean-Pierre Darnis, chercheur à l'IAI, 15 janvier 2015

tout en accroissant la qualité de ceux-ci²²⁴. Ce projet de réforme, dont le livre blanc de 2015 s'inspire très fortement, suit en cela l'évolution dans de nombreux pays, dont la France, qui ont peiné à contenir les dépenses de fonctionnement au moment de la professionnalisation des armées.

Reste que pour le moment, la fonction défense diminue dans le budget de la défense italien, comme le montre les documents budgétaires de ce pays.

Dans le document de la programmation triennale 2015-2017, on voit cette diminution tendancielle apparaître depuis le début de la crise économique :

**EVOLUZIONE DEGLI STANZIAMENTI PREVISIONALI PER LA DIFESA
ANNI 2010 - 2017**

(in M €)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
BILANCIO DIFESA	20.364,4	20.556,9	19.962,1	20.702,3	20.312,3	19.371,2	18.861,3	18.847,4
Variazione percentuale rispetto al 2010		+0,9%	-2,0%	+1,7%	-0,3%	-4,9%	-7,4%	-7,4%
FUNZIONE DIFESA (Esercito, Marina, Aeronautica)	14.295,0	14.360,2	13.613,3	14.413,0	14.076,9	13.186,1	12.734,6	12.709,9
Variazione percentuale rispetto al 2010		+0,5%	-4,8%	+0,8%	-1,5%	-7,8%	-10,9%	-11,1%
FUNZIONE SICUREZZA DEL TERRITORIO (Arma dei Carabinieri)	5.595,1	5.769,9	5.892,9	5.759,6	5.687,4	5.649,6	5.608,3	5.629,0
Variazione percentuale rispetto al 2010		+3,1%	+5,3%	+2,9%	+1,6%	+1,0%	+0,2%	+0,6%
FUNZIONI ESTERNE	150,5	100,7	99,9	99,2	99,0	97,0	89,1	88,1
Variazione percentuale rispetto al 2010		-33,1%	-33,6%	-34,1%	-34,2%	-35,6%	-40,8%	-41,5%
PENSIONI PROVVISORIE DEL PERSONALE IN AUSILIARIA	323,8	326,1	355,9	430,6	449,1	438,4	429,2	420,3
Variazione percentuale rispetto al 2010		+0,7%	+9,9%	+33,0%	+38,7%	+35,4%	+32,5%	+29,8%

Source : Documento Programmatico Pluriennale per la Difesa per il triennio 2015 – 2017, I-6, ministero della difesa

²²⁴ Valerio Briani, "La revisione dello strumento militare italiano», Osservatorio di politica internazionale, novembre 2012 consulté le 3 août 2015. Voir :

<http://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/affariinternazionali/osservatorio/approfondimenti/PI0063App.pdf>

La baisse est donc irrégulière mais réelle entre les années 2010 et 2014, puis devient sensible dans la programmation triennale 2015-2017, notamment entre 2014 et 2015 puis 2015 et 2016, la fonction défense du budget diminuant de 6,3% puis 4,1%.

Si on fait le même exercice de comparaison pour les années 2010-2017 pour les dépenses d'investissement, la baisse est encore plus sensible avec des variations qui peuvent étonner dans un pays ayant une BITD importante, puisque celle-ci est très sensible en 2012, environ -30%. C'est de nouveau le cas pour les années 2015 et 2016, avec des baisses de 25% et 13%.

**EVOLUZIONE DEGLI STANZIAMENTI PREVISIONALI
PER LA FUNZIONE DIFESA - ANNI 2010 - 2017**
(valori correnti e valori costanti 2010)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
INFLAZIONE NAZIONALE (1)	1,6	2,7	3,0	1,5	0,2	0,6	1,5	1,6
FUNZIONE DIFESA	14.295,0	14.360,2	13.613,3	14.413,0	14.076,9	13.186,1	12.734,6	12.709,9
Variazione percentuale annua		+0,5%	- 5,2%	+5,9%	- 2,3%	- 6,3%	- 3,4%	- 0,2%
A valori costanti 2010	14.295,0	13.982,7	12.869,3	13.423,9	13.084,8	12.183,7	11.592,6	11.387,9
Differenza % rispetto al 2010		- 2,2%	- 10,0%	- 6,1%	- 8,5%	- 14,8%	- 18,9%	- 20,3%
PERSONALE	9.347,1	9.462,3	9.612,6	9.683,2	9.511,5	9.663,7	9.629,3	9.621,0
Variazione percentuale annua		+1,2%	+1,6%	+0,7%	- 1,8%	+1,6%	- 0,4%	- 0,1%
A valori costanti 2010	9.347,1	9.213,6	9.087,3	9.018,8	8.841,1	8.929,1	8.765,8	8.620,3
Differenza % rispetto al 2010		- 1,4%	- 2,8%	- 3,5%	- 5,4%	- 4,5%	- 6,2%	- 7,8%
ESERCIZIO	1.760,4	1.444,2	1.522,5	1.334,6	1.344,7	1.149,7	1.158,1	1.157,9
Variazione percentuale annua		- 18,0%	+5,4%	- 12,3%	+0,8%	- 14,5%	+0,7%	- 0,0%
A valori costanti 2010	1.760,4	1.406,3	1.439,3	1.243,0	1.250,0	1.062,3	1.054,3	1.037,4
Differenza % rispetto al 2010		- 20,1%	- 18,2%	- 29,4%	- 29,0%	- 39,7%	- 40,1%	- 41,1%
INVESTIMENTO	3.187,4	3.453,7	2.478,2	3.395,2	3.220,7	2.372,7	1.947,2	1.931,1
Variazione percentuale annua		+8,4%	- 28,2%	+37,0%	- 5,1%	- 26,3%	- 17,9%	- 0,8%
A valori costanti 2010	3.187,4	3.362,9	2.342,8	3.162,2	2.993,7	2.192,3	1.772,5	1.730,2
Differenza % rispetto al 2010		+5,5%	- 26,5%	- 0,8%	- 6,1%	- 31,2%	- 44,4%	- 45,7%

(1) Inflazione 2010, 2011 e 2012 da dati ISTAT (Tabella 10) diffusi il 12 dicembre 2014; inflazione 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017 dalla Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2014.

Source : Documento Programmatico Pluriennale per la Difesa per il triennio 2015 – 2017, I-6, ministero della difesa

2.3.1.2. Une baisse des dépenses d'investissement compensée par le ministère du développement économique

Toutefois, il semble bien que la baisse des dépenses d'investissement ait été compensée par l'augmentation corrélative des fonds en provenance du ministère du Développement économique ces dernières années, comme le montre ce tableau publié par le site *altroeconomia* le 27 novembre 2014.

Quadro delle spese militari italiane e confronto con gli anni precedenti (dati da Bilanci previsionali)

(in miliardi)	2012	2013	2014	2015
Bilancio Difesa	19,89	20,7	20,23	19,78
Fondi Sviluppo Economico	1,67	2,28	2,61	2,82
Fondi MEF per Missioni militari	1,40 **	1,08 *	0,80 **	0,90 *
TOTALE	22,96	24,06	23,64	23,5
Variazione annua	=	4,70%	-1,76%	-0,60%

(*) fondi certi da decreti

(**) fondi stimati con provvedimenti di fine anno

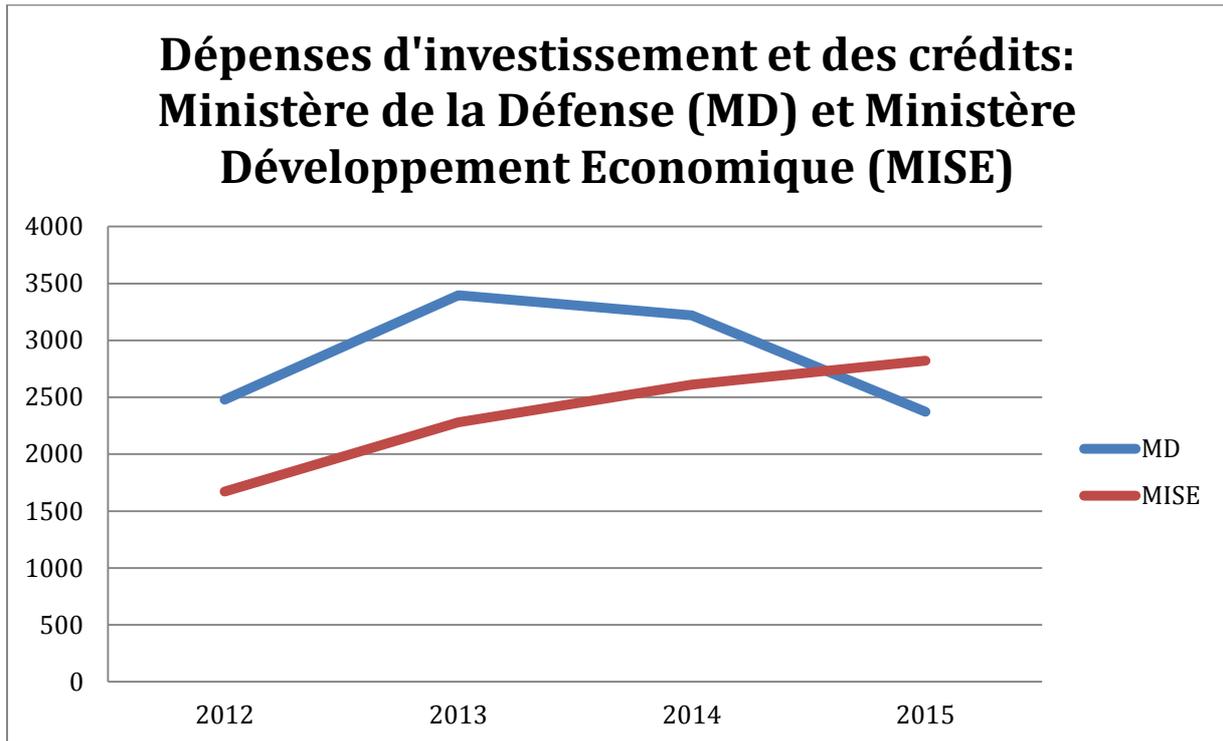
Source : La Difesa non conosce austerità , www.altreconomica.it 27 novembre 2014

Ces fonds viennent abonder le financement des programmes d'armement, et le montant cumulé des dépenses d'investissement de 2012 à 2015 pour les programmes d'armement serait le suivant :

Année	2012	2013	2014	2015
Dépenses d'investissement budget de la défense	2478,2	3395,2	3220,7	2372,7
Dépenses d'investissement ministère du développement économique	1670	2280	2610	2820
Total	4148	5675	5830	5192

Chiffres en millions d'euros

On constate donc que si l'année 2012 a certainement été une année de forte diminution du budget de la défense, 2013 semble être une année de rattrapage. Par ailleurs, on constate que le ministère du Développement économique (MISE) se substitue progressivement au ministère de la Défense à tel point qu'il est devenu le principal ministère pour le financement des programmes d'armement en 2015 comme le montre ce tableau.



Source : ministère de la Défense, ministère du Développement économique

Toutefois, alors que le budget d'investissement devrait continuer à baisser dans le budget de la défense pour passer sous la barre des 2 millions d'euros en 2016 et 2017, cela ne serait compensé que par une augmentation infime du budget du ministère du Développement économique, qui atteindrait 2.963.656.875 euros en 2017 avec même une baisse en 2016 avec 2.755.660.127 euros.

La DPP 2015-2017 donne la répartition suivante par programme des financements du ministère du Développement économique :

Tableau : Programmi finanziati mediante stanziamenti diretti, con volumi previsionali iscritti sullo stato di previsione della spesa del Mi.S.E. per l'e.f. 2015 :

Tipologia Programma 2015 (M€)

	Fregate Europee Multi		
Mezzi	Programma navale per la		Include quota di circa 36,8M€ del 2014
Mezzi	Veicoli Blindati Medi VBM	316,7	Sostegno in quota parte, a valere delle risorse recate dalla L. 266/05 ripartite dal Mi.S.E. in base

		768,0	Sostegno al programma in quota parte. Scheda
Mezzi aerei	Velivoli da combattimento		Sostegno in quota parte, a valere delle risorse
	MRCA -	80,0	allocate per il programma F2000, ripartite dal
	Elicotteri NH-90		Sostegno in quota parte, a valere delle risorse
		77,0	allocate per il programma F2000, ripartite dal
	Velivoli da addestramento	108,2	Scheda "mezzi aerei 2".
	Elicotteri CSAR dell'A.M.	94,5	Sostegno al programma in quota parte. Scheda
Sistemi	Forza NEC	15,00	Scheda "sistemi C4I 2".
C4I	Si.Co.Te.	15,00	Programma afferente la funzione Sicurezza del

Source : Documento Programmatico Pluriennale per la Difesa per il triennio 2015 - 2017 - II - 1.C/4

Une forme de répartition du financement des programmes d'armement semble s'être instaurée de fait entre les deux ministères. Ainsi, le ministère du développement économique a pris en charge le financement de l'Eurofighter, et ce depuis 1997. Dans le domaine aérien, l'avion d'entraînement M-346 est également financé par le MISE. Plus récemment le programme de frégate FREMM a été inscrit à ce budget en 2005, ainsi que la programme de blindé Freccia la même année. Le nouveau programme d'équipement de la Marine, qui comprend l'achat de 6 patrouilleurs d'un bateau logistique et d'un bateau multi-rôles pour les forces spéciales, sera également financé par le ministère du Développement économique. Enfin, on constate que le nouveau programme de numérisation du champ de bataille Forza NEC commencera à être financé en 2015 par le ministère du Développement économique tout au moins durant sa phase de développement. Ce programme en plusieurs phases doit s'étaler jusqu'en 2031²²⁵.

