



Du communautaire au bilatéral : une opportunité pour les industries de défense européennes ?

Antonin TISSERON

Chercheur associé à l'Institut Thomas More.



Les réductions budgétaires dans le secteur de la défense en Europe atteignent un seuil critique, aussi bien pour les forces armées que les industries. L'intégration européenne, traditionnellement considérée comme une manière de repousser les limites posées par la diminution des ressources des États-membres, est de son côté en panne. Le discours pro-européen s'est estompé derrière la primauté accordée aux logiques nationales. Dans cette perspective, les accords de Londres entre la France et le Royaume-Uni – et derrière eux la conclusion d'accords bilatéraux –, apparaissent toutefois comme l'occasion de relancer ou de poursuivre la politique de rapprochements industriels menée dans les années 1990. L'existence de groupes transnationaux s'avère en effet plus que jamais la garantie de l'existence d'une industrie de défense solide et performante en Europe.

Alors que l'Europe s'enfonce dans une crise à la fois économique et politique, l'heure est au repli sur le national, aux réductions budgétaires ou encore à la diminution des effectifs des fonctions publiques. Les budgets de la défense et les effectifs des forces armées n'échappent pas à cette tendance. Or au jeu de la comparaison de l'évolution des dépenses de défense dans le monde, l'Europe est à la traîne. Certes, les industries européennes sont aujourd'hui parmi les plus performantes au monde, mais les écarts se réduisent avec de nouveaux compétiteurs et, en raison de leur situation budgétaire, les États européens ne peuvent plus réaliser de programmes majeurs sur une base exclusivement nationale. Les enjeux, pour les États et derrière eux les Européens, sont à la hauteur des efforts à réaliser. Une industrie de défense performante est un outil de souveraineté dans un monde incertain, mais aussi un créateur de richesses et d'emplois, ainsi qu'un stimulant pour la mise en place de pôles d'excellence.

Réductions budgétaires et seuil critique

La plupart des budgets de défense en Europe sont confrontés à des baisses importantes. En France, on parle d'une réduction de 3,6 milliards sur trois ans. Au Royaume-Uni, le budget de la défense, qui s'élevait à 44,5 milliards d'euros hors dépenses liées aux opérations extérieures en Afghanistan et en Irak, va être réduit de 8%, au lieu des 10 à 20% initialement demandés par le ministère des finances. En Allemagne, de 31 milliards d'euros en 2010, le budget net de défense devrait être ramené à 30 milliards en 2011 et 27 milliards en 2014. Seuls quelques pays échappent pour l'instant à la tendance générale. La Finlande prévoit ainsi une augmentation annuelle de 2 % de ses dépenses de défense entre 2011 et 2015 et la Pologne, où le ministre de la Défense a demandé une augmentation de 7,1% du budget de la défense pour 2011, qui atteindrait ainsi environ 6,7 milliards d'euros (1).

Plus que cette arithmétique budgétaire, ce sont les conséquences des réductions budgétaires qui font frémir. De futures réductions d'effectifs risqueraient d'entraîner en France une remise en cause de certains aspects affichés dans le Livre Blanc de 2008. De même, les coupes budgétaires retardent l'entrée d'équipement dans les forces, voire les amènent à se priver de capacités. En annonçant le 19 octobre dernier le démantèlement du HMS *Ark Royal*, le porte-avions et navire-amiral de la *Royal Navy*, le premier ministre britannique David Cameron privait son pays de la capacité de faire décoller des chasseurs sur des porte-avions jusqu'en 2019, voire 2020 ou plus, le premier des deux porte-avions commandés devant être mis sous cocon. Cette idée de « pause stratégique » peut faire sens en termes budgétaires et politiques. Mais comme le rappelle le colonel Michel Goya, « la "pause stratégique" ne peut se concevoir qu'accompagnée d'une politique rationnelle et sans doute finalement assez coûteuse de préparation et de mobilisation rapide des ressources de la nation. Cette politique paraît par ailleurs difficilement compatible avec une volonté d'intervention à l'étranger » (2). Et, pourrait-on ajouter, difficilement compatible avec les exigences de la guerre moderne et les contraintes de productions de matériels.

Face aux dépenses de fonctionnement et aux surcoûts produits par les opérations extérieures, les budgets de recherche constituent une inévitable variable d'ajustement. Durant ces trois dernières années, la R&T a diminué au Royaume-Uni de 20 %. Selon les chiffres communiqués par l'Agence européenne de la défense (AED), durant la dernière année les sommes allouées à la R&T par les pays européens ont baissé de 8%. La R&D – qui intègre la R&T – n'est pas mieux lotie, avec 9,7 milliards d'euros en 2006 et 8,4 en 2009 (3). Or la recherche est la garantie de l'excellence et de la performance des matériels de demain et, confrontés à la diminution des commandes domestiques, les industriels sont de plus en plus réticents à développer sur fonds propres des produits n'ayant pas ou peu de débouchés. Le cas de la robotique terrestre en France est à cet égard caractéristique : l'État investit via des études chaque année, au compte goutte, mais en l'absence de perspectives commerciales et d'achats, les industriels renâclent de plus en plus à poursuivre des travaux sans retour sur investissement, alors que plusieurs États européens se tournent vers les Israéliens.

