

Question d'Europe

n°259

26 novembre 2012

Claude-France Arnould

L'Europe de la défense à l'heure de la crise budgétaire : une opportunité pour davantage de coopération ?

Résumé :

Confrontés à une crise budgétaire sans précédent, les Etats membres font le choix de la coopération pour maintenir l'efficacité de leur outil de défense – comme en atteste l'adoption le 19 novembre dernier [1] d'un code de conduite sur le partage et la coopération capacitaire. Les défis sont nombreux pour traduire en actes une impulsion politique, mais l'Agence européenne de défense apporte des solutions pragmatiques aux Etats membres.

1. LA RELANCE DE LA COOPÉRATION : DE L'IMPULSION À LA MISE EN ŒUVRE

En décembre 2010, les ministres de la Défense de l'Union européenne, réunis à Gand, ont lancé une initiative majeure de partage et de mutualisation capacitaire.

Certes, la coopération dans le domaine capacitaire n'est pas une innovation. Les Etats membres ont dans le passé engagé des programmes de coopération qui ont conduit à des capacités significatives comme l'A400M.

Depuis 2010, les ministres de la défense ont toutefois intégré de nouvelles contraintes qui font de la coopération une nécessité :

- La contrainte budgétaire. Les budgets se resserrent dans l'ensemble des Etats membres, la coopération capacitaire est perçue comme une solution permettant de maintenir – à l'échelle européenne – la performance de l'outil de défense. Plutôt que de développer sur une base nationale l'ensemble du spectre capacitaire, les Etats membres devraient pouvoir davantage répartir l'effort capacitaire. Ce qui ne signifie nullement que la « mutualisation et le partage des capacités » puisse être un alibi pour faire moins. Certaines capacités nous manquent ou risquent de nous manquer : pour les partager et les mutualiser, il faut les avoir ;

- La réorientation stratégique américaine. Le choix des Américains de porter leur attention davantage vers

l'Asie doit conduire les Européens à davantage assumer leurs responsabilités. Et qui dit capacité d'intervention autonome dit capacités militaires autonomes en Europe. L'opération en Libye a rappelé une nouvelle fois aux Européens leur dépendance à l'égard des Américains, dans des domaines aussi essentiels que le ravitaillement en vol, la surveillance ou les munitions. Le message de Washington est très clair : ne prenez pas pour acquis que nous mettons à disposition ces moyens, soyez capables d'agir par vous-mêmes.

Avec le soutien des ministres de la Défense, l'Agence européenne de défense a ainsi proposé une série de projets capacitaires, visant à :

- assurer la capacité d'action européenne, en améliorant nos moyens de ravitaillement en vol, de reconnaissance et de surveillance, etc. ;

- combler certaines lacunes récurrentes empêchant le déploiement rapide des opérations de l'Union européenne, notamment les hôpitaux de campagne ;
- améliorer la déployabilité des capacités européennes

- notamment grâce au volet de la formation (pilotes de transport aérien, pilotes d'hélicoptères, entraînement maritime).

Chacun de ces projets réunit plusieurs Etats membres, à la carte.

1. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/FR/foraff/133658.pdf

En parallèle, l'Agence a engagé des travaux permettant de faciliter la coopération entre les Etats membres, notamment dans le domaine de la certification et de la qualification, qui nous permettront de faire en sorte que les Etats membres puissent reconnaître des tests de qualification et de certification des munitions effectués chez leurs voisins (1,7 milliard € chaque année). Ou encore de faire en sorte qu'un A400M français puisse effectuer sa maintenance en Allemagne.

Enfin, les ministres de la Défense ont adopté le 19 novembre 2012 un code de conduite sur le partage et la mutualisation capacitaire (cf. annexe 2), proposé par l'Agence européenne de défense. C'est une première en Europe : ce code de conduite, qui propose par exemple de considérer de manière systématique la coopération dans le développement de toute nouvelle capacité, de protéger d'éventuelles coupes les budgets alloués à des programmes menés en coopération, ou encore de garantir les échanges entre les différentes formes de coopération régionale, devrait permettre de structurer la coopération sur le long terme, et de l'ancrer dans les planifications de défense nationale.

Des contraintes pèsent sur la coopération capacitaire. Mais des solutions existent. En particulier, la souveraineté des Etats membres est préservée si les arrangements juridiques ou quasi-juridiques permettent de garantir l'accès aux capacités partagées, comme dans le cas du commandement aérien d'Eindhoven (European Air Transport Command - EATC).

2. L'ENJEU DE LA COOPÉRATION : OPTIMISER LA RESSOURCE EXISTANTE

La coopération ne peut pas servir d'alibi pour des coupes budgétaires additionnelles. Les Européens doivent à présent tout faire pour maintenir l'effort de la défense au risque d'obérer durablement leur outil de défense.