Au sein du ministère de la Défense, on trouve le programme d'avion F-35, les sous-marins U-212 ainsi que tous les programmes de missiles, notamment FSAF et Meteor.

Dans certains cas, les financements sont mixtes : cas de l'hélicoptère NH-90 où le MISE contribue au financement en 2015 et 2016 concurremment au ministère de la Défense.

2.3.2. Périmètre et sources de financement de la R&T

En ce qui concerne le financement de la R&T, celle-ci est inscrite au budget de la défense pour un montant qui reste fixé à 60 millions d'euros depuis plusieurs années. De ce fait, le ratio dépenses de R&T sur dépenses d'équipement, de l'ordre d'un peu plus de 1%, est très nettement inférieur à celui de la France qui avoisine les 3%. Rapporté à l'ensemble des dépenses de l'Etat et matière

²²⁵ Michele Nones, Alessandro Marrone, The transformation of the armed forces, the Forza NEC program, IAI research paper, 2012

de recherche et développement, civil et militaire, le ratio pour la défense est de 0,8% en Italie, là où il est d'environ 1,5% pour la France²²⁶. Etant donné le fait que la BITD italienne est d'une dimension certes inférieure à la BITD française mais significative tout de même, le syndicat italien du secteur aéronautique et spatial (AIAD) affiche un chiffre d'affaires de 15 milliards d'euros, on pourrait imaginer que le taux de R&T soit similaire à celui de la France, or il n'en est rien. Trois explications peuvent être données à ce phénomène :

- Les entreprises italiennes financeraient plus de R&T de défense que les entreprises françaises ;
- Le mode de financement de la recherche de défense fait appel à d'autres ministères que le ministère de la Défense ou à d'autres institutions (locales, européennes). Il faut notamment signaler le développement du financement par le biais des districts technologiques²²⁷ qui ont été mis en place depuis 2004, et qui ont continué à se développer depuis, certains étant consacrés à l'aéronautique (district de Lombardie, district de Puglia etc), ces districts permettant de mettre en réseau au niveau régional et sous la houlette du ministère de l'Education des universités et de la recherche (MIUR), les universités, les PME et les grandes entreprises. Le MIUR finance ainsi sous forme de partenariat des recherches dans le domaine des technologies duales²²⁸, alors que l'on constate que les grandes entreprises de défense italiennes, notamment Finmeccanica et ses filiales, sont en général partie prenante à ces districts. Il existe désormais 32 districts technologiques, dont 8 ont une activité qui peut concerner la défense.
- La R&T de défense en Italie couvrirait selon le plan national de la recherche militaire (*Piano Nazionale della Ricerca Militare*) un domaine plus restrictif que la R&T de défense française. Toutefois, le PNRM n'est plus publiée aujourd'hui²²⁹.

Les données officielles ne donnent donc pas d'information significative sur la manière dont le budget de la défense pourrait influencer sur le périmètre des capacités industrielles et

²²⁶ Dans les deux cas le ratio porte sur le financement de la R&T de défense sur l'ensemble de la R&D. Source :

Italie : La ricerca e sviluppo in Italia, Istat, 4 décembre 2014 www.istat.it

France : publication INSEE, recherche et développement, février 2015, www.insee.fr

²²⁷ Cf. annexe 1

²²⁸ Didier Rafidiarimanda, la sauvegarde de la BITD italienne, quel rôle pour les districts aérospatiaux, les notes stratégiques CEIS, 2011. Ex : District aéronautique de Puglia : <http://www.dtascarli.it/> ; District sur les systèmes intelligents et intégrés de Ligurie : <http://www.siitscpa.it/> ; district aéronautique du Latium <http://www.lazio-aerospazio.it/>

²²⁹ Cf. étude IRIS Mutualisation de la R&D dans le domaine de la défense en Europe EPS 2012-21, OED ministère de la Défense mars 2013, avec la référence au PNRM qui était publiée à cette époque. Plan stratégique de recherche et technologie 2009, DGA, ministère de la Défense, 2009

technologiques dans les années futures. Toutefois, on constate par le biais d'un certain nombre d'indicateurs la volonté de l'Italie de préserver ses capacités technologiques dans la défense :

- 1) La baisse du budget de défense et notamment du budget d'équipement est globalement compensée par l'augmentation du financement des programmes d'armement par le ministère du Développement économique ;
- 2) Le système des districts technologiques créé en 2002 a permis la mise en réseau des acteurs de l'innovation au niveau régional : régions, laboratoires universitaires, PME. Certains de ces districts portent sur des thèmes en lien avec le domaine militaire, et ces clusters sont devenus un moyen complémentaire de financer de la recherche duale dont les applications peuvent être militaires.

2.3.3. Les financements des programmes navals et spatiaux : Décision erratique ou vrai choix industriel ?

Les décisions récentes prises sur le financement des programmes navals et des programmes satellitaires sont révélatrices à la fois des hésitations dans les prises de décision dans le domaine de la défense, mais également de vrais choix industriels.

2.3.3.1. Les programmes spatiaux

Le spatial est un exemple de la forme d'imprévisibilité du mécanisme de décision italien. Jusqu'à début décembre 2014, ni Ariane 6, ni la tranche 2 de Cosmo SkyMed (radar), ni le développement du lanceur Véga n'étaient financés, ce qui faisait planer des doutes sur la capacité de lancer le programme Ariane 6 lors de la réunion ministérielle de l'Agence spatiale européenne (ASE) qui devait se tenir en décembre 2014²³⁰. Finalement, la loi de stabilité a octroyé dans son article 142 à l'Agence spatiale européenne 30 millions d'euros en 2015 pour développer la tranche 2 de Cosmo-SkyMed et à l'article 175, 60 millions d'euros en 2016 et 170 millions les années suivantes de 2017 au 2020 pour la participation italienne à l'ASE et pour les programmes nationaux d'importance stratégique. Pour Ariane 6, il y aura 800 millions d'euros

²³⁰ Italian Space Increase Falls Short, Clouding Outlook for ESA Ministerial – 1 décembre 2014 :<http://spacenews.com/42638italian-space-increase-falls-short-clouding-outlook-for-esa-ministerial/#sthash.nSnELD0x.dpuf>

sur neuf ou dix ans pour le contrat de développement, mais les financements sont limités les premières années, l'effort étant repoussé à l'horizon 2018.

Pour Jean-Pierre Darnis, les italiens ont évolué dans leur position sur le spatial. Ce qui a changé la donne, c'est que l'Italie a investi sur le lanceur Vega et avec Avio sur les technologies des moteurs. Tout d'un coup, les italiens ont visualisé les résultats de leurs investissements dans le spatial. Cela a produit un changement de perception et fait que les italiens ont commencé à s'intéresser à l'espace.

Un décret-loi a abouti au printemps 2014 à la création d'un comité de coordination spatial et aérospatial sous la tutelle du président du conseil, plus la création d'un comité parlementaire sur l'espace, créé de manière spontanée, et qui compte aujourd'hui 50 membres.

En conclusion, du fait de cet intérêt retrouvé, mais aussi sous la pression conjuguée des français et des allemands ainsi que de la crainte de voir le retour industriel diminuer, les italiens ont fait le nécessaire pour financer Ariane 6. Mais, une semaine avant le vote de la loi de stabilité, et ce que Jean-Pierre Darnis appelle « l'assaut de la diligence » (le moment où la pression se fait la plus forte pour financer ce qui paraît oublié dans la loi de finance), il n'y avait aucune indication laissant penser qu'il y aurait un financement.

L'exemple du spatial pourrait sembler anecdotique s'il n'était révélateur des facteurs qui peuvent influencer sur le processus décisionnel en Italie. Au final, c'est bien parce que les italiens ont vu dans ce financement la possibilité de conforter et de développer une compétence spécifiquement italienne qu'ils ont décidé de poursuivre les financements. Une fois la décision prise, on constate également que le financement devient possible, alors qu'il apparaissait impossible auparavant, même si ce financement est retardé dans le temps. L'espace sera certainement dans le futur un des domaines sur lequel l'Italie mettra l'accent, du fait de son caractère dual. Les différents projets de recherche en cours dans les districts technologiques attestent de cette volonté.

2.3.3.2. Le programme naval

En ce qui concerne le programme naval, des mécanismes identiques se sont manifestés. Ce programme consiste en l'acquisition de six navires patrouilleurs multi-rôles d'un type nouveau, un bâtiment logistique, un navire amphibie d'assaut et deux bâtiments d'intervention rapide multi-rôles à destination des forces spéciales. Initialement, il avait été envisagé un financement mixte constitué d'un financement gouvernemental et de prêts bancaires sur trois tranches pour une durée de vingt ans, ce qui aurait accru de 1,6 milliards d'euros le coût total du programme.

Finalement le plan naval 2015 a été adopté grâce à un décret gouvernemental, conséquence de la loi de stabilité 2014²³¹ qui, aux articles 37, 38, 39, prévoit un financement sur vingt ans du programme pour un montant maximum de 5.427.908.654 euros pour le renouvellement de la Marine militaire, «pour assurer le maintien des capacités dans le domaine maritime, en prenant en compte les intérêts de la défense nationale, dans le cadre d'une politique européenne commune, et pour renforcer stratégiquement la construction navale de haute technologie»²³². Cette somme est inférieure de 400 millions à ce qui avait été prévu initialement, mais on espère que les économies ainsi générées permettront d'acheter des patrouilleurs supplémentaires. Cela ne veut pas dire toutefois que l'Etat-major de la Marine soit satisfait de la situation car ceux-ci estiment qu'ils perdront par ailleurs la moitié de la flotte qui doit être retirée du service dans les prochaines années²³³. Mais cela suit les directives de l'Amiral Di Paola : moins d'équipements, mais de plus hautes technologies et des bâtiments moins armés mais plus polyvalents. Enfin selon un interlocuteur de référence, ce plan de renouvellement de la flotte sert également à permettre la privatisation de Fincantieri dans de bonnes conditions.

2.3.4. Conclusion

Au total, hormis le creux très net de l'année 2012, on constate que le niveau de financement des programmes d'équipement de la défense est globalement préservé malgré la crise économique, ce qui tend à relativiser les analyses très pessimistes sur le budget de la défense italien.

On constate d'autre part un inter ministérialité croissant du financement des investissements de de défense, le MISE et le MIUR venant compléter et se substituer pour partie aux financements de la défense. Cette évolution est d'ailleurs avalisée par le Livre blanc qui indique, dans son chapitre 272, page 61, que la matrice technologique doit être partagée entre tous les ministères. Interrogé sur la capacité de financement des programmes d'armement, Alessandro Marrone de l'IAI considère que ceux-ci sont globalement financés²³⁴. Au mois d'avril 2015, la dernière interrogation portait selon lui sur le ministère qui financerait le programme Forza NEC, celui de la Défense ou celui du Développement économique. On sait désormais que durant la phase de

²³¹ Le bilan de l'Etat de l'année dernière. Enrico Letta était président. Pour une définition de «Legge di Stabilità» voir note sur le financement de la défense

²³² "Al fine di assicurare il mantenimento di adeguate capacità nel settore marittimo a tutela degli interessi di difesa nazionale e nel quadro di una politica comune europea, consolidando strategicamente l'industria navalmecanica ad alta tecnologia"

²³³ Giovanni Martinelli, le opportunità della "legge navale", Analisisidifesa 27 juillet 2015

²³⁴ Entretien 15 avril 2015

développement, c'est le ministère du Développement économique qui prendra en charge ce programme.

2.4. Les capacités technologiques actuelles et les orientations futures

En 2015, il n'existait donc pas de stratégie industrielle de défense, celle-ci devant être élaborée avant la fin de l'année 2015 selon les orientations qui ont été données par le Livre Blanc italien. Toutefois, en recoupant certaines informations, il est possible de donner un aperçu de ce que pourrait être la stratégie industrielle italienne qui ne viendra sans doute que codifier certaines orientations déjà perceptibles actuellement. Ces informations résultent soit de déclarations ou d'entretiens, soit de l'examen des projets de recherche qui sont conduits dans les districts technologiques.

Tout d'abord, les réformes en cours ne viendront sans doute que donner corps aux orientations souhaitées en 2012 par le précédent ministre de la Défense, l'Amiral di Paola. Celui-ci avait préconisé moins d'équipement mais une plus grande qualité. Il souhaitait notamment réduire les forces terrestres, chars de combat blindés et hélicoptères, privilégier les bâtiments de surveillance aux bâtiments de combat dans la Marine, réduire les capacités d'avions de défense aérienne et de combat, et mettre l'accent sur les capacités de C2 et ISTAR²³⁵, ce à quoi correspond le programme Forza NEC. Ce sont les mêmes capacités qui ont été mis en avant par le colonel Chivilo du Reparto III de la direction armement du ministère de la Défense interrogé sur ce sujet, ce qui tend à prouver qu'il y a une certaine continuité dans la politique menée depuis que l'amiral di Paola a été ministre de la Défense et au-delà de certaines interrogations.