Les années à venir ne s'annoncent pas sous de meilleurs auspices. Seule demeure la certitude de l'austérité budgétaire et l'obligation de chercher de nouveaux débouchés à l'export ou des marchés de niche sur fond de concurrence croissante de nouveaux entrants comme les Coréens du Sud. « L'alternative est simple, comme le rappelait en octobre dernier à propos du naval Laurent Collet-Billon, Délégué Général français pour l'armement, soit les industriels européens identifient suffisamment d'intérêts communs pour s'allier et renforcer leurs positions, [...] soit ils décident de jouer individuellement le jeu du marché et de la concurrence ». Avec pour conséquence un inévitable rattrapage des industriels européens par ceux des pays émergents.

L'échec de l'intégration européenne

L'intégration européenne apparaît traditionnellement comme un moyen de dépasser les limites des ressources nationales, en mutualisant les capacités et les procédures d'achat. Force est cependant de constater que, malgré le traité de Lisbonne et la réussite d'agences comme FRONTEX – chargée de la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne –, les espoirs soulevés n'ont pas été suivis des effets escomptés par ses défenseurs.

La coopération structurée permanente, après avoir nourri un débat, semble rester lettre morte (4). Cette impuissance n'est d'ailleurs pas une spécificité des questions de défense. Crise économique, crise politique, tout se passe comme si l'idée d'Europe elle-même était en panne, diluée dans une construction sans cohérence géopolitique, incapable de faire plus que poser des compresses sur les blessures les plus graves. Les Européens réagissent au coup par coup, mais sont incapables de s'attaquer aux racines du problème ou de mettre en place des réformes d'ampleur. L'Europe manque en effet d'un leader à même de débloquent et faire avancer les dossiers. Le couple franco-allemand a perdu de son lustre. Quant au couple franco-britannique, il ne saurait s'y substituer du fait de l'ambivalence – qui n'en est pas une d'un point de vue britannique – du Royaume-Uni à l'égard de l'Union européenne. L'Espagne, qui avait commandé une réflexion sur la coopération structurée permanente en vue de sa présidence de l'Union, a mis de côté le dossier, absorbée par la crise économique et financière menaçant l'édifice communautaire. Finalement, l'Europe semble parfois être devenue la scène d'un jeu de pouvoir et d'influence dans lequel il ne fait pas bon vouloir s'isoler des autres, sur fond d'absence de *leadership*.

Dans le domaine industriel, le constat n'est pas meilleur. Malgré la création d'EADS et de MBDA, ainsi que la signature, en juillet 2000 par six nations européennes, d'un accord destiné à créer le cadre politique et juridique nécessaire pour faciliter les restructurations de l'industrie européenne de défense, rien ou presque a été fait. Contrairement à ce qui était annoncé avec la reconnaissance d'une interdépendance dans l'approvisionnement des matériels de défense, chaque pays s'est préoccupé de réorganiser ses industries à l'échelle nationale pour créer des champions nationaux, pourtant fragiles. En Suède Saab (aéronautique) survit à peine, sans activité civile et sans programmes, et Kockums (naval) est en faillite virtuelle. En Espagne et en Italie, mais aussi en Suisse et dans d'autres pays, des entreprises américaines ont racheté leurs concurrents européens (5). Deux chiffres témoignent de l'ampleur de cette fragmentation : l'Europe dispose de dix sept chantiers navals militaires, les États-Unis de quatre seulement, et dix sept programmes de véhicules blindés sont actuellement en cours en Europe.

En cela, la crise économique n'a fait que mettre à jour des logiques pourtant plus profondes. Plutôt que d'Europe, il convient de parler d'Européens. Les industriels peuvent bien appeler l'Europe à s'engager davantage, tels Patrick Boissier et Antoine Bouvier, respectivement PDG de DCNS et de MBDA, lors du dernier salon *Euronaval*. L'AED, sans budgets propres et compétences de base comme l'ESA pour les programmes spatiaux, est devenue orpheline de l'époque qui l'a vue naître, incapable d'influer sur le destin communautaire du fait de son absence de pouvoir.

Logiques bilatérales : un moindre mal

L'accord franco-britannique du 2 novembre 2010 sanctionne cet échec – au moins temporaire – d'une certaine idée de l'Europe de la défense, en tout cas celle voulue et mise sur pied par les Français et Britanniques à Saint-Malo en 1998. Autant l'accord de Saint-Malo se voulait précurseur, d'avant-garde, ouvert aux autres États européens, autant les « accords de Londres » se veulent exclusif des autres nations européennes et tournés autour de projets bilatéraux. C'était d'ailleurs semble-t-il, une des conditions mises par les Britanniques à la signature de l'accord.

Si l'on peut regretter les très faibles progrès de l'Europe de la défense, le bilatéral est toutefois un moyen de poursuivre un processus d'intégration tout en contournant les préférences nationales. L'ouverture des marchés dans un cadre communautaire et une participation par tous les États européens aux dépenses de recherche, à hauteur de leurs ressources, serait idéale. Mais dans le contexte actuel, cela apparaît également utopique. Une ouverture totale des marchés, sans préférence européenne et au mépris de considérations politiques pourtant appliquées par l'ensemble des pays du monde dotés d'une industrie de défense, serait dangereuse étant donné la fragmentation du tissu industriel et les appétits d'industriels outre-Atlantique dont la volonté de prise de contrôle des producteurs européens était déjà soulignée en 2003 par l'économiste Jean-Paul Hébert (6). Quant à financer en commun une industrie européenne, même l'OTAN ne mobilise pas : les auteurs du rapport dirigé par Madeleine Albright sur l'avenir de l'OTAN rappelaient que seuls six des vingt-huit États

membres de l'Alliance atlantique respectaient leur engagement de consacrer à la défense au moins 2 % de leur PIB.

Les accords de Londres apparaissent, d'un point de vue européen, comme un moindre mal. Ils offrent l'occasion d'avancer autour d'un autre modèle d'intégration plus souple tout en contournant l'inertie communautaire et la persistance des préférences nationales, et peuvent permettre de créer un moteur sur le continent. Le risque est cependant d'isoler les deux pays des autres États européens. À l'exception du nucléaire et des problématiques de puissances maritimes à vocation mondiale, la plupart des aspects des accords de Londres sont susceptibles d'intéresser d'autres partenaires européens. Leur tourner le dos pourrait même être dommageable à l'Europe, le climat politique au sein de l'Union européenne s'en trouvant inévitablement dégradé, d'autant qu'il est peu probable de voir un jour un couple franco-britannique remplacer le couple franco-allemand en raison de l'ambivalence britannique à l'égard de l'Union européenne. En l'absence d'une ouverture des accords de Londres à d'autres pays, le rapprochement franco-britannique peut servir de modèle à tous ceux qui, en Europe, souhaitent réaliser un effort capacitaire et rechercher une mutualisation des ressources disponibles, à commencer par l'Allemagne, qui a en commun avec la France de pouvoir constituer le socle d'une industrie intégrée et compétitive, notamment dans le domaine terrestre. Reste que l'annonce de coupes budgétaires de la part de Berlin dans les programmes multilatéraux européens et la différence de culture militaire entre les deux rives du Rhin laissent peu d'espoir de voir aujourd'hui les deux rives du Rhin avancer ensemble.

Derrière les logiques bilatérales des accords de Londres, c'est finalement la constitution de dynamiques de coopération dans le domaine de la défense qui est en jeu, avec pour horizon la relance d'une politique industrielle concertée entre les nations européennes. Étant donné les non-avancées à l'échelle communautaire, ces accords marquent une réhabilitation de l'Europe des nations, mais aussi offrent l'opportunité de reprendre la construction d'une industrie européenne autour d'accords de défense bilatéraux tout en prenant acte de la persistance des préférences nationales et des impasses auxquelles elles aboutissent.

Relancer la constitution de groupes transnationaux

Face aux contraintes budgétaires, à la fragmentation du marché et à l'augmentation du coût d'acquisition et d'entretien des matériels de guerre, l'avenir d'industries nationales sous perfusion apparaît compromis. Les marchés domestiques ne suffisent plus. En l'absence d'une politique industrielle concertée entre les nations européennes, l'effet conjugué de la pression budgétaire et des facteurs d'échelle aura raison des acteurs industriels les plus fragiles, notamment dans un premier temps de PME au rôle d'innovation pourtant essentiel. À cet égard, relancer la construction d'une industrie européenne sur le modèle des efforts réalisés dans les années 1990, compatible avec une approche *ad hoc*, apparaît comme la condition *sine qua non* du maintien de compétences et de savoirs sur le Vieux continent.

La dynamique initiée dans les années 1990 rappelle qu'il n'y a jamais eu d'intégration sans programme multilatéral pour l'initier et surtout la maintenir. C'est le programme franco-britannique de missile de croisière qui a porté MBDA sur les fonds baptismaux, le Tigre et le NH90 qui ont fait Eurocopter. Des projets demeurent, comme dans le domaine des drones ou de l'hélicoptère lourd. Cependant, ces programmes potentiellement structurants sont rares et ne favorisent pas une intégration autour de projets avec comme perspective la mutualisation de la maîtrise d'œuvre. Dans le naval, l'allemand TKMS a ainsi terminé quatre sous-marins Type 212A pour la marine allemande et un dernier est prévu pour 2013, mais les commandes supplémentaires risquent d'attendre le renouvellement de bâtiments, soit plus de vingt ans. En Italie le problème est comparable, avec la possibilité de ne pas avoir de commandes nationales pendant une quinzaine d'années, après la mise en service en 2015 et 2016 de deux Type 212A.

