No 181, Novembre 2015, éditeur: Christian Nünlist

L'acquisition d'armement (1): cadre politico-militaire

Même après la «ligne de partage des eaux» qui a marqué la politique de sécurité en 2014, il ne faut s'attendre à aucune avancée décisive en faveur d'une européanisation de l'acquisition d'armement en Europe. À moyen et long terme, l'harmonisation militaire progressive et l'intégration économique pourraient toutefois améliorer l'efficacité et la pertinence de ces processus d'acquisition.

Par Martin Zapfe et Michael Haas

Depuis l'annexion de la Crimée par la Russie et la franche poussée de l'«État islamique» (EI) en 2014, la question de la capacité de défense des États européens est redevenue un sujet brûlant. L'acquisition d'armement, en particulier de systèmes d'armes d'importance majeure comme les avions de combat et les bâtiments de guerre, est une composante importante de cette problématique à moyen terme. Par conséquent, il est aujourd'hui utile d'en examiner les structures et les processus sous-jacents. En principe, ces éléments sont comparables dans tous les États européens – qu'ils évoluent dans le cadre de l'OTAN et de l'UE ou en dehors de ces organisations.

Un transport militaire A400M d'Airbus est stationné à l'usine d'assemblage d'Airbus à Séville, en Espagne (14 septembre 2015). *Marcelo del Pozo / Reuters*

Cette analyse porte sur les conditions-cadres politico-militaires qui régiront à l'avenir les acquisitions d'armement en Europe. Deux questions essentielles se posent: quels sont les problèmes structurels fondamentaux de l'acquisition d'armement au niveau européen? Et dans quels domaines les signes d'une coopération européenne plus étroite pourraient-ils néanmoins s'avérer favorables? En outre, notre analyse associée examine les dynamiques des programmes d'armement actuels et à venir, ainsi que leurs répercussions militaro-technologiques sur l'acquisition d'armement.

Par le passé, on a souvent placé de hautes attentes dans les projets de coopération et dans une «européanisation» de l'acquisition d'armement et de l'industrie de la défense – des attentes qui ont presque toujours été déçues. Cette situation ne changera pas fondamentalement. Aucune évolution significative ne peut avoir lieu contre la volonté politique des États: ce principe vaut pour tous les aspects de l'acquisition d'armement en Europe. Par conséquent, la première chose est de tirer un trait sur les attentes irréalistes: l'acquisition d'armement en Europe restera encore longtemps marquée par les empreintes nationales. On observe certes des avancées en faveur d'une plus grande européanisation, mais leurs résultats ne pourront se faire sentir qu'à moyen et long terme. Si des progrès timides sont à attendre, ils passeront d'abord par les dynamiques militaires et liées à l'industrie de l'armement.

Les problèmes fondamentaux

Dans un premier temps, il convient de dresser l'état des lieux de l'acquisition d'armement en Europe. L'efficacité économique n'est pas le premier critère qui régit

© 2015 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

les marchés de la défense. Ceux-ci doivent d'abord constituer une source fiable, suffisamment développée d'un point de vue technique, pour les armées des différents États. Au niveau conceptuel, la sécurité d'approvisionnement et la suprématie militaire étaient et restent donc plus importantes que l'efficacité économique pure. Dans le même temps, les dépenses consacrées à la défense sont soumises à une forte demande de justification dans le contexte politique intérieur et les conditions financières se durcissent depuis plusieurs décennies, indépendamment de l'évolution des budgets des pays européens.

Cette situation tient à ce que nous appelons le «problème de l'économie de la défense»: la complexité technique des systèmes d'armes modernes s'est rapidement accrue et ceux-ci demandent énormément de recherche et développement (R&D). De ce fait, leur prix ne cesse d'augmenter: l'inflation moyenne des équipements de défense de haute technologie est souvent de 10% par an. Comme les budgets consacrés à la défense ne suivent pas le rythme, voire sont réduits, les États achètent de moins en moins de systèmes d'armes. Pourtant, dans les cas extrêmes, cela ne génère que très peu d'économies car les dépenses de R&D et les coûts de production fixes font augmenter le prix unitaire de ces armes. Dans les pays occidentaux, dont les dépenses d'armement sont faibles par rapport à leur puissance économique, mais dont les armées présentent un haut degré de technicité en comparaison avec le niveau mondial, cette situation est problématique.

L'acquisition d'armement en Europe restera encore longtemps marquée par les empreintes nationales.