En ce qui concerne les domaines privilégiés par la R&T de défense, le plan national de recherche militaire (PNRM) défini au niveau du ministère de la Défense n'est plus publié depuis 2012. Il est présenté comme l'équivalent militaire du plan national de recherche édicté au niveau du ministère de la Recherche, et il souligne les nécessaires synergies avec le plan national de

²³⁵ Valerio Briani, "La revisione dello strumento militare italiano», Osservatorio di politica internazionale, novembre 2012 consulté le 3 août 2015. Voir :

<http://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/affariinternazionali/osservatorio/approfondimenti/PI0063App.pdf>

recherche (PNR) du MIUR dans la présentation du PNRM²³⁶. Le Livre Blanc sur la défense est même venu accentuer ce lien entre les deux plans puisqu'il est écrit que « le plan national de la recherche militaire (PNMR) sera encore mieux harmonisé et intégré avec celui de la recherche nationale (PRN) afin d'accroître la collaboration entre Industrie, Défense et le monde scientifique ». En ce qui concerne les domaines qui font l'objet de financement, le budget ne donne aucune indication sur l'utilisation de l'enveloppe de 60 millions d'euros consacrée à la R&T.

2.4.1. Les districts technologiques comme modèle d'une orientation duale des capacités technologiques

En Italie, les lois d'octobre 2001 organisant les compétences des régions ont donné des compétences dans le domaine de la recherche. Dans ce cadre, des districts technologiques dont l'activité concerne le secteur de la défense vont voir le jour soit dans le cadre d'initiatives locales, soit sous la houlette du ministère de la Recherche et des universités MIUR.

Le MIUR a labellisé vingt-sept districts technologiques dont quatre ont des activités qui sont susceptibles de concerner le domaine de la défense :

- Le district aéronautique du Latium ;
- Le district sur les polymères et les matériaux composites de Campanie ;
- Le district sur les systèmes complexes intégrés de Ligurie ;
- Le district des technologies marines de Ligurie.

Parallèlement, les régions ont également créé des districts technologiques en dehors du mécanisme officiel piloté par le MIUR, souvent avec l'appui des grandes entreprises de défense italienne, et notamment de Finmeccanica, afin de structurer une chaîne d'approvisionnement avec un tissu de PME qui risquait de souffrir de la crise économique. Quatre autres districts dans le domaine aérospatial ont vu le jour dans ce cadre : les districts de Lombardie, du Piémont, de Campanie et des Pouilles. Dans sa note sur ces districts aéronautiques, Didier Rafidiarimanda mettait en évidence le risque de duplication entre ces différents districts²³⁷. Ce risque pourrait

²³⁶ Site internet du ministère italien de la défense : <http://www.difesa.it/SGD-DNA/Staff/Reparti/V/Pagine/LaRicercaInnovazione.aspx>, consulté le 3 août 2015

²³⁷ Didier Rafidiarimanda, la sauvegarde de la BITD italienne, quel rôle pour les districts aérospatiaux, les notes de la CEIS, mars 2011

expliquer qu'ultérieurement à la rédaction de la note de la CEIS, les cinq districts - celui labellisé par le MIUR et les quatre autres d'initiatives locales - se soient regroupés en 2012 en un « cluster technologique aérospatial national » (CNTA), à la fois pour éviter ces concurrences inutiles, notamment dans l'optique des projets à proposer dans le cadre d'H2020, et également pour fédérer les énergies sur quelques grands projets. Cette initiative qui visait à fédérer les districts aérospatiaux a permis au MIUR de reconnaître le CNTA en 2012²³⁸.

Il faut noter que le district régional des technologies marine de Ligurie, créé en 2008 et qui dispose d'un partenariat avec le MIUR, est très axé sur la recherche de défense. Bon nombre de projets bénéficient de financements du fonds de facilitation de la recherche (FAR) du MIUR. Le district de Ligurie a d'ailleurs pris soin, dès sa création, à établir un programme de travail en conformité avec les objectifs des plans nationaux de recherche italien, celui sur la période 2005-2007 et celui sur la période 2007-2013²³⁹, comme le confirme l'audit réalisé par l'Agence nationale chargée du développement des investissements en 2008.

Le district de technologie marine de Ligurie donne quelques indications sur l'origine des financements. Parmi les fonds publics reçus entre 2010 et 2012, on compte :

- 21 millions d'euros du FAR venant du MIUR ;
- 14 millions d'euros provenant du FEDER européen pour la Ligurie ;
- 5 millions d'euros du PAR FAS, c'est-à-dire des crédits venant de la région proprement dite ;
- 8 millions d'euros des projets financés par le 7^{ème} PCRD de l'Union européenne²⁴⁰.

Les documents de la région de Ligurie pour la période 2007-2013 donnent des indications plus précises sur le financement du DTLM :

Tableau : Financement du projet n°2 : « Distretto ligure per le tecnologia marine nell'area della Spezia » dans le plan d'action régionale de la région de Ligurie

Source	Ressources - ME	Typologie d'intervention financière
FAS régional	5,0	Infrastructures et laboratoires

²³⁸ Il Miur riconosce il Cluster Tecnologico Nazionale Aerospaziale, ammettendo quattro progetti alle agevolazioni del bando sulla ricerca, 17 dicembre 2012, <http://www.lazio-aerospazio.it/documents/10136/112445/comunicato+Stampa.pdf/69ae86d4-b332-40b1-b768-741a805cbe8e>

²³⁹ Analisi di fattibilità del distretto ligure per le tecnologie marine Regione Liguria, agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa, février 2008, site du DTLM : <http://www.dltm.it/>

²⁴⁰ Plan stratégique des activités 2010-2012, distretto ligure delle tecnologia marine, [ww.dltm.it](http://www.dltm.it)

POR FESR – Asse 1	14,0	Recherche et développement compétitif
POR FSE	5,9	Masters, subventions de recherche
MIUR – art 5 Dlgs 297/1999	56,0	Recherche industrielle et développement expérimental
DLTM	6,0	Cofinancement projets
TOTAL	86,9	

Source: Regione Liguria – Programma Attuativo Regionale (PAR) FAS, 2007 – 2013 Riprogrammazione 2012

Ainsi, le DTLM a-t-il bénéficié de 56 millions d'euros du MIUR sur sept ans, ce qui tend à confirmer que le ministère de la Recherche finance des projets donc les retombées peuvent être militaires.

Pour Didier Rafidiarimanda, les districts aéronautiques s'expliquent par le contexte économique : « l'essor des districts correspond en effet avec le début de la crise de 2008. Les districts se sont ainsi positionnés comme une solution anticrise pour sauvegarder l'implantation locale de l'industrie italienne »²⁴¹.

Sans remettre en cause cette interprétation, il est néanmoins nécessaire de la nuancer et de la compléter.

En premier lieu, il faut constater que les premiers districts sont nés avant 2008, en 2004, même s'ils se sont effectivement développés avec la crise économique.

On constate en second lieu que le mécanisme des districts permet d'accroître le nombre des acteurs finançant le domaine de la défense, et notamment de la recherche de défense. Au ministère de la Défense et au ministère du Développement économique, pour les programmes d'armement, s'ajoute donc le ministère de la Recherche, le MIUR, ainsi que les régions. Les régions se retrouvent par ailleurs bien positionnées pour être au centre du système d'innovation, car elles reçoivent des fonds européens par le biais du Fonds européen de développement régional, le FEDER.

En troisième lieu, l'échelon local est celui qui permet de mettre en réseau tous les acteurs de la défense, notamment les PME et les laboratoires universitaires de recherche. La composition des districts est d'ailleurs intéressante car elle permet de mettre en lumière des PME italiennes innovantes, ainsi que les laboratoires universitaires ayant des compétences dans certaines technologies duales.

²⁴¹ Didier Rafidiarimanda, la sauvegarde de la BITD italienne, quel rôle pour les districts aérospatiaux, les notes de la CEIS, mars 2011

Ainsi, dans le rapport annuel de Finmeccanica pour 2014, il faut noter que le paragraphe consacré à la recherche et au développement, cite comme partenaires en termes de R&D la plupart des universités que l'on retrouve comme partie prenante à ces districts technologiques : l'université de Gênes, l'université Federico II de Naples, l'université de Pise, les universités de La Spezia et de Tor Vergata de Rome, l'université Polytechnique de Turin, de Milan et de Florence, le centre national de la recherche italien et le centre de recherche aéronautique CIRA²⁴².

En quatrième lieu, ces districts technologiques sont également une indication sur l'orientation donnée en faveur d'une recherche duale, ou tout au moins dans des secteurs où l'on sait que les applications des recherches pourront être civiles et militaires. Cette orientation permet notamment de répondre à une des préoccupations de l'industrie de défense italienne en période de crise économique et de baisse des budgets de défense. En 2012, quand la situation de Finmeccanica était la plus dramatique, Michele Nones conseillait à cette entreprise de rechercher des partenariats au niveau global, et non uniquement dans le domaine de la défense²⁴³. Lors de l'entretien avec des représentants de Finmeccanica, Francesco Quintano, directeur de la stratégie et du *business development* ainsi que vice-président stratégie et nouvelles initiatives, et Lorenzo Fiori, responsable du *strategy business development* et vice-président pour l'innovation à la direction de la stratégie, ont souligné la nécessité de financer ces technologies duales, sachant que le marché militaire italien est insuffisant pour Finmeccanica et que le marché mondial est aléatoire. C'était l'un des points qui avait été mis en avant par nos interlocuteurs italiens au-delà du questionnaire qui était prévu pour l'entretien. Francesco Quintano considérait qu'il fallait réformer l'Agence européenne de défense (AED), qu'il fallait créer un grand fonds européen pour les technologies duales, et qu'il ne fallait pas séparer le mode de financement de la recherche civile et de la recherche militaire. Le modèle d'innovation à suivre était pour lui la DARPA américaine.

Et de fait, si l'on observe les domaines de recherche des districts technologiques italiens, on constate que ceux-ci sont concentrés dans des secteurs qui font la part belle aux applications duales. L'effort semble se concentrer notamment sur les domaines suivants (cf. annexe comprenant les projets répertoriés dans les différents districts technologiques):

- Les matériaux et produits composites, fabrication, utilisation et maintenance ;
- L'intégration des systèmes ;

²⁴² Annual financial 2014, finmeccanica.it

²⁴³ Nones, Michele, "Riorganizzare Finmeccanica", Affarinternazionali, 16 July 2012, consulté le 3 août 2015, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2085>

- La propulsion avec notamment l'appel à des technologies vertes (hybride, électrique);
- Les technologies futures pour hélicoptères (Tilt Rotor, commandes de vol) ;
- Les UAV et tous les dispositifs d'automatisation des UAV ;
- Le domaine spatial et notamment les micro-satellites.

Un grand domaine n'est pas identifié, celui de l'électronique de défense. A ce niveau, un interlocuteur italien, rencontré lors d'une étude précédente portant sur le futur des avions de combat en Europe, nous avait indiqué qu'en l'absence d'un nouveau programme européen, drone ou UCAV, la BITD italienne souffrirait dans ce secteur car le F-35 n'apporte pas réellement de compétences et de travail dans ce domaine. De plus, il ne semblait pas envisageable pour l'Italie de participer à une modernisation de l'Eurofighter.

2.4.2. Une orientation vers la dualité confirmée par le livre blanc

Cette référence à la dualité se retrouve dans le chapitre IX du livre blanc, ainsi que dans les autres entretiens conduits, que ce soit avec le colonel Chivilo au reparto 3 de segredifesa ou auprès de Michele Nones²⁴⁴.

On peut ajouter que ce choix de la dualité permet de multiplier le nombre de contributeurs publics et privés à l'effort de recherche. Au niveau public, ce n'est pas sans intérêt politique car la défense n'est pas le domaine de prédilection de la gauche ni du parti démocrate, à qui il faut donner des gages quant aux économies dans le domaine de la défense. La dualité permet ainsi de « masquer » pour partie l'effort de recherche dans le domaine de la défense, les régions et le MIUR contribuant officiellement à l'innovation technologique et non à l'effort de défense.

Cet effort en matière de recherche duale éclaire sous un nouveau jour le chapitre IX du livre blanc car cet aspect y est plusieurs fois souligné :

- « Il faut identifier les activités industrielles et les programmes de développement technologique d'importance stratégique dans le secteur de la défense par le moyen d'un «plan» qui doit être périodiquement mis à jour (plan défini après concertation avec l'industrie). Dans cette évaluation, on devra prendre en compte d'une part les besoins des forces armées, et d'autre part les effectives capacités technologiques et industrielles.

²⁴⁴ Entretiens conduits le 14 avril 2015 (Michele Nones) et le 6 mai 2015 (colonel Chivilo)

Ces dernières devront tenir compte de recommandations des forces armées, des capacités exportatrices, de la participation aux programmes de collaboration internationale, de la valeur duale (civile et militaire), de l'impact sur l'innovation technologique même en faisant référence au marché. », paragraphe 270 page 60 du livre blanc.

- « Le Plan National de la Recherche Militaire (PNMR) sera toujours plus harmonisé et intégré avec celui de la Recherche Nationale (PRN) afin d'accroître la collaboration entre Industrie, Défense et le monde scientifique. », paragraphe 271 page 61 du livre blanc.
- « Le développement de la « matrice des technologies habilitantes » est un instrument pour l'harmonisation et la cohérence technologique de la recherche technologique au niveau national et portera les priorités les plus stratégiques pour le Pays. Cette matrice sera partagée avec tous les Ministères, les Corps de l'Etat et l'industrie nationale. Cela regroupera au niveau national toutes les exigences publiques afin qu'elles soient soutenues, dans le cadre d'une action conjointe interministérielle d'investissements », paragraphe 272 page 61 du livre blanc.