N'oublions pas que les ministères de la Défense sont considérablement affectés par le contexte financier et par un sentiment diffus que la guerre en Europe n'est plus probable, et par conséquent que l'outil de

défense n'est plus essentiel à notre sécurité. Les Européens dépensent actuellement près de 200 milliards € à la défense, contre 500 milliards aux Etats-Unis, et contre des dépenses en forte croissance dans certaines régions du monde. Nous ne pouvons pas prendre le risque d'un déclassement stratégique.

Au-delà de l'analyse ponctuelle, c'est la tendance qui est la plus inquiétante : par comparaison avec 2006, les Européens ont diminué leur niveau d'investissement annuel de près de 20 milliards €, alors que Washington a augmenté son effort de 100 milliards € ! Et on observe le décrochage progressif des budgets de défense consacrés à la R&T. Alors que le Conseil européen avait endossé un objectif d'investissement dans la R&T de 2% en 2008, la moyenne est de 1,2% actuellement. La tendance est négative. Et la coopération européenne reste également très limitée, seuls 12% des efforts de R&T sont menés en coopération.

Or, sauf à considérer la crise financière comme une maladie chronique dont, malgré nos efforts, nous ne nous remettrions pas, il faut assurer l'avenir, et un avenir qui n'est pas dénué de menaces (marquées par des risques de nature plus diffus, type cyber-attaques, en parallèle de crises de nature plus classique exigeant des interventions militaires), c'est le moins que l'on puisse dire. Maintenir l'effort de défense existant et optimiser l'impact opérationnel de cet investissement est donc vital : à court terme, nous n'aurons pas davantage de moyens, nous devons donc faire mieux avec ce que nous avons.

A condition de maintenir cet investissement, la coopération peut être une source d'optimisation de l'effort de défense entre Européens. A cet égard, l'Agence européenne de défense propose :

- D'harmoniser les besoins militaires, pour éviter de multiplier les variantes et donc les surcoûts. Aucun Etat membre ne souhaite répéter l'expérience du NH90, qui a abouti à la production de 23 versions différentes. C'est un besoin opérationnel, autant qu'une demande constante de nos industriels ;
- D'aligner les calendriers d'acquisition afin de faire jouer les économies d'échelle auprès des industriels ;

- D'étendre la coopération, non pas seulement à la phase d'acquisition, mais à la totalité du cycle de vie d'une capacité (certification, maintenance, formation, soutien logistique, etc.) qui recouvre près des 2/3 du coût de la capacité.

Par ailleurs, l'Agence recherche toutes les synergies possibles avec les autres politiques de l'Union européenne, y compris en termes de financement. Quelques exemples : dans le domaine de la recherche et le développement, alors que la Commission projette allouer près de 6 milliards € aux technologies clés, il nous paraît essentiel que puissent être éligibles, dans le cadre du programme-cadre pour la recherche et le développement, des projets de R&D à applications duales. De même pour les fonds structurels européens, qui permettent de financer recherche, innovation et reconversion industrielles : nous examinons actuellement les conditions dans lesquelles les acteurs de la défense pourrait tirer avantage de ce financement. Et d'autres opportunités existent dans le domaine du ciel unique européen ou dans le domaine des drones, toujours au titre des activités à double usage.

3. LE RÔLE DE L'INDUSTRIE DE DÉFENSE EN EUROPE

Une coopération efficace dans le domaine des capacités repose sur une forte impulsion politique, une communauté d'intérêts stratégiques entre certains Etats membres et enfin un socle industriel. C'est la raison pour laquelle l'Agence prête une attention particulière à la base industrielle et technologique de défense en Europe.

Le contexte est plus contraint que jamais pour l'industrie de défense européenne : contraction des marchés en Europe, marché à l'export marqué par une concurrence américaine accrue (baisse annoncée de 450 milliards sur 10 ans du budget de défense et assouplissement des règles ITAR [2] visant à faciliter les conditions d'exportation du matériel américain), conditions d'exportation de plus en plus exigeantes (transfert de savoir-faire et de technologie), modification de l'actionnariat qui fait peser de manière croissante sur le secteur industriel le financement des bureaux d'étude, baisse des investissements consacrés à la recherche et au développement.

Dans ces conditions, le soutien à l'industrie européenne, qui est dans les missions de l'Agence, revêt une importance particulière. Si nous ne disposons ni du mandat ni des moyens pour nous ingérer dans la

restructuration du paysage industriel en Europe, nous pouvons agir sur certains leviers.