Pour rompre ce cercle vicieux de l'inflation des équipements de défense, il faut que les États aient un intérêt économique à coopérer dans le domaine de l'acquisition d'armement. L'analyse des acteurs classiques du marché (acheteurs, vendeurs et régulateurs) met en lumière les problèmes fondamentaux qui affectent la coopération en matière d'acquisition d'armement.

Si l'on considère les *acheteurs,* il faut accroître le degré d'efficacité des acquisitions par une coopération plus étroite entre les États. Ainsi, les dépenses de R&D doivent être supportées ensemble et les quantités doivent augmenter. Les initiatives les plus connues sont les coopérations multinationales pour le développement et la production de systèmes d'armes extrêmement complexes comme les avions de combat *Panavia Tornado* (projet impliquant trois pays) et *Eurofighter Typhoon* (quatre pays). Les projets de ce type fournissent un cadre de coopération à long terme pour les industries nationales de la défense. Ils nécessitent une planification harmonisée des capacités militaires et constituent ainsi les symboles de la coopération multinationale qui ont le plus grand impact sur l'opinion publique. Mais ici déjà, les intérêts des pays d'Europe en tant qu'acheteurs ne sont pas unanimement «européens»: les petits États membres qui ne possèdent pas d'équipement militaire de base significatif préfèrent souvent acheter leur armement aux États-Unis et n'ont aucun intérêt à ce que le marché européen se consolide. Outre le souhait de se soustraire à des projets multinationaux complexes et coûteux, les raisons qui motivent une alliance avec les États-Unis revêtent ainsi une importance décisive.

L'une des conditions fondamentales d'une coopération entre les États est que les besoins militaires des armées nationales soient, au minimum, compatibles. En Europe, ce sont surtout l'OTAN et l'UE qui cherchent à favoriser l'harmonisation. Au sein de l'OTAN, le Processus OTAN de planification de défense doit harmoniser la planification des forces armées. Dans le cadre de l'UE, l'Agence européenne de défense (AED), créée en 2004, agit dans ce sens. Beaucoup d'espoirs ont été placés dans l'AED, mais les résultats sont pour l'instant décevants. Elle n'est pas intégrée dans la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), mais directement contrôlée par les États membres, qui ont jusqu'ici trouvé peu d'intérêt à disposer d'une agence agissant de manière autonome. Malgré plusieurs dizaines d'années de coopération militaire dans le cadre de l'OTAN et de la PSDC, les pays continuent à planifier leurs forces de sécurité sans grande coordination. C'est particulièrement vrai pour les systèmes terrestres: par exemple, la Pologne, la France et l'Allemagne développent et achètent toute leur gamme de véhicules terrestres auprès de constructeurs nationaux, la plupart du temps sans coordination.

Les *vendeurs* sont traditionnellement des industries proches des États, ou leur appartenant. Comme elles ont été exclues des règles du marché intérieur européen pendant un demi-siècle, ces industries ont conservé des structures essentiellement nationales. Ce n'est que depuis le début de la dernière décennie qu'on observe des consolidations substantielles: celles du groupe Airbus et de MBDA, entreprise spécialisée dans les missiles, comptent parmi les plus connues. Cependant, ces consolidations concernent surtout l'aéronautique et l'aérospatiale, qui mobilisent beaucoup de R&D. L'industrie européenne des systèmes terrestres et navals reste, en revanche, très fragmentée. Les partisans attendent donc des consolidations à venir qu'elles réduisent les surcapacités et les duplications. Les détracteurs, par contre, considèrent qu'on assiste à la naissance de «fournisseurs du roi» à l'échelle européenne sans concurrence suffisante et d'un pouvoir de marché malsain, incontrôlable par les entités politiques.