« Il sera également important de promouvoir l'acquisition de systèmes avec technologies duales. Par conséquent, il est nécessaire d'adopter des normes hybrides pour la production des produits et composants à double usage, et ce afin de bénéficier pleinement des économies d'échelle des plates-formes en service », paragraphe 283 page 63 du livre blanc. Enfin, la dernière sous-partie du chapitre IX consacrée aux relations entre la défense, l'industrie et l'université est inspirée par cette nécessité de mieux intégrer le monde la recherche - qui, par nature, est dual avec le monde industriel - et notamment les PME, dont on sait que le marché de la défense ne constitue bien souvent qu'une part minoritaire de l'activité.

2.5. Le rapport État industrie et l'orientation future de la BITD italienne

2.5.1. Les facteurs influant sur le rapport Etat industrie en Italie

La relation Etat/industrie, ou serait-on tenté de dire le rapport Etat/Finmeccanica tant le géant italien pèse d'un poids important dans l'industrie italienne de défense, est empreinte d'une certaine ambiguïté en Italie, liée aux capacités de l'Etat italien de peser sur cette industrie. A l'origine, le développement de l'industrie italienne d'armement était la résultante d'une politique publique conduite dans les années 90, qui visait à positionner l'Italie comme un pays

économiquement et industriellement développé, notamment dans le domaine des hautes technologies, au sein de l'Union européenne. Le rôle de l'Etat italien dans l'industrie de défense est d'ailleurs plus symbolisé par le ministère du Développement économique que par celui de la défense. Au début des années 2000, il était généralement considéré que « Mr armement » au sein du gouvernement italien n'était pas le DNA mais l'inamovible Dr Alfredo Cuzzoni qui chapeautait ce secteur au ministère du Développement économique. Et de fait, aujourd'hui c'est le ministère qui finance le plus cette industrie.

Dans sa relation actionnariale, le modèle italien ressemble fortement au modèle français. Le retrait progressif mais partiel de l'actionnariat étatique, à l'image de Finmeccanica, au début des années 2000 correspond à un mouvement similaire à celui auquel nous avons assisté en France. Finmeccanica pourrait être assimilé à Thales avec cette différence qu'il n'existe pas d'actionnaire industriel en Italie, comme c'est le cas avec Dassault dans Thales.

L'autre différence est qu'il existe de nouveaux entrants, avec des ETI ayant un modèle 100% privé, à l'image de Piaggio Aerospace, dont les capitaux sont émiratis, ou de Vitrociset dans le spatial, dont l'actionnariat est familial.

Finmeccanica est le symbole dans la défense de la reconstruction industrielle italienne. Jusqu'en 2000, l'entreprise est une entreprise publique du fait de la participation de l'IRI, *l'Istituto per la ricostruzione industriale*, instrument de la reconstruction industrielle de l'Italie après la guerre. L'IRI détenait ainsi 32% du capital de Finmeccanica, l'Etat italien détenant alors 33%. En 2000, l'IRI est démantelé selon les souhaits de la Commission européenne et l'Etat ne détient plus aujourd'hui que 30% des actions du groupe, qui est donc formellement une entreprise privée.

Les liens restent néanmoins consubstantiels, et le nouveau président de Finmeccanica, Mauro Moretti, n'aurait pu être nommé sans l'accord du Président du conseil Matteo Renzi.

Dans les années 2000, un certain nombre de décisions qui impactent aujourd'hui la situation de Finmeccanica sont liées au tropisme transatlantique des gouvernements de Silvio Berlusconi et de son ministre de la Défense Antonio Martino : choix de l'avion de combat F-35, abandon du programme A 400 M, implantation sur le marché américain avec le rachat de DRS technologies, présence de Fincantieri sur le programme LCS, percée inachevée sur le marché américain avec l'avion de transport C-27J et le contrat pour les hélicoptères présidentiels.

Pour autant, Finmeccanica ne peut plus être durablement l'instrument de l'Etat italien. Lors d'un entretien, les représentants de Finmeccanica ont insisté sur ce qu'on pourrait qualifier

« d'impact insuffisant » de l'Etat italien pour définir la stratégie de Finmeccanica²⁴⁵. Pour eux, Finmeccanica est une entreprise globale dont le marché italien ne représente que 40% de l'activité dans la défense. A un tel niveau, le marché interne ne peut en effet soutenir l'entreprise. C'est un acteur mondial dans un marché mondial, et c'est l'objectif qui est poursuivi. Il faut en effet avoir la masse critique pour être un acteur mondial, et c'est l'objectif poursuivi en étant une entreprise de défense et de sécurité et non une entreprise de défense tout court.

Michele Nones, le directeur du programme de recherche sur la défense et la sécurité de l'IAI, et par ailleurs secrétaire de la Commission du Livre Blanc italien, a beaucoup écrit sur Finmeccanica et par-delà sur la relation Etat-industrie en Italie au moment où l'entreprise fut affectée à la fois par la crise économique et des pertes abyssales et par le scandale de corruption sur le marché indien ²⁴⁶.

De tous ces écrits il ressort plusieurs éléments : Michele Nones considère que l'Etat italien est responsable pour partie de la situation actuelle de Finmeccanica, car il a empêché les réformes structurelles de l'entreprise en étant un actionnaire « bloquant », alors qu'en revanche il n'a pas joué son rôle d'actionnaire protecteur quand il devait le faire. Dans le premier cas de figure, il rend responsable l'Etat italien d'avoir retardé les adaptations de Finmeccanica au moment de la crise que traversait l'entreprise à partir de 2011, et notamment la vente des branches Ansaldo Energia, Ansaldo Breda et Ansaldo STS, qui n'étaient pas dans le cœur de métier de l'entreprise et qui étaient déficitaires. Selon lui, c'est la pression des syndicats et la crainte des dirigeants politiques de subir les contrecoûts des pertes d'emploi qui expliquent les freins qu'aurait subie la direction de Finmeccanica. A l'inverse, il estime que l'Etat italien n'a pas cherché à protéger l'entreprise quand celle-ci a fait face au scandale de corruption pour la vente d'hélicoptères en Inde, scandale qui devait contribuer à la chute de Giuseppe Orsi à la tête de Finmeccanica, et

²⁴⁵ Francesco Quintano, directeur de la stratégie et du business development ainsi que vice president strategie et nouvelles initiatives et Lorenzo Fiori, strategy business development et vice president pour l'innovation à la direction de la stratégie, entretien réalisé le 16 avril 2015

²⁴⁶ Nones, Michele, Stefano Silvestri "Riorganizzare Finmeccanica", Affarinternazionali, 16 July 2012 <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2085>

- "Governo e Finmeccanica: il convitato di pietra", Affarinternazionali, 5 November 2012, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2170>

- "L'integrazione industriale che premia l'Italia", Affarinternazionali, 1 January 2013,

<http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2213>

- "Il Futuro di Finmeccanica", Affarinternazionali, 23 February 2013, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2251>

- "Finmeccanica, il dado è tratto", Affarinternazionali, 8 November 2013,

<http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2453>

"L'assoluzione di Agusta Westland non ripara il danno", Affarinternazionali, 3 November 2014,

<http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2860>

affectant donc l'image de l'entreprise sur le plan international. Michele Nones rend aussi le gouvernement responsable des errements dans le management de l'entreprise, laissant entendre que le gouvernement était intervenu pour la nomination de dirigeants des nombreuses filiales de Finmeccanica, qui avait une structure éclatée depuis le début des années 2000.

Michele Nones suggère donc de laisser plus d'autonomie à la direction de Finmeccanica dans une économie globalisée, et que l'Etat se recentre sur ses fonctions stratégiques, c'est-à-dire sur la définition d'une ligne claire de politique industrielle.

Le sentiment est aujourd'hui qu'une partie du chemin est accomplie, car il n'y a plus qu'un interlocuteur pour l'Etat italien, le nouveau CEO de Finmeccanica Mauro Moretti, qui a été nommé pour réorganiser l'entreprise dans son ensemble. Est-ce que cela va clarifier nécessairement les relations entre l'Etat italien et Finmeccanica ? Rien n'est moins certain.

Le paradoxe qui semble de dégager du livre blanc concernant la philosophie italienne en matière d'armement, mais également de la loi sur le contrôle des investissements étrangers de 2012, est que nous pourrions avoir une politique qui pourrait être une sorte de « moins d'Etat/mieux d'Etat ».

Le livre blanc, comme Michele Nones, milite pour qu'il y ait une vraie politique industrielle en Italie dans la défense, c'est-à-dire que des secteurs soient à la fois soutenus et préservés autant pour des considérations d'ordre national - emploi, influence, image du pays - que pour des considérations d'ordre international : mieux positionner l'Italie dans les coopérations internationales, et notamment européennes (c'est-à-dire mieux que par le passé). Cette politique ne peut être conduite que si elle est en accord avec la stratégie des entreprises italiennes, et notamment de Finmeccanica, dans une économie globalisée. Cet accord serait possible si le budget de la défense italien, tous ministères confondus, pouvait suffire à orienter la stratégie de Finmeccanica, comme c'est le cas avec les entreprises américaines aux Etats-Unis. Comme ce n'est pas le cas en Italie, la relation entre l'Etat et Finmeccanica sera toujours une confrontation d'intérêts avec l'obligation de s'entendre, car on imagine mal, tout au moins dans le contexte historico-culturel italien, Finmeccanica, qui est une entreprise italienne et non une entreprise européenne comme Airbus, devenir totalement indépendant de l'Etat italien.

2.5.2. Le rapport État industrie et son influence sur les dossiers industriels

En 2015, nous avons sans doute eu une première expérimentation de cette nouvelle relation dans le dossier Avio space. Le consortium Airbus Safran souhaitait acquérir Avio space pour compléter sa stratégie afin de bâtir une *european launcher company*. Mais cette stratégie a

échoué face à la décision prise l'année dernière de considérer le secteur spatial comme un secteur d'excellence de la BITD italienne, décision entérinée au moment où fut décidé *in extremis*, à la fin de l'année 2014, le financement des programmes Ariane 6, Cosmo Skymed et la modernisation du lanceur Vega. Ce dernier a été perçu comme le symbole de l'italianité du secteur spatial, et il n'était de ce fait plus possible d'envisager de fondre Avio space dans un ensemble européen, et tout d'abord français, plus grand.

Dans cette affaire, Finmeccanica a sans doute suivi plutôt qu'il n'a précédé l'Etat italien. L'entreprise cherchera certainement à augmenter sa participation dans Avio, ce qui nécessite l'accord de Thales²⁴⁷, mais il ne voudra le faire que s'il a la garantie d'un financement pérenne de l'Etat italien dans le secteur spatial. Si c'était le cas, cela pourrait annoncer un vaste mouvement de réorganisation de Finmeccanica dans le domaine spatial, avec une possible demande de sortie de TAS, les italiens n'étant semblent-t-il pas satisfaits d'une coopération dans une JV où ils sont minoritaires et où les synergies restent faibles²⁴⁸.

Pour les autres domaines, l'Etat italien aura plus de mal à définir une politique claire du fait de sa politique d'investissement dans les programmes, car sa marge de manœuvre est limitée par la contrainte budgétaire et les programmes en cours à l'image du F-35.

Dans le domaine des hélicoptères, c'est certainement Finmeccanica qui sera moteur, et le statut d'Agusta Westland sur le marché mondial devrait suffire à convaincre le gouvernement d'assurer les financements nécessaires à maintenir ce secteur d'excellence.

Dans le domaine aéronautique, il est nécessaire de faire des choix dans les secteurs à développer, mais un accord devrait être trouvé entre le gouvernement et Finmeccanica sur un mélange de composants et de plates-formes qui comprendrait les avions d'entraînement, les UAV, les automatisations pour UAV, la propulsion du futur, ainsi que les matériaux. Dans ce secteur, l'Italie attend les futurs programmes européens, MALE 2025 et UCAV, qui permettront de conserver les compétences.

Dans le domaine de l'électronique de défense, il y a une interrogation car il n'y a pas de programme nouveau aujourd'hui pour succéder à l'Eurofighter, alors que le programme F-35 n'apporte que peu à Finmeccanica dans ce domaine. Le MALE 2025 permettrait d'entretenir cette activité en attendant un futur UCAV, mais ces programmes apparaissent à la fois bien lointain et non garantis. En attendant, on peut considérer que le programme naval et le

²⁴⁷ Entretien avec un représentant de Thales 10 février 2015. il y a une règle qui veut qu'en cas d'acquisition de Thales ou de Finmeccanica dans le domaine spatial, celle-ci doit se faire au sein des entreprises commune ou alors il faut obtenir une dérogation

²⁴⁸ Présentation du plan industriel de Finmeccanica le 28 janvier à Londres par Mauro Moretti, entretien avec Jean-Pierre Darnis IAI 15 janvier 2015

programme Forza NEC dans lesquels Selex ES est co-maître d'œuvre serviront à entretenir certaines compétences de Finmeccanica dans le secteur.