Notre dialogue avec les industriels européens permet d'articuler au mieux l'offre et la demande, tant au profit des gouvernements (avoir accès à de meilleurs prix) qu'au profit des industriels (davantage anticiper les attentes des Européens).

- Nous consacrons une partie de notre budget au financement d'études menés pour la plupart par des industries européennes. Et ce budget opérationnel permet d'obtenir un effet de levier sur les Etats membres, puisqu'il permet de susciter des investissements plus importants des gouvernements, notamment dans le domaine de la recherche et le développement ;

- Nous consolidons la demande en harmonisant les besoins militaires. Cela permet aux industriels de cibler leurs efforts de R&D et d'éviter d'avoir à développer un trop grand nombre de variantes d'un équipement pour de petits volumes ;

- Nous identifions enfin des domaines technologiques prioritaires (non-dépendance technologique), par exemple dans le domaine de nouveaux matériaux visant à améliorer la performance des radars européens, et encourageons les investissements des Européens dans ces domaines prioritaires ;

- Nous cherchons enfin à structurer un environnement aussi favorable que possible pour l'industrie de défense en Europe. A titre d'exemple, nous étudions dans quelle mesure nous pouvons articuler la directive « Marché public de défense et de sécurité » [3] et la coopération. Le caractère tout à fait spécifique du marché européen des équipements de défense fait qu'il ne peut pas être soumis aux mêmes critères d'appréciation qu'un marché classique. Il y a des considérations de souveraineté opérationnelle, de sécurité d'approvisionnement et de maintien de capacités technologiques et industrielles clés à prendre impérativement en compte. Et il ne faut pas oublier que le marché européen s'inscrit dans un marché plus global dont le fonctionnement est également bien spécifique.

4. LE POSITIONNEMENT DE LA FRANCE

La France a joué un rôle essentiel de soutien à l'Agence européenne de défense. Elle a été largement à l'origine de sa création, a porté à l'Agence des projets majeurs tant dans le domaine de la R&T que dans le domaine capacitaire, et a toujours soutenu une augmentation

2. *International Traffic in Arms Regulation : ensemble de règlements du gouvernement fédéral américain visant à contrôler les importations et exportations des objets et services liés à la défense nationale.*

3. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:216:0076:0136>
:FR:PDF

des ressources. Elle a enfin toujours détaché du personnel de qualité.

L'engagement de la France reste décisif : pour le succès de la politique de partage et de mutualisation capacitaire qui dépendra en grande partie de quelques projets structurants. Pour l'effet d'entraînement sur ses partenaires européens, qu'il s'agisse des plus grands Etats ou des Etats plus modestes ; et pour la crédibilité de l'Agence, qui doit être effectivement utilisée au maximum de son potentiel.

Beaucoup est attendu de la France, à commencer par le projet phare du ravitaillement en vol, tant outre atlantique que de la part de nos partenaires européens. Le dossier est l'un des plus importants que l'Agence ait jamais traité, compte tenu des enjeux stratégiques, opérationnels et industriels. Et la France est dans une situation particulière du fait de son projet de renouvellement de sa flotte de ravitailleurs en vol. C'est pourquoi nous devons porter une attention particulière à ce dossier et nous appuyer sur le savoir-faire et l'expertise française pour mettre sur pied une flotte européenne de ravitailleurs en vol.

Nous attendons également de la France qu'elle ait plus systématiquement recours à l'Agence. L'Agence n'est pas soumise à la recherche laborieuse d'un accord à 26. Elle peut, car c'est essentiel pour l'avenir de la coopération, soutenir des projets à quelques uns. Elle est le réceptacle pour assurer la cohérence des initiatives de mutualisation et de partage des capacités. Elle doit harmoniser les besoins avant que des programmes ne soient conduits, notamment par l'OCCAR avec qui nous venons enfin de conclure l'accord qui nous donne pleinement les moyens de coopérer. Elle doit jouer un rôle essentiel dans la certification des équipements.

Le Traité de Lisbonne prévoit un rôle très ambitieux pour l'Agence. Il doit être préparé par l'aboutissement concret des activités pragmatiques en cours. Et sur cette base de crédibilité et de confiance, l'Agence peut être prête à venir en soutien de toute évolution qui pourrait être souhaitée par les Etats.

CONCLUSION

L'association de l'Agence au Livre Blanc français est une excellente nouvelle, qui devrait servir de précédent pour des exercices similaires en Europe. Nous apportons une analyse du paysage capacitaire européen, les opportunités de coopération, un retour d'expérience en matière de coopération. Mais il est également important que l'Agence ne manque pas le virage de la coopération bilatérale et multinationale. Nous pouvons y injecter notre valeur ajoutée – mais aussi assurer qu'une cohérence soit maintenue en Europe entre les différents îlots de coopération. Sans quoi nous aboutirons certainement à de nouvelles formes de duplication, ou à des trous capacitaires toujours plus importants.