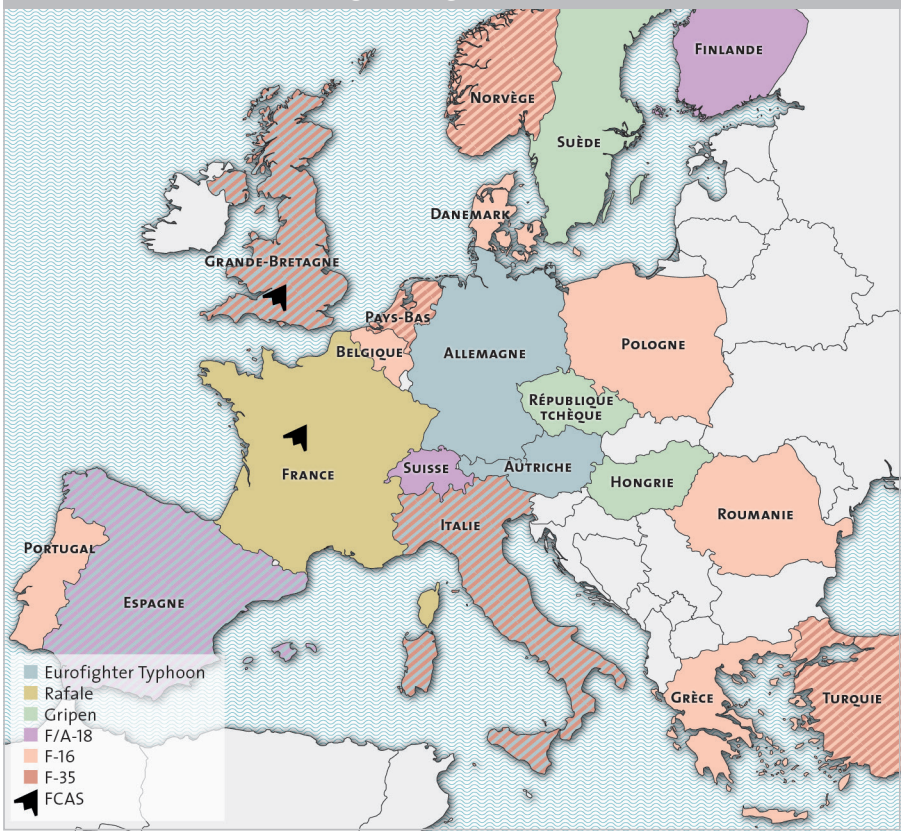
En somme, les efforts de l'UE initiés en 2007 pour favoriser la consolidation du secteur dans l'objectif de constituer une base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE) ont fourni peu de résultats tangibles. Les intérêts des États possédant une industrie de défense solide divergent trop de ceux des autres et, surtout, les premiers semblent trop peu disposés à compromettre leurs emplois et leurs intérêts au profit d'une consolidation des industries. De ce fait, les projets au niveau de l'UE apparaissent peu prometteurs, et celle-ci ne dépassera pas, pour le moment, son rôle important de mise en garde.

Il en va tout autrement de la *règlementation* en matière d'acquisition d'armement. Durant plusieurs décennies, elle s'est résumée à des mesures de protectionnisme national. Il a fallu attendre 2009 pour que l'UE réussisse à imposer un élargissement du marché intérieur aux équipements de défense dans le cadre du «paquet défense» – un compromis qui comporte toutefois de nombreuses exceptions importantes. Il est vrai que ce dispositif a conduit les États à limiter l'attribution nationale des marchés d'armement, encore prépondérante, et mis fin à la pratique, en vigueur depuis plusieurs décennies, consistant à exclure les transactions d'armement du marché intérieur européen. Dans le même temps, les deux directives européennes contenues dans le paquet reconnaissent la persistance d'un protectionnisme, autorisent explicitement la coopération dans le cadre de grands projets sans concurrence et misent plutôt sur une européanisation lente et à long terme de la passation des marchés d'armement. Par conséquent, il faudra continuer d'ob-

server les composantes des transactions d'armement, qui sont depuis longtemps la cible de critiques, mais ne font que souligner le caractère politique des acquisitions d'armement: la répartition souvent inefficace des lots de travaux en fonction de la quote-part de financement allouée aux États pour les projets de coopération (principe du «juste retour»), tout comme les pratiques de compensation *(offsets)*, seront tout au plus régulées dans un avenir proche, mais on ne pourra pas les empêcher.

A fortiori, le marché mondial des exportations d'armement ne sera pas envisageable sans accords en la matière. En outre, les lois critiques régissant les exportations dans les pays non membres de l'UE restent strictement nationales et constituent un obstacle de taille à toute coopération multinationale. Les principaux États exportateurs d'armement possèdent des visions stratégiques et morales de ces activités extrêmement différentes – d'autant que les systèmes d'armes européens et les pays qui en font le plus grand usage sont en concurrence directe sur le marché des exportations. Tant que les marchés rentables à l'intérieur de l'Europe sont rares et que la majorité des États renonce aux subventions directes à l'industrie de la défense, l'exportation reste toutefois la seule autre source de revenus pour ce secteur de production. Compte tenu des différences politiques profondes entre les États européens, une harmonisation contraignante des directives d'exportation n'est pas en vue.

Avions de combat multi-usage de la génération 4 et 5



Une consolidation indirecte

Globalement, des jalons importants ont été posés en faveur d'une régulation du marché de la défense à l'échelle européenne et ces avancées peuvent finir par produire des résultats. Cependant, en ce qui concerne le marché intérieur, la marge de manœuvre pour influencer la situation juridique semble épuisée depuis 2009, et ce jusqu'à nouvel ordre. Les évolutions du côté des acheteurs et des vendeurs, donc les dynamiques *militaires* et liées à la *politique industrielle*, sont plus prometteuses et joueront peut-être un rôle plus important à court terme.