Le domaine des missiles est certainement celui où il est le plus difficile de trancher. Le domaine ne figure pas dans les priorités capacitaires de l'Italie. Il existe également une forte interrogation tant du côté du gouvernement que du côté de Finmeccanica sur le bénéfice réel de la participation dans MBDA. Financièrement, la participation représente certes un très bon investissement. Dans l'optique de coopération européenne, MBDA est un symbole qu'il serait difficile de remettre en cause pour l'Etat italien à l'aune de la volonté de coopération affichée dans le livre blanc. Mais les technologies mises en œuvre par MBDA, qui ont une application presque exclusivement dans le domaine de la défense, ne cadre pas avec l'orientation technologique que veulent suivre tant Rome que Finmeccanica. Par ailleurs, les commandes de l'Etat italien, qui avoisinent les 150 millions d'euros par an, sont inférieures à l'activité générée en Italie qui est de 400 millions d'euros²⁴⁹. Les italiens ont peu de programme en cours, et n'envisagent pas de coopérations sur les programmes futurs comme le Scalp. Ils n'ont pas participé au Scalp naval. Tout au plus ont-ils coopéré sur le MEADS qui vient d'être choisi par les allemands et ont-ils coopéré intelligemment avec les britanniques sur le CAMM (*Common anti-air modular missile*), où ils ont pu bénéficier du développement initial financé par les britanniques (ces derniers ont payé 500 millions d'euros, les italiens paieront 100 millions d'euros pour en accroître la portée).

Finmeccanica ne peut espérer plus de MBDA et les craintes portent sans doute sur les effets de l'application de One MBDA à l'Italie. Dans un cadre de répartition des compétences du schéma One MBDA, les compétences à haute valeur ajoutée en Italie se situent dans les systèmes, les autodirecteurs électromagnétiques et dans les missiles anti-navire à l'instar de l'OTOMAT, seul missile sur lequel les italiens ont l'entière maîtrise d'œuvre. Toutefois, une crainte pourrait naître en Italie avec la concurrence de Thales sur les autodirecteurs électromagnétiques, une concurrence entre français qui pourrait avoir des répercussions négatives.

Sur le plan des emplois, le site de la Spezia compte plus de 1300 personnes. C'est à la fois important mais insuffisant pour garantir leur pérennité en cas de retrait de Finmeccanica de MBDA, si les financements italiens restent au niveau actuel.

Mauro Moretti a évoqué à plusieurs reprises ses interrogations quant au maintien de Finmeccanica dans MBDA. Le ministère de la Défense italien a garanti un financement certes bas mais de manière pérenne aux environs de 200 millions d'euros par an. Dans ce dossier,

²⁴⁹ Entretien représentants MBDA, 5 mai 2015

Finmeccanica pourrait souhaiter son retrait de MBDA, dans l'optique de sa stratégie future vers plus de dualité, avec un rôle accru au sein des coopérations et pour faciliter son désendettement. L'Etat italien pourrait s'y opposer au nom de la coopération européenne, mais il faut aussi avoir à l'esprit qu'en Italie, si l'industrie a bonne presse aujourd'hui, ce n'est pas encore le cas de la défense.

Le colonel Chivilo a présenté ainsi la manière dont l'Etat italien envisageait sa relation dans la période de restructuration de Finmeccanica. Pour lui, l'Etat donnera les lignes directrices de ce que l'Italie veut faire. Ensuite Finmeccanica présentera son plan de restructuration, et ensuite la négociation commencera. Cela veut dire que Finmeccanica n'a pas de liberté absolue pour déterminer sa stratégie, mais également que l'Etat peut faire évoluer sa position en fonction des propositions de Finmeccanica²⁵⁰. Quant aux représentants de Finmeccanica, le message passé est « ne nous négligez pas », ce qui tendrait à laisser penser que le dossier MBDA en Italie est également lié aux propositions qui pourront être faites dans le futur quant à la répartition des centres de compétence au sein de cette entreprise.

2.6. La coopération et les exportations comme vecteur du soutien et du développement de l'industrie de défense

Le livre blanc sur la défense italien met l'accent dans le chapitre IX sur les coopérations et sur les exportations. La nécessité de conserver des compétences nationales n'est pas tant vue, comme en France, comme un moyen de garantir l'autonomie stratégique et la sécurité d'approvisionnement que comme un moyen de bien positionner l'Italie dans des coopérations, de continuer à développer la BITD italienne, et notamment son niveau technologique et ainsi de développer les exportations.

²⁵⁰ Entretien reparto III ministère de la défense Italien, 6 mai 2015

2.6.1. La coopération : quels objectifs

2.6.1.1. *La coopération 2.0 : une coopération d'égal à égal*

Dans les années 1990, on a considéré généralement que l'Italie avait développé une politique de coopération, notamment dans un cadre européen, afin de développer sa BITD. Ceci se faisait soit en bénéficiant de la politique du juste retour - cas des coopérations sur les avions de combat Tornado et Eurofighter, soit pour bénéficier des transferts de technologie de ses partenaires - cas de la frégate Horizon et du système de défense aérienne PAMMS. L'Italie était à cette époque le pays européen qui avait le plus de coopération dans le domaine de l'armement (cf. tableau page 50), mais également celui dont on considérait qu'il était industriellement le plus bénéficiaire de la coopération en matière d'armement.

Dans le livre blanc de 2015, la coopération est citée comme un des modes privilégiés d'acquisition : « les compétences liées à des coopérations sont nécessaires pour pouvoir déterminer avec les partenaires la division du travail au niveau européen, qui sont les corollaires des principes de spécialisation et d'interdépendance technologique qu'on veut créer. La défense doit identifier quelles technologies et programmes doivent être effectués dans le cadre de coopérations, les coopérations européennes devant être privilégiées, afin de maintenir et renforcer les capacités nationales » (paragraphe 265, page 60 du livre blanc).

Ce paragraphe inscrit donc la politique de coopération de l'Italie dans une version 2.0., où elle doit se positionner dans les coopérations non plus pour développer de nouvelles compétences technologiques mais pour développer celles où elle a déjà acquis un niveau d'excellence. L'Italie se positionne ainsi non plus comme un partenaire mineur mais comme un partenaire de premier rang. En contrepartie, cela signifie implicitement que le pays doit abandonner des compétences au profit d'autres pays européens pour se concentrer sur ses pôles d'excellence. Les maîtres mots sont donc bien : division du travail, principe de spécialisation et interdépendance.

La politique affichée en termes de coopération vient donc renforcer l'analyse sur la politique industrielle du pays : il y aura des domaines qui seront privilégiés, et il y aura des domaines qui ne seront pas prioritaires, voire qui pourraient être abandonnés.

Il faut noter également que la coopération européenne est privilégiée, ce qui veut dire que la coopération transatlantique se situe maintenant à un niveau secondaire. Cette évolution est certes liée au nouveau gouvernement, plus favorable à une démarche européenne, mais elle est également liée au sentiment de déception né des résultats insuffisants de la coopération avec les Etats-Unis.

Cela pose globalement la question que prendront les coopérations futures avec les italiens.

2.6.1.2. *Quels types de coopérations avec l'Italie ?*

Lors des échanges avec différents interlocuteurs dans le cadre de cette étude, cette volonté de coopération est apparue en permanence. Toutefois, cela ne veut pas dire que n'importe quel type de coopération est possible avec l'Italie.

Coopération bilatérale ou coopération multilatérale ?

Selon un interlocuteur, un courant de pensée en Italie favoriserait la coopération multilatérale, si possible au sein des instances européennes que sont l'Agence européenne de défense et l'OCCAr, au détriment de la coopération bilatérale. Le livre blanc met d'ailleurs l'accent sur ces deux organisations : « sur le plan européen, dans une perspective progressive, le processus d'acquisition devrait être toujours plus intégré et multinational, permettant d'économiser des ressources soit en termes d'économie d'échelle et de meilleure interopérabilité, soit en termes d'intégration opérationnelle. Cet objectif peut être obtenu en renforçant les compétences et les capacités des agences européennes, telles que l'OCCAr et l'Agence européenne de défense, avec l'aide aussi du personnel national qualifié. », (Paragraphe 277, page 62 du livre blanc).

Le livre blanc préconise donc le renforcement de l'Agence européenne de défense dans un rôle d'organisation de la spécialisation et de l'interdépendance mutuelle.

La réaction de l'industrie italienne a été très neutre vis-à-vis de cette volonté d'accroître la coopération européenne affichée dans le livre blanc. Les industriels ont gardé de manière générale une certaine distance par rapport à l'exercice du livre blanc. Ils ont été peu présents dans sa phase d'élaboration puis n'ont pas manifesté de réaction particulière, ni négative, ni positive, eu égard à la volonté de coopération européenne affichée. Pour un de nos interlocuteurs, cela s'explique sans doute par la phase de transition que traverse Finmeccanica, qui est aujourd'hui géré par un « manager » libéral non issu du secteur de la défense²⁵¹. Cela pourrait traduire également un relâchement de la relation entre l'Etat et l'industrie en Italie.

Lors du séminaire franco-italien organisé le 14 avril 2015 à Rome par l'IAI et l'institut français²⁵², Michele Nones est intervenu pour indiquer que le Traité de Lancaster House avait conduit à empêcher les autres pays européens qui le souhaitaient de coopérer sur un projet

²⁵¹ Entretien avec un chercheur de l'IAI 1 octobre 2015

²⁵² Forum stratégique France Italie, réflexions comparées, modèles et stratégies de défense, Rome 14 avril 2015

d'UCAV. Interrogé ultérieurement, il nous a indiqué que l'Italie avait adressé une lettre pour participer à la coopération sur le SCAF qui avait reçu une fin de non-recevoir. En France, certains indiquent qu'il ne pouvait en être autrement, et que les Italiens savaient très bien que la réponse française ne pouvait être positive, et que donc cela ne pouvait être une surprise.

Une relation franco-italienne difficile

Un autre interlocuteur nous indique que les italiens avaient pourtant accepté d'engager un dialogue bilatéral avec la France quand Claudio Debertolis était à la tête de Segredifesa. Mais cette politique a été stoppée quand Enzo Stefanini a été nommé DNA en juillet 2013, peu de temps après l'arrivée du parti démocrate au pouvoir.

Le traité de Lancaster House n'aurait donc pas favorisé la relation entre la France et l'Italie, conduisant même à la signature d'une lettre d'intention par les ministres de la défense italien et allemand le 29 novembre 2011²⁵³. Cette lettre d'intention fut suivi par la signature le 16 décembre 2011 d'un accord de partenariat afin de promouvoir la recherche et la production conjointes dans le domaine des technologies aérospatiales, navales et terrestre entre l'AIAD (syndicat des industries d'armement italiennes) et son homologue allemand le BDSV. Toutefois ces accords pour autant pas donné de résultats²⁵⁴.

Sur d'autres dossiers, la relation semble ne pas avoir été satisfaisante ces dernières années. Les italiens considèrent que les français ont utilisé la coopération conduite avec eux sur la future torpille lourde pour acquérir de la technologie²⁵⁵.

Dans le domaine spatial, la relation est également difficile. Les négociations entamées entre Thales et Finmeccanica pour envisager un rééquilibrage au sein de TAS en contrepartie de la cession de la partie signalisation ferroviaire Ansaldo STS à Thales n'ont pas abouti. Alessandro Pansa, le directeur général de Finmeccanica en 2013, était chargé de cette négociation, mais celle-ci s'est arrêtée avec l'arrivée de la nouvelle équipe dirigeante. L'annonce de la reprise d'Ansaldo STS par Hitachi a été faite au début de l'année 2015 et les italiens se retrouvent dans une situation où ils ne se sentent pas valorisés à leur juste niveau dans TAS. L'annonce du financement des programmes spatiaux à la fin de l'année 2014 pourrait donc raviver leurs

²⁵³ https://wikileaks.org/gifiles/docs/28/2853527_-eurasia-fwd-israel-afghanistan-france-germany-italy-great.html
consulté le 1 octobre 2015

²⁵⁴ MoU between AIAD and BDSV, www.bdsv.eu/.../8aae7377c4a8bbc67ea7ae86bed47b.

²⁵⁵ Compte-rendu d'un séminaire en Italie le 27 juin 2013

revendications, alors même que ces financements étaient de toute manière nécessaires et qu'ils sont encore insuffisants sur les trois prochaines années eu égard à ce qui était prévu à l'origine.

Dans le domaine des missiles, nous avons le sentiment qu'il serait nécessaire de donner des garanties sur les centres d'excellence pour conforter une décision de maintien de Finmeccanica dans la JV commune avec les français et avec les britanniques.

La question de la coopération franco-italienne renvoie à la question principale, qui est de savoir comment les italiens sont considérés dans une coopération, et comment eux-mêmes se voient dans ces coopérations. Il y a deux ans, lors de l'étude sur le futur des avions de combat européens, nous avons eu deux réponses contradictoires venant de deux interlocuteurs italiens de haut niveau. La question posée était la suivante : L'Italie serait-elle prête à être un partenaire de rang 2 dans un programme franco-britannique sur un futur UCAV ?

Réponse N°1 :

- « L'Italie ne peut accepter d'être un partenaire de deuxième rang avec la France et le Royaume Uni, car elle dispose d'importantes compétences. »

Réponse N°2 :

- « Le gouvernement actuel sauterait sur l'occasion. Les capacités techniques en termes d'ingénieurs d'Alenia Aermacchi ne sont pas engagées en totalité sur le JSF. Il va absorber une partie de cette capacité grâce à l'usine de Cameri et la production des ailes, mais ce n'est pas suffisant, et donc l'Italie risque de perdre des compétences».

