

Université mutuelle-IGPDE 4 juillet 13h00-14h15-Bercy

Quelle programmation des moyens militaires, pour quelle Europe de l'armement ?

Je suis très heureux, à l'initiative de l'Institut de la Gestion Publique et du Développement Economique, de cette occasion qui m'est donnée de m'exprimer à l'Université mutuelle. Je remercie M Ralph Dassa, le président de L'IGPDE, de son invitation et les organisateurs de cette conférence.

Les questions de défense ne sont plus beaucoup débattues dans notre pays. Les questions relatives au formatage et au financement de notre appareil de défense le sont encore moins, sauf lorsqu'il s'agit d'asséner quelques formules abruptes sur le mode simplificateur du trop ou du pas assez.

Dans ce registre, et sans vouloir épargner à la Gauche tout reproche, constatons ainsi qu'à droite, Jacques Chirac s'illustre en « Monsieur plus » quand Nicolas Sarkozy depuis son passage à Bercy s'enrôle en « Monsieur moins 10% ».

Sous l'angle financier qui vous intéresse particulièrement comme fonctionnaires du MINEFI, il faut bien reconnaître qu'il est difficile, quand on n'est pas spécialiste, de pénétrer les arcanes du budget de la défense et ses problématiques spécifiques : la programmation physique et budgétaire des équipements militaires sur le long voire le très long terme, la gestion d'importantes charges exceptionnelles liées aux opérations extérieures, la modélisation sur les dépenses de fonctionnement du passage à l'armée de métier.

L'existence de nombreuses dispositions dérogatoires pour gérer les crédits militaires et une tradition de relative opacité de certaines dépenses accroissent encore la difficulté.

De ce point de vue, les conditions de la mise en œuvre de la LOLF au ministère de la défense n'offrent pas tous les gages d'une plus grande transparence. C'est un euphémisme !

Pourtant, clarifier les grands enjeux financiers pour notre défense revient à aller au devant de questions fondamentales.

- Puisqu'il s'agit aux travers des arbitrages budgétaires de procéder à des choix qui concernent directement notre sécurité future et les missions assignées aux armées.
- Puisqu'il s'agit, au travers de l'allocation de ressource dévolue à la recherche et aux grands programmes militaires, de déterminer le niveau des soutiens consentis aux technologies et aux industries d'armement.

- Puisque l'ensemble de ces options prédétermine aussi le niveau d'autonomie que nous voulons collectivement conserver avec nos partenaires européens en terme d'indépendance stratégique et de liberté de nos approvisionnements militaires.

Or, il faut le reconnaître, la période qui s'annonce n'est pas une période de vaches grasses. Tant que les déficits publics ne seront pas maîtrisés dans notre pays, tant que l'économie ne sera pas plus dynamique, tant que, s'agissant des dépenses de défense et de sécurité, des synergies n'auront été complètement dégagées au plan européen, les crédits militaires auront à l'avenir tendance au mieux à stagner et leur mobilisation à ne pas être optimisée.

Cette perspective ne peut laisser indifférent, d'autant qu'en dépit des effets d'annonce notre modèle d'armée est structurellement sous-financé. Il serait donc plus sage de tirer les conséquences de cette situation en constatant que notre modèle d'armée, « le modèle d'armée 2015 », est aujourd'hui *de facto* périmé.

I Réformer notre modèle d'armée

Jamais politiquement l'effort de défense n'a été autant mis en avant [L'EFFORT DE DÉFENSE QUI MESURE LE RATIO DES DÉPENSES MILITAIRES SUR LE PIB EST DE L'ORDRE DE 2% EN FRANCE ET DE 2,6% SI L'ON INCLUE LE MONTANT DES PENSIONS. CE RATIO QUI ÉTAIT LÉGÈREMENT SUPÉRIEUR À 3,5% À LA FIN DES ANNÉES QUATRE-VINGT 2%]¹.

La France en effet, avec le Royaume-uni, est le pays européen qui consacre le plus d'argent à sa défense [FRANCE : 33 Mds€, ROYAUME-UNI : 35 Mds€, ALLEMAGNE 21 Mds€ SELON LES NORMES OTAN QUI INCLUENT LES PENSIONS MAIS NEUTRALISENT EN PARTIE LE COÛT DE LA GENDARMERIE. AVEC LE ROYAUME-UNI, LA SUÈDE ET LA GRÈCE, ELLE FAIT PARTIE DU PETIT GROUPE DE PAYS QUI AU SEIN DE L'UNION DÉPENSE PLUS DE 2% DE SON PIB POUR LA DÉFENSE.]