Claude-France Arnould

Directeur exécutif de l'Agence européenne de défense

[Lien vers le curriculum vitae](#)

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.

ANNEXE 1

L'AGENCE EUROPÉENNE DE LA DÉFENSE – QUELQUES CONTRE-VÉRITÉS :

L'Agence est au cœur de la coopération sur les capacités de défense en Europe. Il convient toutefois de corriger certaines contre-vérités.

L'Agence est-elle un instrument communautaire ?

Non. L'Agence est une Agence du Conseil. Son comité directeur réunit une fois par semestre, les ministres de la Défense des 26 Etats membres (le Danemark ayant un « opt-out »). Ce sont eux qui orientent les travaux, qui votent le budget de l'Agence et nomment le directeur exécutif et son adjoint. L'Agence est donc un instrument intergouvernemental, au service des Etats membres.

Tous les projets menés à l'Agence doivent-ils être à 26 ?

Non. L'Agence soutient des projets menés en coopération à partir de deux Etats membres. Par exemple,

en matière de R&T, près d'un tiers des projets sont menés en bilatéral. En revanche, pour certains sujets, la participation du plus grand nombre d'Etats membres est souhaitable, par exemple dans le domaine de la certification ou de la qualification, afin notamment de faciliter l'interopérabilité. La géométrie variable est essentielle et consubstantielle à l'Agence : les Etats membres se regroupent en fonction des intérêts, des calendriers capacitaires ou de la proximité stratégique, souvent régionale.

Le budget de l'Agence est-il trop limité pour avoir un impact ?

Non. Le budget de l'Agence est de 30 millions € par an, ce qui est en effet très modeste. Mais c'est l'effet de levier qui importe le plus : l'Agence a suscité l'investissement de 600 millions € des Etats membres dans la R&T ces 4 dernières années. Cela dit, le jour où tout le potentiel prévu par le Traité sera mis en œuvre, un budget accru se justifiera pleinement au titre de la valeur ajoutée et de l'efficacité de l'Agence.

ANNEXE 2

CODE OF CONDUCT ON POOLING & SHARING

INTRODUCTION

The objective of this Code of Conduct is to support cooperative efforts of EU Member States to develop defence capabilities. The actions herein are aimed at mainstreaming Pooling & Sharing in Member States' planning and decision-making processes. They are to be implemented on a national and voluntary basis, in line with defence policies of Member States.

POOLING & SHARING

- 1) Systematically consider cooperation from the outset in national defence planning of Member States.
- 2) Consider Pooling & Sharing for the whole life-cycle of a capability, including cooperation in R&T, minimi-

sing the number of variants of the same equipment, to optimise potential savings, improve interoperability, and rationalise demand.

3) Promote where possible the expansion of national programmes to other Member States to encourage the cooperative development of increased capabilities and facilitate operational deployment.

4) Share opportunities that could be open to Pooling & Sharing.

5) Consider the joint use of existing capabilities by Member States to optimise available resources and improve overall effectiveness.

INVESTMENT

In accordance with national decision-making processes:

6) When a Pooling & Sharing project is agreed, endeavour to accord it a higher degree of protection from potential cuts.

7) Harness efficiencies generated through Pooling & Sharing in order to support further capability development.

8) Endeavour to allocate the necessary investment to support the development of future capabilities, including R&T, taking advantage of synergies with wider European policies, including regulatory frameworks, standards and certification.

COHERENCE

9) Pursue coherence between regional clusters of cooperation, including bilateral and ongoing multinational initiatives, to avoid major gaps or possible duplication and to share best practice, using EDA as a platform for information exchange.

10) Increase transparency, share expertise and best practice on cooperative capability development and capability priorities among Member States to enhance the opportunities for cooperation and greater interoperability. Mapping of projects open to cooperation would

be supported by EDA tools, such as the Capability Development Plan and the database of collaborative opportunities (CoDaBa).

11) Benefit from information through EDA when conducting national defence reviews, for example on Pooling & Sharing opportunities and the impact of budget cuts (an assessment of possible consequences on the European capability landscape).

ASSESSMENT

EDA to submit to Defence Ministers an annual state of play of Pooling & Sharing, on the basis inter alia of inputs/reports from Member States and the EUMC, focusing on new Pooling & Sharing opportunities and also comprising: an analysis of the capability situation in Europe; progress achieved; obstacles; the impact of defence cuts and possible solutions.