Ces deux réponses sont en réalité moins contradictoires qu'on ne le pense. Il y a dans la position italienne un élément psychologique à prendre en compte, relatif au poids que l'Italie souhaite prendre au sein de l'Union européenne et des efforts qu'elle a entrepris dans ce sens. Elle souhaite que ces efforts soient reconnus, et la France est normalement l'allié naturel qui doit reconnaître à l'Italie cette position, ce que ne sont ni le Royaume-Uni, ni l'Allemagne. Mais parallèlement, il y a également un principe de réalité qui conduit les Italiens à reconnaître leur poids réel de manière objective, ce qui peut les conduire à accepter une position moins prépondérante dans une coopération.

Cela veut dire que nous devons veiller à respecter les formes dans nos relations avec l'Italie, à éviter de le considérer comme un coopérant subalterne si nous voulons voir reconnaître nos positions sur le fond des dossiers. Les représentants de Finmeccanica nous ont donné, lors de l'entretien, une vision schématique de l'attitude des différents pays en matière de coopération qui, au-delà du caractère un peu caricatural, est assez révélatrice de la manière dont sont perçus

les principaux pays européens en matière de coopération dans le domaine de l'armement : « Les britanniques ne veulent que des programmes bilatéraux, les allemands ne veulent rien changer une fois qu'une direction a été donnée. Les français, eux, veulent toujours imposer leur solution. Quant aux italiens, ils sont trop flexibles. En fait, les italiens sont tout simplement plus réactifs ! »²⁵⁶

Deux discussions entre entreprises françaises et italiennes ont été ou sont en cours dans l'armement terrestre entre Nexter et Oto Melara et dans le naval entre DCNS et Fincantieri, avec pour objectif possible une fusion.

Ces projets doivent être analysés à l'aune de ce que sera la politique industrielle de l'Italie, ainsi que de ce que sera la politique de coopération de ce pays.

Oto-Melara fabrique des systèmes d'artillerie à la fois pour les forces terrestres et dans le domaine naval. L'entité était individualisée dans l'ancienne organisation de Finmeccanica, et doit désormais fusionner avec Waas qui fabrique les torpilles au sein du groupe. Le chiffre d'affaires d'Oto Melara est d'un peu plus de 400 millions d'euros, et on estime généralement que ce sont les systèmes navals qui présentent les compétences et les perspectives de développement les plus importantes²⁵⁷. La fusion entre Wass et Oto-Melara ne milite pas pour une vente par appartement de la nouvelle entité, et donc pour Nexter, ayant sans doute été intéressé par la partie système terrestre. En revanche, il y a des rumeurs selon lesquelles Fincantieri pourrait être intéressé à reprendre l'ensemble Oto-Melara Wass, quitte sans doute à revendre ensuite les systèmes terrestres. Ce projet a été démenti par Finmeccanica, mais il pourrait avoir du sens pour les deux entreprises²⁵⁸.

Dans le naval, Fincantieri a conduit une politique de diversification en rachetant le norvégien STX désormais dénommé Vard, et en se développant dans les navires pour l'exploitation de gaz et de pétrole. Fincantieri est également impliqué dans la coopération transatlantique, étant partie prenante avec Lockheed-Martin du programme LCS, dont ils fabriquent l'une des deux versions. L'implantation de Fincantieri aux Etats-Unis s'est traduite par le rachat de chantiers navals, dont Marinette marine en 2008 qui fabrique les LCS.

Fincantieri va être avec Finmeccanica le maître d'œuvre des différents bâtiments qui font l'objet du plan naval adopté et financé à la fin 2014. Michele Nones indique qu'il avait souhaité que le patrouilleur multi-rôle soit fabriqué en coopération, mais le chef d'Etat-major l'amiral de Giorgi

²⁵⁶ Entretien avec des représentants de Finmeccanica 16 avril 2015

²⁵⁷ Finmeccanica torna utile, Analsidifesa, 1 août 2015 <http://www.analsidifesa.it/2015/08/finmeccanica-torna-in-utile/>

²⁵⁸ Finmeccanica denies talks to sell Oto Melara and Wass stakes, Reuters 5 février 2015

s'y est opposé. Celui-ci considère notamment que la coopération sur la Fremm a été un échec car elle n'est pas traduite parce qu'elle ne s'est pas traduite par des économies²⁵⁹. En revanche la frégate Horizon a laissé de bons souvenirs, mais on considère souvent en France que les Italiens ont largement profité de cette coopération²⁶⁰, ce qui tend à prouver qu'il n'y a pas de « malédiction » dans la coopération franco-italienne.

Pour ce qui est *logistic support ship*, une coopération franco-italienne a été envisagée, mais dans un premier temps les italiens avaient indiqué qu'ils n'avaient pas les moyens de le financer, et désormais ce sont les Français qui ont décliné une coopération. Selon Michele Nones, le fait que le contrat ait été confié à l'OCCAr signifie que la porte n'est pas fermée pour une coopération, même si les spécifications des bâtiments sont désormais suffisamment avancées pour rendre difficile une telle éventualité. On voit mal, d'autre part, pourquoi Fincantieri et Finmeccanica accepteraient une telle coopération, tout au moins sur les premiers bâtiments, ceux-ci étant désormais financés par l'Etat italien. De plus, tant pour l'opération de privatisation de Fincantieri que pour l'activité de Selex ES, ces programmes sont importants.

En l'absence de coopération sur ces différents bâtiments, un projet de regroupement n'aurait donc que peu de sens, sauf à éviter la concurrence entre les deux entreprises sur les ventes de FREMM. Pour autant, technologiquement parlant, la Marine pourrait être l'un des domaines dans lesquels les italiens mettront l'accent, et Fincantieri est d'ailleurs au cœur du district technologique du Frioul.

Dans le domaine des sous-marins, la fin de la coopération avec la Russie sur un petit sous-marin, le S-1000, offre peut-être une opportunité, sachant que Fincantieri vient de livrer le dernier sous-marin U 212 A aux forces armées italiennes.

Finalement, tout pourrait dépendre de l'avenir de la coopération avec Lockheed-Martin. Le président de Fincantieri, Giuseppe Bono, estime que ce programme ne fut pas conduit de la meilleure manière du fait de la division du travail entre le chantier naval, Marinette marine, l'intégrateur des systèmes et le maître d'œuvre. Il semble laisser entendre que l'avenir de cette coopération pourrait résider dans la fabrication avec les américains de bateaux plus petits réalisés en Europe²⁶¹ qui pourraient être exportés, ce qui n'est pas le cas de bateaux fabriqués avec les américains pour le moment.

²⁵⁹ Entretien avec un chercheur de l'IAI 1 octobre 2015

²⁶⁰ Entretien avec un représentant de DCNS en 2006

²⁶¹ Naval work booming at Fincantieri, Defense news, 18 mai 2015

Coopérant de rang 1, principe de spécialisation, les écueils des coopérations futures

Sur le principe, la politique industrielle et de coopération italienne est parfaitement compréhensible. Les coopérations sont nécessaires, car l'Italie n'a ni les moyens ni les compétences de réaliser des programmes d'armement complexes sur le plan national. La maximisation du rôle dans une coopération doit se faire en développant une compétence de haut niveau dans certains domaines. De ces compétences spécifiques doit naître un principe d'interdépendance au niveau européen.

Toutefois, cette vision d'une européanisation de l'armement semble entachée de la préoccupation de défendre les centres d'excellence technologiques italiens. Cette préoccupation est certes légitime mais faute de coordination au niveau européen elle peut se traduire par plus de compétition et moins de coopération.. Le risque aujourd'hui est que, en l'absence d'une organisation supranationale qui décide quels seront les centres de compétence développés dans les différents Etats membres de l'Union européenne, tous les Etats ne décident de se spécialiser sur les mêmes domaines. Propulsion verte, hybride ou électrique, matériaux composites, UAV et automation des UAV, intégration de systèmes, spatial, les domaines dans lesquels les italiens veulent se spécialiser sont aussi bien souvent les domaines intéressant les autres pays. Il y a quelques années, Dassault avait décidé, dans le cadre du programme de démonstrateur nEUROn, que les composites seraient développés en Espagne, mais l'on constate aujourd'hui que les italiens qui participaient au programme nEUROn, développent les mêmes compétences. Cela vient également du fait que toutes les technologies que souhaitent développer les italiens auront des applications duales permettant d'accroître le marché potentiel des entreprises italiennes. Mais cette stratégie n'est naturellement pas limitée, ni à l'Italie, ni aux entreprises italiennes et d'autres pays, et d'autres entreprises européennes peuvent la partager.

De ce fait, faute d'entreprises communes qui puissent arbitrer ce type de conflit, -nous avons pu observer que, même dans le cas de MBDA, les conflits potentiels pouvaient toujours exister. En conséquence, il pourrait être difficile d'organiser les coopérations avec l'Italie dans le futur.

2.6.1.3. Les coopérations sur les grands programmes futurs : domaines de coopération future ?

Lors de l'entretien avec les représentants de Finmeccanica, deux sujets de coopération possibles nous ont été suggérés, qui sont assez révélateurs des principaux axes stratégiques de cette entreprise.

Le premier exemple est celui d'un hélicoptère commun qui serait uniquement militaire, que ce soit un hélicoptère de combat ou un hélicoptère de transport, hélicoptère dont les caractéristiques le feraient progresser en termes de vitesse. Ce projet serait nécessaire pour rester compétitif face aux américains, et notamment au *Joint Multirole Program (JMR)* pour

lequel Sikorsky et Boeing ont fait alliance. L'entretien ayant eu lieu en avril 2015, il ne prenait pas en compte le rachat de Sikorsky par Lockheed-Martin. Pour justifier cette proposition, les représentants de Finmeccanica s'appuient sur le précédent de la coopération sur le NH 90 avec Eurocopter.

D'un strict point de vue industriel, une telle coopération s'inscrirait effectivement dans les lignes directrices fixées par le livre blanc : domaine de coopération dans laquelle les italiens possèdent des centres d'excellence, et donc une capacité à s'inscrire comme coopérant de premier rang, Cette coopération s'avère également nécessaire pour préserver la compétitivité d'Agusta Westland, tant en termes de maîtrise technologique que de marché. Il faut noter par ailleurs que le tilt rotor est l'un des programmes fédérateurs du CNTA, qui rassemble tous les clusters aéronautiques.

La seconde proposition portait sur la mise en réseau des forces terrestres des pays européens. Aujourd'hui, ces forces sont, selon les représentants de Finmeccanica, incapables de travailler entre elles aux niveaux des SIC et du C2, et il n'y a pas d'interopérabilité de ces forces. Or, Selex ES va débiter le programme Forza NEC, ce qui sans doute une autre possibilité pour les italiens de bien se positionner dans une coopération européenne.

L'hammerstead de Piaggio : nouvelle forme de coopération ?

Piaggio aerospace, qui avait été séparé de Piaggio dès 1964, a été racheté par un groupe d'investisseurs mené par Piero Ferrari et Jose Di Mase. A la recherche d'investisseurs, les dirigeants se sont d'abord alliés aux indiens de Tata Sons puis, en 2014, à Mubadala Development, fonds d'investissement contrôlé par le gouvernement des Émirats Arabes Unis, quand ce fonds a racheté les parts de Tata Sons et est devenu l'actionnaire majoritaire à 98,05%. Piaggio s'est développé dans les années 2000 en fabriquant des avions d'affaire dont l'Avanti II qui a donné une version le P180 que les forces armées italiennes ont acquis pour leur aviation de transport et l'évacuation médicale.

C'est sur cette base de P-180 que les italiens ont développé, grâce aux fonds émiratis, un UAS MALE : l'Hammerstead, que les forces armées italiennes ont décidé d'acquérir en se dotant de trois systèmes comprenant six aéronefs en tout. Michele Nones indique que les systèmes n'ont pas été acquis par l'armée italienne, mais qu'elle fera de la location de cet UAV.

Au ministère de la Défense, on précise d'ailleurs suivre avec attention l'Hammerstead, une initiative industrielle « originale ». Dans un article, un journaliste indiquait pourtant que le

ministère de la Défense italien avait été étroitement associé au développement de l'Hammerstead²⁶².

Il semble qu'il y ait en fait deux visions de l'Hammerstead, qui ne sont d'ailleurs pas incompatibles l'une avec l'autre. Pour Michele Nones, l'Hammerstead serait un drone qui pourrait faire le lien entre les Predator italiens et le futur MALE 2025. Pour le colonel Chivilo du reparto III, l'Hammerstead, du fait de son faible emport, est un UAS de la classe six tonnes, qui a vocation à être un drone de surveillance à usage mixte, civil/militaire/sécurité profitant du fait que la plate-forme, l'avion P-180, est certifiée. Il est certain que cette dernière solution est cohérente avec la volonté des italiens de favoriser la dualité, mais également de leurs préoccupations en termes de surveillance des frontières. Les perspectives de débouchés pour un MALE de petite taille, ayant la possibilité de réaliser des missions de surveillance des frontières avec un aéronef certifié et qui échapperait aux contraintes de la réglementation MTCR en cas d'exportation, seraient plus importantes que pour un MALE exclusivement dédié aux missions militaires du fait de ses spécifications.

La coopération avec les émiratis sur ce projet est également emblématique. Un pallier a été franchi dans les coopérations que nous avons pu voir jusqu'à maintenant avec des pays émergents. Si l'exportation du Mirage 2000-5 aux émiratis dans les années 90 avait permis le développement du Pod Damoclès, dans ce cas c'est tout le système qui est développé grâce à des fonds émiratis. C'est un nouveau mode d'investissement dans l'industrie d'armement destiné à pallier les contraintes budgétaires européennes.