Pourtant à l'issue d'une réforme organique de très grande ampleur achevée en 2002, les armées françaises sont à nouveau confrontées en 2006 à une crise de leur modèle qui se double d'une crise financière larvée.

La charge de la professionnalisation dans la durée a été sous-estimée [LES PERSONNELS CIVILS ET MILITAIRES DE LA DÉFENSE SONT AU NOMBRE DE 425 000, LES PERSONNELS DES TROIS ARMÉES SONT ÉVALUÉS À 280 000 DONT 33 000 CIVILS]. Le titre III est mis sous pression à la fois par le financement des recrutements militaires (35000 PAR AN), en raison de l'évolution rapide des charges sociales et rémunérations (GVT d'une pyramide d'âge en évolution rapide) et à cause des surcoûts générés par les opérations extérieures.

Les crédits d'équipement des armées, tels que prévus par la loi de programmation militaire 2003-2008, sont sans équivalent dans le budget de l'Etat avec 14,7 Mds€ par an. Mais, tous les spécialistes du domaine s'accordent sur ce point, cet effort, faute de choix, débouche cependant sur une impasse. Dispersion des efforts, sous-

¹ Sources : L'Economie de la défense 2005, Conseil économique de la défense, Paris, 2006

estimation du coût des programmes engagés, décalage entre crédits annoncés et crédits réellement affectés qui dépasse déjà 2,5 Mds €. Le « modèle d'armée 2015 » apparaît d'ores et déjà hors d'atteinte.

En admettant même d'en repousser le terme à 2020, il faudrait dépenser plus de 20 Mds€ par an pour le réaliser. Autrement dit, il manque de l'ordre de 70Mds€ pour financer au rythme actuel le modèle 2015.

Nul n'est prêt, à droite pas plus qu'à gauche, à cette vertigineuse croissance des crédits militaires. Surtout, nul n'en voit réellement la nécessité. Car ce modèle, issu des travaux du Livre Blanc de 1994, doit et peut être revu à la lumière du contexte stratégique d'aujourd'hui. Est-il toujours d'actualité d'envisager le déploiement de 50 000 hommes pour un combat en Europe ? Un parc de 380 avions de combats et près de 450 avec l'aéronavale est-il indispensable alors qu'au plus fort de la campagne aérienne au Kosovo nous n'en avons mobilisé qu'une soixantaine ? Un second porte-avions avec son environnement complet est-il bien justifié quand les interventions requérant ce type de moyens ne se font plus qu'en coalition avec d'autres Etats qui en disposent également ? Comment financer les programmes de frégates FREMM et les sous-marins Barracuda qui viennent d'être lancés alors qu'il n'y a plus un sou vaillant en caisse ? Dans le même temps, on constate le fléchissement dramatique des crédits consacrés à l'espace, aux fonctions de renseignement et de commandement. Ces programmes hautement prioritaires en terme de dimensionnement stratégique, de prévention des crises et de gestion autonome de la manœuvre sur le terrain sont pourtant sacrifiés.

[SUR LE TOTAL DES CRÉDITS AFFECTÉS AUX INVESTISSEMENTS, 6Mds€ SEULEMENT SONT CONSACRÉS AUX GRANDS ÉQUIPEMENTS, LE RESTE VA AUX FLUX D'ACQUISITION ET D'ENTRETIEN ET AUX INFRASTRUCTURES. SUR 61 GRANDS ÉQUIPEMENTS, 6 PROGRAMMES MAJEURS (SNLE, RAFALE, TIGRE, LECLERC, HORIZON, SYRACUSE, A400M) CONSOMMENT À EUX SEULS DE L'ORDRE DE 2,5 À 3Mds€ PAR ANS SOIT 50% DES CRÉDITS AFFECTÉS AUX ÉTUDES, AUX DÉVELOPPEMENTS ET AUX FABRICATIONS. LE TOTAL DES RESTES À FINANCER SUR LES PROGRAMMES EN COURS DE RÉALISATION EST DE 61Mds€].

Par ailleurs, on observe une explosion des coûts unitaires des grands programmes qui coïncide avec une baisse du niveau effectif des commandes. En outre, les déboires rencontrés à l'exportation par ces programmes - C'est en particulier le cas du Rafale – interdisent un amortissement partiel des coûts de développement sur les ventes en dehors de l'Hexagone.

[PAR RAPPORT AUX DEVIS INITIAUX, LE COÛT UNITAIRE D'UN AVION RAFALE A AUGMENTÉ DE 59%, CELUI DU BLINDÉ VBCI DE 60%, CELUI DU CHAR LECLERC +47%]

Ainsi le budget consacré aux équipements militaires est asphyxié de l'extérieur par la hausse constante des dépenses de fonctionnement. Il est comprimé de l'intérieur par les surcoûts constatés sur certains programmes majeurs. Si l'on veut retrouver des marges, il faut desserrer ce double étau. Ce qui revient à reposer la question du niveau pertinent des effectifs au ministère de la défense, celle des cibles de la plupart des grands équipements, l'arrêt de certaines fabrications trop coûteuses, la remise en cause du développement de quelques programmes a fortiori s'ils ne font pas l'objet de coopération européenne. Bref, il faut revoir les formats, les contrats opérationnels assignés aux forces et bien sûr le modèle 2015 en prenant garde à ne

pas entamer la cohérence opérationnelle de nos capacités et de ne pas affaiblir l'avantage technologique et militaire acquis par la France dans de nombreux secteurs. La gageure est donc de taille !

Etant donné l'état calamiteux de nos finances publiques, surmonter l'impasse physique et financière qui s'annonce après 2007, implique nécessairement des choix difficiles et surtout, ce qui a manqué dans les dernières années, une plus grande affirmation des logiques et une plus grande rigueur des critères présidant à ces choix.

Qu'il s'agisse des équipements ou du format, une meilleure adéquation des missions et des moyens de nos armées, des adaptations dans l'organisation et les contrats opérationnels de nos forces sont évidemment nécessaires. Mais surtout il faut réellement inscrire la priorité et la préférence européenne dans notre programmation militaire.

L'Europe de la défense qui est encore pour nous et nos partenaires un vague horizon doit devenir le cadre de cohérence et de rationalisation de l'effort de défense européen. D'ores et déjà, il faut concevoir notre nouveau modèle d'armée comme orienté, voire aimanté par la perspective d'une progressive intégration des moyens militaires européens.

Le futur modèle d'armée devra donc être particulièrement attentif au dimensionnement d'un scénario européen structurant.

II Relancer la défense européenne

L'Europe est désormais seule de taille à faire l'histoire lorsque l'on considère les grands ensembles constitués ou en formation dans le monde. La protection de l'espace européen et des populations qui y vivent est aujourd'hui la dimension critique pour assurer convenablement notre sécurité commune. L'Union enfin est le cadre indispensable aux économies d'échelle et à la rationalisation des appareils de défense.

Pour ces raisons, l'Europe de la défense, l'Europe militaire mais aussi l'Europe de l'armement, est, à n'en pas douter, le grand chantier politique des prochaines années. Pourtant ce chantier est une friche. La détermination manque y compris au plan financier.

Rendre les défenses européennes plus efficaces par la rationalisation des moyens existants et la mise à niveau de certaines capacités stratégiques est indispensable à l'autonomie de décision et d'action de l'Union. Alors que pratiquement partout les crédits militaires des pays de l'Union continuent de décroître, les Européens dépensent à la fois mal et collectivement beaucoup pour leur défense : 170 Mds €. Les armées européennes sont redondantes, pléthoriques et pour la plupart

médiocrement outillées. Isolément, pour celles qui peuvent encore y prétendre, mais aussi ensemble, leur capacité à manœuvrer et leur efficacité d'emploi sont de ce fait limitées.

[L'EUROPE DÉPENSE CHAQUE ANNÉE 40 % DU BUDGET DE DÉFENSE DES ETATS-UNIS (345Mds€). SES CAPACITÉS MILITAIRES, EN REVANCHE, REPRÉSENTENT MOINS DE 20 % DE CELLES DES AMÉRICAINS (EQUIPEMENTS USA : 112,4Mds€ ; UE : 46,1Mds€ - R&D USA 65Mds€ ; UE : 12Mds€ DONT FRANCE : 3,8Mds€ ; ROYAUME-UNI : 4Mds€ ; ALLEMAGNE : 1Mds€).]

Non seulement l'Europe continue sur la voie d'un désarmement structurel mais elle paie au prix fort sa division.

Les pays européens rassemblent sous les drapeaux un peu moins de 2 millions de soldats (contre un peu moins de 1,5 aux Etats-Unis) mais ils peinent à réunir une force d'intervention rapide de 20 000 hommes.

La comparaison des capacités militaires européennes avec celles des Etats-Unis est écrasante. [7 SOUS-MARINS NUCLÉAIRES LANCEURS D'ENGINS EUROPÉENS CONTRE 18 AMÉRICAINS, 4 PORTE-AVIONS CONTRE 12, 326 AVIONS DE TRANSPORT CONTRE 900, 2 229 HÉLICOPTÈRES DE TRANSPORT OU DE COMBAT CONTRE 5054. LA CAPACITÉ DE RECONNAISSANCE AÉRIENNE DES EUROPÉENS REPRÉSENTE À PEINE 15 % DE CELLE DES AMÉRICAINS, LA CAPACITÉ DE TRANSPORT AÉRIEN À PEINE UN CINQUIÈME. LE STOCK DE MISSILES EUROPÉENS DE HAUTE PRÉCISION REPRÉSENTE TOUT JUSTE UN DIXIÈME DE CELUI DES AMÉRICAINS. LORS DE LA GUERRE DU KOSOVO, LES EUROPÉENS COMPTAIENT SUR 2 SATELLITES, LES AMÉRICAINS SUR 33.]

Les pays européens ont mis longtemps à réformer leur modèle d'armée et à abandonner partiellement la conscription. Ils disposent ensemble d'une armée pléthorique mais, faute d'organisation et de réactivité, largement inadaptée aux problématiques militaires d'aujourd'hui.

La faiblesse militaire de l'Europe s'accuse plus nettement dans les domaines stratégiques comme la maîtrise de l'espace et de l'information.

Cet écart est voué à se creuser. Les budgets de la défense des Etats membres de l'Union s'érodent. Les financements sont absorbés par des dépenses de fonctionnement et d'opérations extérieures qui progressivement abonnent les Européens, faute de capacités stratégiques à « faire la vaisselle » comme le soulignent aimablement certains commentateurs américains

Dans tous les domaines qui dimensionnent les éléments de la puissance militaire aujourd'hui (dissuasion nucléaire, maîtrise de l'information, puissance aérienne et capacité de projection), l'Europe n'anticipe plus jamais et peine à suivre.

Ce n'est pas seulement un problème de volume ; c'est d'abord un problème d'orientation des crédits, de rationalisation des dépenses et d'organisation des moyens.

La défense de l'Europe reste la résultante des politiques suivies par chacun des Etats membres dotés d'un statut particulier (les neutres, les membres ou non de l'OTAN). Elle est tributaire des crédits que chacun consacre sans coordination préalable à ses capacités militaires. La défense européenne a du mal à conjuguer aspiration à l'autonomie et solidarité atlantique.

Elle manque d'unité dans la définition de ses objectifs stratégiques et dans la composition de ses moyens. Certains moyens conventionnels sont redondants quand d'autres font cruellement défaut notamment dans le domaine stratégique. Concrètement, pour mettre à niveau les capacités militaires des Européens, dans un contexte budgétaire peu favorable, il n'y a pas d'autre solution que d'adopter une discipline commune et de mieux orienter les priorités.

Cela implique de coopérer plus, de mettre fin aux duplications aussi inutiles que coûteuses. Une grande partie des crédits consiste à financer des structures de forces et de soutien que l'on retrouve dans les 25 Etats membres. Chaque pays a son ministère de la défense, ses états-majors, ses écoles militaires, ses infrastructures... Derrière les chiffres, une réalité politique : l'inadéquation des nations européennes aux enjeux géopolitiques et militaires d'aujourd'hui.

Certes, la construction d'une défense européenne est inscrite dans les traités de l'Union européenne depuis Maastricht ; certes, elle s'est trouvée renforcée après 1998 et la relance du sommet franco-britannique de St Malo. Sur le papier, depuis les sommets de Nice en 2001 et de Laeken en 2002, l'Union dispose de forces autonomes.

Mais sa capacité à les mettre en œuvre politiquement et militairement reste médiocre.

Par rapport aux ambitions contenues dans la déclaration de Laeken, les Européens sont de fait en train de ravalier leurs objectifs intermédiaires. Il ne s'agit plus de viser à projeter à terme une force de 60 000 hommes pendant dix-huit mois mais à partir de moyens identifiés dans cette force théorique d'être en mesure de déployer des groupes de 1500 hommes. Le réalisme affiché pour expliquer ce changement de portage du projet a du mal à cacher les signes d'un abandon.

Les moyens du renseignement, de la préparation et du commandement stratégique indispensable à l'autonomie stratégique de l'Europe manquent. En revanche, il y a surabondance de certaines capacités conventionnelles. L'absence de moyens stratégiques communs, de programmation militaire conjointe et d'éléments de forces

intégrées, bloque à ce jour tout réel effort de convergence des dispositifs de défense et des appareils de sécurité.

Si aucune initiative forte de relance n'est prise pour progresser sur la voie d'une défense européenne davantage intégrée, le destin de l'Union risque malheureusement d'être joué pour longtemps.

Après la dynamique positive de St Malo, la construction de la défense européenne est en panne : panne institutionnelle après l'échec du référendum sur le TUE, panne politique après les divisions non encore cicatrisées sur l'Irak, panne militaire avec l'affaiblissement des objectifs contenus dans les traités de Nice et de Laeken, panne industrielle du fait de l'inachèvement des restructurations des entreprises d'armement.

La question industrielle n'est pas une mince affaire. Les déboires enregistrés ces derniers jours par EADS qui en est le fleuron montre combien notre industrie aéronautique et de défense reste vulnérable.

III Consolider l'Europe de l'armement

La consolidation de l'Europe de l'armement qui avait accompli un bond spectaculaire entre 1998 et 2002 avec la constitution de groupes puissants Bae, d'EADS et de Thalès n'a pas été poursuivie.

La France qui avait su alors se placer au centre du mécano industriel s'est laissé marginaliser. Les gouvernements de JP Raffarin et de D de Villepin en portent la lourde responsabilité. Les ratages se sont succédés suscitant tantôt la réprobation et tantôt la risée.

La volonté de faire brutalement évoluer l'organisation d'EADS sans égard pour notre partenaire allemand et au mépris du pacte d'actionnaires fut une erreur doublée d'une imbécile arrogance. Certes, il n'a jamais été inscrit dans le marbre que la structure actionnariale et manageriale d'EADS devait rester inchangée pour l'éternité. Mais cette évolution suppose le mélange en douceur des cultures d'entreprises qui ont accepté de se fondre dans ce grand groupe européen et une communauté de vision à la tête. Espérons donc que la nomination récente de nouveaux dirigeants après les troubles ramèneront le calme, la sérénité et la prospérité industrielle.

S'agissant de Thalès, les autorités françaises ont joué les apprentis sorciers. Elles sont tombées sur un bec. Mais au bout du compte le destin de cette société n'est toujours pas confirmé. Pas de mariage forcé avec EADS, mais la stratégie d'alliance dans le secteur naval au-delà du partenariat avec DCN n'a pas non plus progressé. Il y a eu l'échec très dommageable des négociations avec l'allemand Thyssen. Quant aux conditions de la fusion avec DCN, elles méritent quelques éclaircissements à commencer par ceux que l'on est en droit d'attendre de l'Etat actionnaire présent au capital des deux sociétés.

Pas davantage dans le secteur terrestre que dans le secteur naval, la concentration pourtant nécessaire des industries européennes d'armement n'a abouti. Dans le domaine des moteurs, les positions détenues par le français Safran/Snecma et par l'Allemand MTU sont à terme précaires et problématiques. Dans les domaines de l'électronique et de l'aéronautique, on constate des fragilités nouvelles. Quel est l'avenir de l'Italien FINEMECCANICA, la préférence européenne prévaudra-t-elle dans ses projets de fusion. Bae est en train de sortir d'Airbus et comme le motoriste Rolls Royce de se positionner de plus en plus sur les Etats-Unis. Contrairement à ce que certains pensent, il ne faut pas se réjouir de ces décisions qui découlent d'une analyse pessimiste des perspectives offertes par le marché européen.

Sans revenir sur les turbulences qui viennent d'affecter EADS, elles sont emblématiques. Partout on observe en effet une perte de l'« esprit européen » au profit de logiques cocardières sans lendemain.

Une relance de l'Europe de la défense est impérative. Elle doit porter à la fois sur le volet de la programmation militaire et sur le volet industriel car un des enjeux majeurs de la construction de la défense européenne est la rationalisation des coûts de production et le niveau de performance des équipements militaires.

La réussite de l'Europe de la défense passe par le succès de l'Europe de l'armement, gage de l'indépendance de nos approvisionnements militaires, de notre autonomie technologique et de la performance économique et commerciale de nos programmes.

La coordination des politiques d'acquisition des pays de l'Union est une priorité.

Constituer des forces efficaces au service de l'UE implique à cet égard de porter l'effort sur deux points. D'abord la standardisation : les forces doivent être entraînées ensemble et utiliser les mêmes équipements pour être inter-opérables. Ensuite, l'acquisition en commun des matériels, ce qui suppose que les pays européens ne fassent plus, en matière d'équipements, des choix contradictoires. L'incapacité dans laquelle les Européens se trouvent encore aujourd'hui pour se mettre d'accord sur le choix de leurs équipements militaires futurs (avions de chasse, drones, porte-avions, frégates, sous-marins classiques) est particulièrement inquiétante.

Pour réaliser des économies d'échelle et favoriser la restructuration de l'industrie européenne de défense, la préférence européenne en matière d'acquisition doit devenir la règle. Une véritable politique industrielle ne pourra être conduite qu'en favorisant les regroupements industriels qui apparaissent encore nécessaires, en finançant le développement des technologies stratégiques ou en soutenant l'activité industrielle par le biais des commandes quand cela apparaît nécessaire.

L'Agence Européenne de l'Armement a été créée pour cela. Il faut veiller à ce que ses ambitions ne soient pas relativisées, que ses objectifs intermédiaires soient atteints et qu'elle ait les moyens de sa mission.

Pour mettre à niveau les capacités militaires de l'Union, il n'y a pas d'autre solution que d'adopter une discipline européenne articulée autour de trois principes : la spécialisation, la mutualisation et l'acquisition en commun. La programmation commune est donc la clef de la rationalisation de l'outil militaire européen et de la convergence des armées nationales. Elle doit porter en particulier sur les efforts en matière de recherche et de développement. A cet égard, on pourrait envisager la constitution d'un fonds européen alimenté par la TVA ou sur versement volontaire des Etats pour financer la recherche et le développement de certaines technologies duales, civiles et militaires, dans le domaine de la sécurité.

Une telle politique d'armement est ambitieuse et implique la consolidation d'un effort financier. La question du partage de financements ne pourra pas, en conséquence, être évitée. La politique de sécurité et de défense de l'Union européenne est mise en œuvre au profit de tous les citoyens européens. Il est donc logique que le coût de cette assurance soit partagé entre tous les Etats membres. Comme pour l'institution de la monnaie unique, des critères de convergence devraient être mis en place afin de garantir une pleine participation de chacun à l'Europe de la défense.

Les logiques financières de programmation et d'acquisition des équipements militaires convergent pour soutenir l'idée de créer avec quelques autres Etats européens volontaires une coopération, « structurée » en matière de défense. Ce projet devrait préfigurer puis permettre d'instituer les premières formes et les éléments précurseurs d'une défense européenne intégrée : la constitution d'unités placées de façon permanente sous commandements unifiés ; la coordination des travaux de planification stratégiques et opérationnels ; la mise sur pied de programmes communs pour la formation initiale des officiers ; l'application de critères de convergence aux budgets militaires ; la programmation harmonisée des grands équipements militaires, notamment dans le domaine spatial ou dans celui de l'allonge stratégique ; la commande groupée des grands équipements militaires.

Réformer notre modèle d'armée, relancer l'idée d'une défense commune, consolider la base technologique et industrielle européenne, en réalité toutes les priorités et toutes les contraintes tirent dans le même sens, vers l'Europe.