Les dynamiques militaires

À ce jour, les tentatives institutionnelles de l'OTAN et de l'UE pour harmoniser les besoins en capacités n'ont pas été très efficaces. Les programmes des États membres qui établissent un état de fait à moyen terme et créent des sentiers de dépendance et des interdépendances entre les États par le biais de systèmes d'armes communs, de leur entretien conjoint et de leur perfectionnement, renferment davantage de potentiel. Au vu de la crise ukrainienne, il semble que la tendance politico-militaire soit favorable, à cet égard du moins, et cela pourrait concerner l'OTAN en premier lieu.

L'annexion de la Crimée par la Russie, la guerre en Ukraine et la perspective d'un principe de défense collective au sud-est de l'Alliance permettent à l'OTAN et ses États membres d'envisager un pacte de défense – malgré les menaces dites «hybrides», une préparation essentiellement militaire à une intensification des combats conventionnels. Ces scénarios ont tendance à placer au premier plan les capacités reposant sur un armement lourd et de haute technicité: de haute technicité, car les systèmes d'armes aériens et les munitions guidées de différents types joueraient notamment un rôle critique, et ces équipements se distinguent traditionnellement par un niveau important de R&D. Lourd, car les forces d'intervention des États membres de l'OTAN s'appuieraient essentiellement sur des groupements tactiques mécanisés et blindés. Cependant, les modèles actuels de «pooling and sharing» sont basés sur des conflits de moindre intensité. Pour l'instant, ils n'incitent pas à mettre en place des projets d'acquisition communs, et la situation a peu de chances d'évoluer.

Ainsi, la réorientation de la politique de sécurité à laquelle on a assisté en 2014 fait que, même lorsque les grands projets actuels (p. ex. Eurofighter, A400M, Tiger) seront terminés, d'autres projets de coopération nécessitant beaucoup de R&D resteront, en principe, envisageables. Ces perspectives concernent surtout les différentes technologies liées aux drones européens armés et non armés (voir l'analyse associée), ainsi que, dans une moindre mesure, le développement de véhicules de combat pérennes. Les petits pays d'Europe de l'Est, en particulier, montrent un intérêt nouveau pour les véhicules terrestres européens, sans forcément disposer des moyens nécessaires pour les acquérir, ni des installations de maintenance et de formation correspondantes. Outre l'acquisition commune, ce phénomène ouvre la porte à des options moins considérées, par exemple le leasing de systèmes d'armes d'importance majeure, qui a été débattu pour la dernière fois dans les années 1970 et utilisé lors de l'interven-

Ouvrages complémentaires

Keith Hartley, *The Economics of Defence Policy: A New Perspective,* London 2011.

Martin Trybus, *Buying Defence and Security in Europe: The EU Defence and Security Procurement Directive in Context,* Cambridge 2014.

Nikolaos Karampekios/Iraklis Oikonomou (Hrsg.), *The European Defence Agency: Arming Europe,* London 2015.

tion de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) en Afghanistan. Ce dispositif permettrait aux plus grands États de louer leurs équipements en stock aux pays de l'Est membres de l'OTAN en les aidant à assurer la maintenance et la formation correspondantes, et de jeter ainsi les bases d'une future collaboration en matière d'acquisition d'armement. De ce fait, le retour à une défense conventionnelle pourrait donner un nouvel élan aux programmes d'acquisition communs des États européens.

Les dynamiques industrielles

Depuis peu, on observe aussi des avancées prudentes en faveur d'une consolidation de l'industrie de la défense. Les fusions et acquisitions dans le secteur de l'armement ne peuvent se faire sans l'accord des gouvernements concernés, mais ne dépendent pas nécessairement d'une initiative de leur part. Les fusions peuvent donc parfaitement se poursuivre sans «plan directeur» des gouvernements en matière d'intégration de l'armement.