2.6.2. Les exportations

Comme tous les pays européens qui ont une industrie d'armement, les exportations prennent une importance grandissante pour maintenir la compétitivité de la BITD italienne. Le livre blanc évoque donc cette question dans le chapitre IX.

2.6.2.1. *La nécessité de développer les exportations*

Les exportations d'armement sont évoquées à cinq reprises dans le chapitre IX du livre blanc :

²⁶² Italian AF First To Buy HammerHead UAV, defense news 26 février 2015

« L'industrie d'armement contribue, à travers les exportations, à la balance commerciale et à promouvoir les produits de l'industrie nationale dans des secteurs à rémunération élevée, en favorisant la coopération avec d'autres pays » (paragraphe 260 du livre blanc, page 59).

Dans ce paragraphe, on constate que l'industrie d'armement est perçue comme un instrument d'influence sur la scène internationale, et que les exportations d'armement donnent une image de haute technologie de l'Italie qui transcende le secteur de la défense. Il ne faut pas oublier non plus que les traditions « pacifistes » de l'Italie obligent également les autorités à essayer de gommer le plus possible le lien avec l'armée.

« En recherchant l'autonomie (militaire en termes de technologies et d'équipement) nécessaire, néanmoins, il faut penser à la viabilité économique des projets, en liant à la demande nationale la possibilité de coopérer sur le plan international avec des partenaires sélectionnés, et avec l'opportunité d'exporter sur les marchés internationaux (paragraphe 264 du livre blanc italien, page 60)

Ce paragraphe suggère donc que l'exportation doit être prise en compte dans la définition des matériels.

« Il est nécessaire d'identifier les nouveaux marchés étrangers potentiels afin de maintenir les capacités technologiques et industrielle, y compris en considérant le rôle des Forces Armées comme « client de lancement », souvent indispensable pour qualifier les produits aux yeux des potentiels clients », (paragraphe 265 page 60 du livre blanc).

Ce paragraphe suggère que des matériels pourraient être développés uniquement pour les besoins des exportations, les armées pouvant jouer le rôle de client chargé uniquement de qualifier les matériels aux yeux des pays étrangers. On retrouve ici les concepts développés en France du DGA *proven* et du DGA *tested*, en allant sans doute plus loin puisque les forces armées pourraient donc acquérir des matériels non pour leur besoin immédiat mais pour favoriser des exportations.

Le paragraphe 266, page 60, est consacré aux exportations en tant que telles :

« Les exportations représentent une ressource importante. Il est possible de développer une politique de partenariat et de transfert de technologie en privilégiant les accords de gouvernement à gouvernement. Dans cette optique, la défense continuera à assurer de son soutien l'industrie nationale, en coopération avec les autres ministères et administrations compétents ».

L'Italie pourrait donc développer des contrats d'Etat à Etat, pratique qui n'existe pas formellement en France. Cette proposition pourrait avoir été suggéré par Michele Nones, et ce pour deux raisons.

Dans son article sur l'affaire de corruption portant sur la vente d'hélicoptères à l'Inde par Agusta Westland, Michele Nones avait plaidé pour une plus grande protection de l'Etat italien, et il avait plaidé pour ce faire pour des ventes d'Etat à Etat²⁶³. Par ailleurs, lors de l'étude réalisée par l'IRIS en collaboration avec le SIPRI et l'IAI portant sur les offsets pour le compte de l'Agence européenne de défense²⁶⁴, Michele Nones s'était montré très inquiet des risques de transferts de technologie liés aux offsets. Il souhaitait créer une catégorie spécifique de technologies stratégiques qui aurait fait l'objet d'un contrôle renforcé au niveau européen. Il était également apparu lors de cette étude que les contrats d'Etat à Etat signés par les américains, sans s'affranchir stricto sensu des offsets, permettaient à ce pays de décider librement des partenariats à mettre en place, ceci sans passer sous les fourches caudines des législations étrangères sur les offsets. Il est donc possible que cette solution préconisée dans le livre blanc réponde également à la problématique des transferts de technologie dans les contrats signés par les entreprises italiennes, afin d'en limiter les effets néfastes. Cela pourrait également vouloir dire que les entreprises italiennes maîtrisent moins bien les transferts de technologie en cas d'offsets, bien qu'il nous était apparu lors de cette étude que les pratiques d'Agusta Westland sur les exportations hélicoptères semblaient identiques à celles d'Airbus Helicopter.

In fine, la problématique des exportations doit être prise en compte dans la stratégie industrielle qui doit être élaborée d'ici la fin de l'année 2015.

« Il faut identifier les activités industrielles et les programmes de développement technologique d'importance stratégique dans le secteur de la défense par le moyen d'un «plan» qui doit être périodiquement mis à jour. Dans cet examen, on devra évaluer d'une part les exigences des forces armées, et d'autre part les capacités technologiques et industrielles. Ces dernières devront tenir compte de l'avis des forces armées, des capacités exportatrices, de la participation aux programmes de collaboration internationale, de la dualité des technologies (civile et militaire) et de l'impact sur l'innovation technologique, y compris en prenant en compte le marché. Ce plan sera défini en collaboration avec l'industrie », (paragraphe 267 du livre blanc, page 60).

²⁶³ "L'assoluzione di Agusta Westland non ripara il danno", Affarinternazionali, 3 November 2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2860>

²⁶⁴ "Study on the impact on European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB) of defence offsets requested by third countries", Agence européenne de défense depuis janvier 2013

2.6.2.2. *Les exportations d'armement de l'Italie*

L'Italie publiait jusqu'en 2011 un rapport au Président du conseil sur les exportations d'armement, que l'on pouvait consulter en ligne sur le site de la Présidence du conseil²⁶⁵. Ce rapport existe toujours, mais n'est plus publié. On y est fait toutefois référence dans les articles de presse ou dans des rapports parlementaires comme le rapport publié par le Sénat sur les exportations d'armement pour 2013 en date du 18 juin 2014²⁶⁶. Les chiffres pour l'année 2014 sont disponibles puisque Analisidifesa ainsi que toutes les ONG qui suivent les questions de transfert d'armement en Italie y ont fait référence en juin 2015²⁶⁷. Les commandes en 2014 représentaient une valeur de 2,6 milliards d'euros soit une croissance de 23%.

Par région, les principaux acheteurs ont été les pays de la zone UE et OTAN avec 55,7% des ventes - dont le Royaume Uni 11%, la Pologne 11,3% l'Allemagne avec 7,4% et les Etats Unis avec le 7,2%. Le bon résultat en Pologne s'explique par la vente d'avion d'entraînement M-346. Les exportations vers l'Afrique du Nord et le Proche/Moyen-Orient se sont élevées à 28%, tandis que les commandes vers l'Amérique latine s'élèvent à 5,9%, dues aux contrats avec le Pérou, le Brésil et le Mexique. Les exportations autorisées envers l'Extrême-Orient ont été de 194 millions d'euros, soit 7,3% du total.

Globalement, il faut noter le bon résultat en Amérique latine. Les italiens ont vendu des blindés Guarani au Brésil, et des avions de transport C-27J au Pérou et au Mexique. Un accord de défense a également été signé entre l'Italie et la Colombie en 2012 lorsque l'Amiral di Paola était ministre de la Défense.

Le rapport au Président du conseil donne également la répartition par entreprise. Il faut noter que comme les entreprises qui constituent Finmeccanica sont individualisées, le rapport donne la répartition par entreprise : AgustaWestland a été le premier exportateur en 2014 avec 589 millions d'euros de commandes, suivi d'Alenia Aermacchi 563 millions d'euros, Selex Es 340 millions d'euros, GE Avio 253 millions d'euros, Elettronica avec 121 millions d'euros, Oto Melara 88 millions d'euros, Piaggio aero industries 80 millions d'euros, Beretta 65 millions d'euros, WAAS 62 millions d'euros et Iveco 55 millions d'euros.

La politique de soutien à l'exportation est assez active, y compris à haut niveau. Dans une interview à defenseneews, l'ancien président de Finmeccanica Pierfrancesco Guarguaglini déclarait : « Berlusconi nous a soutenu partout dans le monde [...] Je n'ai pas de regrets à ce

²⁶⁵ Rapport de 2011 : http://www.governo.it/Presidenza/UCPMA/Rapporto_2011/RAPPORTO_PCM_2011.pdf

²⁶⁶ Voir : <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/798425.pdf>

²⁶⁷ Cresce del 23% l'export italiano della difesa : <http://www.analisdifesa.it/2015/06/cresce-del-23-lexport-italiano-della-difesa/>

sujet, en Russie, en Libye en Turquie, nous étions soutenus comme l'avait fait Romano Prodi avant lui »²⁶⁸.

3. CONCLUSION

1. Portée du livre blanc et applicabilité des réformes préconisées

Le livre blanc italien constitue pour l'Italie une vraie tentative en vue de formaliser sa politique de défense en lien avec sa politique internationale. En même temps, il ne faut pas surévaluer un document qui avait également un objectif de politique intérieure : faire avaliser une ligne claire en matière de politique étrangère et de défense par le parti démocrate, qui risquait de devenir un opposant de l'intérieur, la crise se focalisant sur l'avion F-35.

Le livre blanc ne dit pas tout et ne règle pas tout. Il faudra tout d'abord réaliser la réforme des forces armées, ce qui peut prendre environ deux ans. Celle-ci fait naître de nombreuses oppositions au sein des armées, car il faut à la fois réduire le format et aller vers une intégration plus forte de chaque arme, ce qui provoque des résistances au sein de chaque armée. Or, la réussite de cette réforme sera un élément clé permettant de dégager des ressources budgétaires en vue de les affecter aux dépenses d'équipement. C'est la ligne de conduite qui a été adoptée dans tous les pays européens qui ont procédé à une professionnalisation de leurs forces armées à la fin des années 90 et au début des années 2000, le déséquilibre dépenses d'équipement/dépenses de fonctionnement étant encore plus grand en Italie.

Le livre blanc renvoie également à deux exercices importants qui doivent se dérouler d'ici la fin d'année 2015 : la révision stratégique de défense, qui doit permettre de définir précisément les capacités militaires du pays, ainsi que l'élaboration d'une stratégie industrielle de défense. De manière générale, on constate un véritable effort afin de déterminer des lignes claires pour la politique de défense du pays qui sera articulée autour de plusieurs documents :

- Le livre blanc qui détermine les grandes lignes de la politique de défense du pays : analyse des menaces, missions des forces armées et niveau d'ambition. Le livre blanc de

²⁶⁸ Guargualini cleared of accounting charges, defenseneWS, 26 janvier 2013, <http://archive.defenseneWS.com/article/20130126/DEFREG01/301260019/Guarguaglini-Cleared-Accounting-Charges>

2015 présente également les réformes qui doivent être conduites dans les années à venir;

- Une révision stratégique de défense qui débouche sur un certain nombre de documents qui doivent permettre de planifier le renouvellement et le développement de nouvelles capacités au plan budgétaire à savoir ;
 - o une planification à 15 ans des capacités ;
 - o une planification budgétaire sur 6 ans des principaux programmes d'armement ;
 - o la planification triennale glissante sur trois ans qui devrait rester en vigueur ;
- La planification de recherche militaire qui doit s'intégrer dans la planification de recherche nationale mettant en lumière l'accent mis sur la dualité ;
- La stratégie industrielle de défense qui devrait déterminer les domaines dans lesquels il sera recherché une autonomie nationale, et ce afin de mieux s'intégrer dans des coopérations internationales, et notamment européenne.
- La révision de la gouvernance et la nouvelle législation en matière de personnel. C'est sans doute le volet potentiellement le plus conflictuel des réformes préconisées par le livre blanc. Couplé avec une réduction des effectifs cela provoque une tension au sein des armées qui peut avoir des conséquences sur le volet capacitaire, la révision stratégique de défense. D'ores et déjà le chef d'état-major de la marine a pris position contre le livre blanc car la marine va y perdre sa capacité océanique. Ces tensions vont se traduire par un retard dans le calendrier d'application des réformes préconisées par le livre blanc selon les observateurs²⁶⁹.

2. Principaux enseignements du livre blanc.

D'ores et déjà, le livre blanc donne certaines indications sur ce que sera la politique de défense et d'armement pour l'Italie :

- La zone d'action prioritaire sera la zone euro-méditerranéenne : les frontières italiennes et ses approches au Sud et à l'Est : mer Méditerranée, rive sud de la Méditerranée jusqu'à la corne de l'Afrique et au Proche-Orient. Dans cette zone, l'Italie est susceptible de jouer un rôle majeur dans une opération ;

²⁶⁹ Entretien avec un chercheur de l'IAI, 1 octobre 2015

- Les menaces identifiées sont le terrorisme et la déstabilisation de la rive Sud de la Méditerranée et du Proche-Orient du fait des crises en cours avec les risques migratoires attendant. La Russie n'est pas indiquée comme une menace ;
- Il y a une réorientation de la politique de coopération vers l'Union européenne sans que cela soit affiché au détriment des Etats-Unis et de l'Otan ;
- Des lignes se dessinent en matière de politique d'armement. Ces lignes ne sont pas nécessairement nouvelles mais elles sont soulignées pour la première fois avec force ;
- Cette volonté de définir des lignes claires en matière d'armement doit déboucher sur l'élaboration d'une stratégie industrielle qui sera élaborée d'ici la fin de l'année. Il n'est pas précisé pour le moment si cette stratégie sera publiée ou non ;
- Cette stratégie sera tout d'abord chargée de définir les domaines stratégiques pour lesquels les compétences seront préservées ou développées au niveau national. Ce secteur privilégié doit notamment permettre de bien (mieux) positionner l'Italie dans les coopérations en matière d'armement ;
- L'accent est mis sur la dualité. Cette dualité n'est que l'expression du fait que l'industrie d'armement est conçue par l'Italie non pas comme un moyen destiné à développer les équipements nécessaires à leurs forces armées, mais comme un instrument économique servant l'influence de l'Italie dans le monde. Cela explique également l'accent mis sur les exportations au-delà des arguments plus classiques en faveur du développement des exportations : maintien de la compétitivité de l'industrie d'armement, coûts réduits ;
- Cette dualité est notamment organisée par une mise en réseau des acteurs de la recherche : entreprises et universités. Cette mise en réseau se fait au niveau régional, notamment grâce aux districts technologiques, avec comme mission secondaire le développement du tissu des PME, et notamment des PME innovantes ;
- De ce fait, les secteurs qui seront privilégiés sont les hélicoptères (point fort de Finmeccanica avec Agusta Westland), le spatial, l'électronique de défense avec le programme Forza NEC avec pour objectif secondaire de soutenir l'activité de Selex ES, la propulsion avec les modes de propulsion hybrides, les UAV avec tous les systèmes d'automatisation. Il existe un risque important que ces domaines privilégiés entrent en concurrence avec les compétences d'autres pays, rendant difficile la négociation sur les futures coopérations, ainsi que la mise en place d'une politique de spécialisation et d'interdépendance au niveau européen ;
- En ce qui concerne le mode de coopération, la coopération multilatérale est privilégiée à la coopération bilatérale, peut-être parce qu'elle permet plus de marge de manœuvre à l'Italie dans une négociation. De ce fait, les instances européennes, et notamment l'EDA et l'OCCAR sont privilégiés. ;

- L'équation budgétaire n'est pas totalement éclaircie, mais des lignes semblent se dégager. L'impact de la crise économique se fait toujours sentir, mais l'Italie essaie malgré tout de tenir le cap des renouvellements d'équipement au prix d'un basculement progressif de dépenses d'investissement du ministère de la Défense vers le ministère du Développement économique. Cette évolution est également destinée à donner des gages à l'aile gauche du parti démocrate quant à la baisse du budget de la défense qui est demandée. Il subsiste toutefois une forte inconnue quant à la soutenabilité du rythme du programme F-35 au-delà de 2018 si la croissance économique ne revient pas. Il faut noter enfin que le financement de la recherche se fait également par le biais du ministère de l'Education, de la recherche et des universités et par le biais des régions qui abritent des districts technologiques ;
- En termes industriels, le retour de balancier des Etats-Unis vers l'Europe sera sans doute moins net que celui affiché ou souhaité du fait des engagements des entreprises italiennes, Finmeccanica et Fincantieri, aux Etats-Unis. De manière générale, le rééquilibrage vers l'Europe ne signifiera pas la fin de la politique d'équidistance que l'Italie a toujours tenu depuis le début de la construction européenne ;
- Les négociations avec l'Italie seront certainement ardues avec l'Italie dans les années à venir du fait de cette politique d'affirmation des Italiens comme un acteur de premier rang dans les secteurs qu'ils souhaitent privilégiés. L'avenir de TAS constituera un test à ce niveau. La problématique de MBDA est différente. Le risque, à ce niveau, est que le domaine des missiles ne soit pas un domaine jugé prioritaire par les Italiens. De manière générale, des coopérations structurelles (fusion, JV) doivent être privilégiées aux coopérations par programme, hormis pour les coopérations sur des programmes dépassant largement les capacités financières d'un pays ;
- La relation Etat italien Finmeccanica continuera sans doute à avoir un caractère schizophrénique. Finmeccanica cherche à s'affranchir de la tutelle de l'Etat du fait de sa politique de globalisation, mais ses décisions restent fortement inspirées par les choix de l'Etat, et ce d'autant plus que la survie financière de Finmeccanica pourrait passer par une aide de l'Etat ;
- L'Italie souhaite toutefois coopérer avec les pays membres de l'Union européenne, et notamment avec la France plutôt qu'avec les Etats-Unis. En cela, ils tirent la leçon du F-35 qui n'a pas apporté les résultats escomptés en termes de transfert de technologie. Deux sujets possibles ont été évoqués : un futur hélicoptère multi-rôle, une digitalisation des forces armées qui se ferait au niveau européen.

3. Le livre blanc italien exemple à retenir pour la France ?

- Le livre blanc italien n'est pas en soi un exemple pour notre pays qui a adopté depuis 2008 un cycle de renouvellement de son document stratégique de référence tous les 5 ans. Toutefois le document italien est plus court et présente le mérite de fixer clairement l'ambition de l'Italie en termes de politique de défense ainsi qu'en termes industriels, et donc à déterminer ce qui sera privilégié et ce qui sera délaissé ce qui n'est peut-être pas le cas de la France qui souhaite conserver toutes les capacités malgré le principe de différenciation. Reste que le livre blanc renvoie à d'autres documents qui restent à élaborer son application effective ce qui peut en limiter sa portée effective.
- L'Italie continue à donner le sentiment que le facteur industriel l'emporte sur le facteur capacitaire dans ses choix de politique de défense. L'armée italienne n'est pas une armée d'emploi²⁷⁰ ce qui facilite d'une certaine manière l'expression de la fonction industrielle dans la politique de défense italienne. Si les arbitrages restent difficiles à décoder entre les deux fonctions il n'en reste pas moins que ceux-ci semblent favorable à la fonction armement au détriment de la fonction capacitaire. Le livre blanc tente toutefois de faire la synthèse, symbolisé par le programme naval décidé en décembre 2014 qui est bien centré sur les capacités en Méditerranée. L'exemple italien n'est toutefois pas transposable à la France si tant est que cette transposition soit souhaitable car l'armée française est une armée d'emploi ce qui constitue d'ailleurs un atout essentiel pour le rayonnement de la France. La vraie question est le fait que l'Italie ait fait le choix de déporter une large partie de la fonction industrielle de défense dans un autre ministère que celui de la défense, le ministère du développement économique ce qui peut être un atout pour la fonction armement. Toutefois le ministère du développement économique ne semble malgré tout jouer ce rôle que par défaut par le biais du financement de certains programmes afin de se substituer au ministère de la défense. Le sentiment reste que le rôle important de la fonction industrielle dans la politique de défense de l'Italie reste plus le fruit du hasard, du fait du fond de culture pacifiste du pays qui contraint le ministère de la défense à rester en retrait et du fait de la faiblesse de la fonction capacitaire, qu'une politique véritablement pensée et planifiée avec un mécanisme d'arbitrage cohérent entre la fonction capacitaire et la fonction industrielle. Le plan de stratégie industrielle qui doit être élaboré aura à cet égard valeur de test pour

²⁷⁰ Entretien avec un représentant d'un industriel français de la défense septembre 2015

l'orientation future. En toute logique il serait en effet nécessaire que cette stratégie industrielle soit l'occasion de clarifier le rôle des différents ministères impliqués dans la fonction industrielle de défense en Italie. Cela permettrait de donner une grande cohérence à cette stratégie industrielle mais il n'est pas sûr que cette clarification soit opérée. En tout état de cause l'implication d'un autre ministère que le ministère de la défense pour la fonction industrielle de défense est un atout à condition que cela se fasse en coordination et en complémentarité avec les organismes qui exercent cette fonction au sein du ministère de la défense.

- L'Italie semble avoir pris toute la mesure du bénéfice que l'on peut tirer de la dualité des technologies utilisables dans le domaine de la défense. Cette orientation est affichée dans le livre blanc sur la défense, elle se constate dans ce que nous avons pu identifier au niveau du fonctionnement des districts technologiques. On retrouve également cet affichage que ce soit dans le rapport annuel de Finmeccanica que dans l'entretien que nous avons pu avoir avec des responsables de cette entreprise. Cette orientation est judicieuse en termes d'innovations et son articulation au niveau national semble plus forte qu'en France, notamment du fait de l'intégration du plan de recherche de la défense dans le plan de recherche national. Toutefois à ce niveau certaines voix considèrent qu'il est nécessaire de conserver la pluralité des lieux de recherche et d'initiative justement pour ne pas contraindre l'innovation²⁷¹. La présence d'acteurs locaux dans l'innovation rend la compréhension de l'effort global de recherche de défense peu aisé. La décentralisation semble plus forte que ce qui existe en France sur le sujet (ex région Aquitaine) mais corrélativement la coordination des efforts semble plus compliquée d'autant plus qu'un troisième ministère s'ajoute dans ce cas, le ministère de la recherche et de l'éducation, aux deux ministères classiquement impliqués dans le domaine industriel de défense. Comme en France cette proximité des acteurs de l'innovation semble se faire au bénéfice du tissu local des PME. Plus qu'un exemple à suivre c'est un dialogue qui devrait s'engager avec l'Italie afin de mesurer les mérites comparés des deux systèmes d'innovation.
- Dans le domaine des exportations, l'Italie a décidé de mettre en place un dispositif permettant de signer des contrats d'Etat à Etat. Ce type de contrat se développe aujourd'hui du fait de la nécessité des pays acheteurs, notamment ceux qui ont une BITD

²⁷¹ Entretien avec un ancien responsable des questions d'innovation à la DGA

émergente, de développer leurs propres équipements sur la base des produits qu'ils vont acheter. Le niveau des offsets est variable, les transferts de technologie également, les fabrications et industrialisation des matériels achetés sont réalisés localement ce qui nécessite une capacité de maîtrise d'ouvrage que n'ont pas nécessairement les pays acheteurs. En Italie, il y avait aussi la volonté de ne pas laisser les industriels en face à face avec les acheteurs sans doute pour éviter les risques de corruption. C'est en tous cas pour cette raison que Michele Nones, le secrétaire de la commission du livre blanc et le directeur du programme défense de l'IAI, a justifié cette proposition²⁷². Du fait de la multiplication de ce type de contrat, et du fait de la valeur ajoutée importante que la DGA pourrait offrir comme maître d'ouvrage dans les contrats d'Etat à Etat, l'exemple italien doit être une incitation à accélérer la réflexion de la France sur le sujet. Le développement de cette offre de service de la DGA deviendra un argument renforçant la compétitivité de nos offres à l'exportation dans les années futures auprès des BITD émergentes tout en offrant de meilleures garanties en termes d'éthique voire. Elle pourrait également permettre de rationaliser les conditions dans lesquelles se négocient les offsets.

- Plus les budgets de la défense se réduisent plus les entreprises doivent développer les exportations et les produits spécifiques pour les exportations. L'Italie a déjà fait ce choix notamment avec les avions d'entraînement développés par Alenia Aermacchi. Ce choix est aujourd'hui entériné par le livre blanc qui recommande même aux armées d'acquérir des matériels qui auront été développés pour l'exportation : un exemple supplémentaire de l'importance que tient la fonction industrielle dans la défense. La question se pose aujourd'hui pour l'industrie de défense française qui ne peut plus dans certains cas rester dans le « tout technologique » des programmes d'armement français. Des entreprises comme Nexter et DCNS ont déjà commencé à développer des produits uniquement pour l'exportation. Le coût grandissant des programmes français et la stagnation ou croissance modérée de notre budget de la défense devrait nous conduire à réfléchir à un modèle d'industrie « double » qui puisse satisfaire les besoins nationaux mais qui puissent garantir sa compétitivité grâce à des produits export. Si la responsabilité d'une telle stratégie revient aux industriels l'Etat doit jouer un rôle

²⁷² "L'assoluzione di Agusta Westland non ripara il danno", Affarinternazionali, 3 November 2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2860>

important dans l'initiation et la conduite de cette stratégie s'il souhaite conserver un contrôle sur sa BITD. L'exemple italien est à suivre à ce niveau.

4. LISTE DES ENTRETIENS

1) Entretiens IAI

- Jean-Pierre Darnis : chercheur à l'IAI : 15 janvier 2015, 9 avril 2015, 29 mai 2015
- Alessandro Marrone : chercheur à l'IAI : 16 avril 2015, 15 juin 2015
- Michele Nones : directeur du programme défense et sécurité de l'IAI, secrétaire de la commission du livre blanc : 14 avril 2015

2) Corinne Marie-Laurence Asti, conseiller spécial du directeur du reparto IV Segredifesa, coordination des programme d'armement, conseiller spécial au cabinet du ministre de la défense italien, 21 mai 2015

3) Colonel Chivilo, reparto III Segredifesa, politique industrielle et relations internationales, politique industrielle de défense

4) Finmeccanica 16 avril 2015

- Francesco Quintano : strategy market and business development : vice president strategy and new initiatives
- Lorenzo Fiori : strategy business development and Innovation Senior vice president Strategy

5) Thales : Pierre Mathieu, directeur du développement, direction de la stratégie, recherche et technologie, 10 février 2015

6) MBDA : Olivier Martin, Secrétaire Général du Groupe MBDA, Jean-Jacques Freland, Directeur Analyse Plan Stratégique, Didier Gondallier de Tugny conseiller relations institutionnelles

7) Safran : Gioia Venturini, Directeur de la zone Europe-CEI-Afrique du groupe Safran

8) Airbus : Rickard Booson, directeur de l'intelligence économique, 25 juin 2015