Les solutions existent pourtant. Les programmes en coopération peuvent reposer sur des objectifs d'exportation. Une autre piste consiste à envisager des rapprochements autour du maintien en condition opérationnelle. Mais les défis sont nombreux. Le risque des programmes en coopération est

de voir l'un des deux partenaires ne pas jouer le jeu en l'absence de règles claires et d'un engagement politique ferme, comme l'a rappelé la récente annonce du divorce entre DCNS et l'espagnol Navantia, unis depuis les années 1990 autour de la construction de sous-marins Scorpène. De même, dans le contexte budgétaire à venir, des arbitrages seront nécessaires et impliqueront de rompre avec la tendance consistant à couper en priorité dans des programmes en coopération aux incidences politiques moindres que les programmes nationaux. Enfin, il faudra prendre en compte les sentiments nationaux exacerbés alors que les efforts des années 1990 ont été progressivement considérés comme une tentative de la France pour conserver ses industries. La France a en cela un rôle majeur à jouer, aussi bien pour fédérer que sensibiliser et rassurer. Ses alliés doivent de leur côté comprendre que les intérêts français sont aussi ceux d'une Union européenne indépendante sur la scène internationale, dotée d'industries de haute technologie et partie prenante d'un bloc transatlantique solide et équilibré, avec des industries concurrentes voire complémentaires, mais non vassalisées.

Les États sont bien entendu les premiers concernés, en favorisant les industriels issus des reconfigurations des années 1990 et en poussant à la reprise des rapprochements d'acteurs nationaux. Mais sans implication des acteurs industriels, toute tentative sera vouée à l'échec. À charge donc pour ces derniers de porter des projets ambitieux et d'accompagner une dynamique initiée par des politiques pragmatiques, et de ne pas reproduire les erreurs passées sur les programmes en coopération.

Antonin TISSERON

(1) Chiffres cités par Olivier Jehin, *L'économie européenne de défense malade de la crise*, IFRI, 4 novembre 2010, disponible sur <http://www.ifri.org/downloads/ojeconomiedeladefense04112010.pdf>. Des sources plus récentes font état, pour l'Allemagne, de 31,9 milliards pour 2010 et 31,5 pour 2011.

(2) Colonel Michel Goya, *Res Militaris. De l'emploi des forces armées au XXIe siècle*, Paris, Économica, 2010, p. 45.

(3) European Defence Agency, *Additional Defence Data 2009*, 11 janvier 2011, disponible sur <http://www.eda.europa.eu/WebUtils/downloadfile.aspx?fileid=1262>.

(4) La coopération structurée permanente est un dispositif devant permettre, aux États membres qui remplissent des critères de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements contraignants en la matière, de se réunir autour d'une volonté et d'objectifs communs. Unique et permanente, établie sur décision du Conseil à la majorité qualifiée et sans seuil minimal d'États membres, cette coopération était considérée comme l'une des pierres angulaires du renforcement de l'Europe de la défense au regard des différentiels budgétaires et capacitaires entre les États membres. Sur ce sujet, voir la note *L'Europe de la défense après le traité de Lisbonne : état des lieux et perspectives* (Institut Thomas More, octobre 2010, disponible sur http://institut-thomas-more.org/pdf/457_fr_NoteBenchmark5-ITM-Oct2010-Fr.pdf). À l'époque, les discussions sur la coopération structurée permanente semblaient d'ailleurs se poursuivre...

(5) Gregoire Montory (pseudonyme), *Pour une industrie de défense européenne. En finir avec les replis nationaux*, terra nova, 20 septembre 2010, disponible sur <http://tnova.typhon.net/images/stories/publications/notes/100920%20-%20pour%20une%20industrie%20de%20dfense%20commune%20europenne%20-%20grgoire%20montory.pdf>.

(6) Jean-Paul Hébert, *Le débat stratégique 1992-2005*, Paris, EHESS-CIRPES, pp. 181-184. Jean-Paul Hébert constatait alors, à la suite de l'eupéanisation industrielle des années 1999-2000, que les acteurs américains ont entrepris de développer une stratégie de contournement pour prendre le contrôle des entreprises les plus fragiles.

Programme de recherche



Avec le soutien de



Contact

info@institut-thomas-more.org

Tel +33 (0)1 49 49 03 30 – Fax +33 (0)1 49 49 03 33