Après les grandes évolutions enregistrées dans l'industrie aéronautique et aérospatiale européenne au cours des années 2000 en vue de créer un petit nombre de leaders du marché, généralement transnationaux, aucun mouvement significatif n'a eu lieu pendant une longue période. Si les grandes entreprises comme Thales, le groupe Airbus ou BAE Systems sont fortement interconnectées grâce à des participations aux capitaux et des coentreprises, les grandes industries nationales de défense restent bien séparées. En 2011, la résistance politique a eu raison du «grand projet» de l'industrie aéronautique et aérospatiale européenne, à savoir la fusion du groupe Airbus et de BAE Systems. Depuis, aucune transformation substantielle n'est en vue. Le marché des systèmes terrestres et navals est, par tradition, encore plus fragmenté. Les véhicules terrestres, en particulier, nécessitent moins de R&D. Ainsi, pour l'instant, le cercle vicieux du «problème de l'économie de la défense» incite moins les pays à la coopération, d'autant que plane la menace de pertes d'emploi. En outre, les projets actuels et à venir d'acquisition de systèmes terrestres montrent encore clairement que la tendance à s'approvisionner auprès de fournisseurs nationaux persiste.

Dans ce contexte, la fusion conclue en août 2015 entre les constructeurs de systèmes terrestres Nexter (France) et KMW (Allemagne) revêt de l'importance. Contrairement à ce que certains craignent, la menace d'un quasi-monopole n'est pas d'actualité. En revanche, il semble qu'on assiste à la naissance d'un groupe transfrontalier avec des concurrents qui restent forts, y compris en Europe. Les intérêts des États continuent de dominer: ainsi, le gouvernement français garantit ses intérêts en s'offrant une «golden share» et un regard sur les futurs marchés d'exportation. Cependant, cette opération obéit davantage aux lois du marché que les fusions précédentes et ceux qui l'ont orchestrée ont fait miroiter d'autres achats. Compte tenu du rôle important que jouent ces deux entreprises dans la construction de chars de combat, cette fusion pourrait constituer un signal.

> On peut s'attendre à d'autres initiatives en faveur d'une consolidation de la base industrielle, principalement du côté de l'industrie.

En effet, elle pourrait avoir un effet de ruissellement sur le paysage fragmenté des fabricants de systèmes terrestres. Les obstacles à franchir sont grands et dans certains pays majeurs comme la Pologne, une importante renationalisation de l'acquisition de systèmes terrestres se profile, au contraire, dans toute la gamme d'équipements. Mais si les gouvernements des États européens trouvent le courage de laisser l'initiative au marché et d'influer sur la dynamique de consolidation de ce marché de manière constructive, alors on peut envisager à long terme une industrie de la défense plus efficace.

Avancer lentement mais sûrement?

Du point de vue politico-militaire, en dépit des mouvements observés ces dernières années dans la politique de sécurité, il n'y a aucune raison d'attendre des avancées décisives dans le domaine de l'acquisition d'armement en Europe. L'industrie de la défense ne sera jamais soumise à un ratio économique comparable à celui des secteurs «civils». Des progrès timides sont-ils possibles? Pour que ce soit le cas, il faudra notamment que le «virage conventionnel» amorcé dans le sillage de la crise ukrainienne s'établisse comme une base solide, aussi bien pour les nouveaux projets communs d'acquisition à long terme que pour les approches innovantes à court terme – par exemple le leasing, considéré jusqu'ici avec défiance, et la maintenance conjointe de systèmes d'armes d'importance majeure. Ces projets seront essentiellement réalisables dans le cadre de l'OTAN. On peut s'attendre à d'autres initiatives en faveur d'une consolidation de la base industrielle, principalement du côté de l'industrie. À long terme, toutes ces évolutions peuvent contribuer à améliorer l'efficacité de l'acquisition d'armement avec un coût politique contrôlable. Dans tous les cas, un principe restera immuable: sans la volonté des gouvernements européens, les choses pourront difficilement avancer – et contre leur volonté, rien ne bougera.

Dr. Martin Zapfe dirige l'équipe «Sécurité Globale» du think tank au Center for Security Studies (CSS) à l'ETH Zurich.

Michael Haas est Researcher au sein du même équipe au Center for Security Studies (CSS).

Les analyses de politique de sécurité du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'ETH Zurich. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais. Le CSS est un centre de compétence en matière de politique de sécurité suisse et internationale.

Editeurs: Christian Nünlist et Matthias Bieri
Traduction: Consultra; Relecture: Benno Zogg
Layout et graphiques: Miriam Dahinden
ISSN: 2296-0228

Feedback et commentaires: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Téléchargement et abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Parus précédemment:

Service militaire obligatoire en Europe: Nouvelle pertinence No 180
La non-prolifération et l'énergie nucléaire au Vietnam No 179
Afghanistan: de nouveau au bord du précipice No 178
Sécurité européenne après la rupture de 2014 No 177
Sanctions sectorielles: un outil de la diplomatie coercitive No 176
Yémen: révolution et intervention saoudite No 175

© 2015 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich