

L'acquisition d'armement (2): Dynamiques des projets

Des coûts élevés et des quantités en baisse: ces caractéristiques continueront de marquer les grands programmes d'armement européens. Des modifications du processus d'acquisition devraient améliorer la situation, mais avec un succès incertain. Ces questions toucheront également le prochain grand projet de l'industrie européenne de la défense: le développement d'avions de combat sans pilote.

Par Michael Haas et Martin Zapfe

Les exigences liées à l'acquisition et au maintien des capacités militaires se sont considérablement renforcées au cours des dernières décennies. Avec l'introduction des moteurs à réaction et des missiles, ainsi que le développement de systèmes de capteurs électroniques et de systèmes de guidage à partir des années 1940, l'acquisition d'armement est devenue une tâche extrêmement complexe. À compter des années 1970, ce processus s'est poursuivi, et même accéléré, avec la révolution des technologies de l'information à la fois dans le secteur militaire et dans la société. De ce fait, les pays disposant encore des aptitudes nécessaires, de moins en moins nombreux, ont rencontré des obstacles de plus en plus importants lors de l'exécution d'un nombre toujours plus faible de programmes encore plus complexes. Même l'Union soviétique, qui était pourtant une grande puissance militaire, n'a pas pu suivre le rythme de cette évolution. Tous les pays qui souhaitent acquérir des systèmes d'armes sophistiqués se heurtent au «problème de l'économie de la défense» (voir [l'analyse no 181 du CSS](#)).

Les États européens pouvaient toutefois compter sur leur force d'innovation économique, très élevée en comparaison, et leur plus grande flexibilité bureaucratique. Ainsi, jusque dans les années 1990, même un petit pays non aligné comme la Suède pouvait porter des systèmes d'armes d'import-



Les expériences avec les projets de grande envergure passés ou en cours, par exemple l'Eurofighter «Typhoon», façonnent la future acquisition d'armement en Europe. *Michaela Rehle / Reuters*

tance majeure de dernière génération comme le JAS 39 «Gripen», un avion de combat multirôle, jusqu'au stade de l'application industrielle. Mais aujourd'hui, les industries nationales de défense européennes sont de moins en moins capables de mettre en œuvre de tels projets d'acquisition en faisant cavalier seul.

Lorsque les grands programmes actuels seront terminés, la planification de la dé-

fense en Europe fera de nouveau face à d'immenses défis. Indépendamment d'une légère amélioration éventuelle de la marge de manœuvre budgétaire des forces armées européennes, il sera difficile de sortir du «problème de l'économie de la défense». Par conséquent, les États européens doivent déterminer quelles capacités ils pourront et souhaiteront encore acquérir à l'avenir, mais également sur quelle base politique ou industrielle et à l'aide de quelles stratégies

d'acquisition (multinationales) ces projets doivent être exécutés. Ce sont les questions que la présente analyse, qui accompagne l'analyse no 181 du CSS, se propose d'examiner.

Autonomie ou maintien des capacités

Depuis le début de l'ère des hautes technologies dans le secteur militaire, dans les années 1970, les États européens ont dû prendre d'importantes décisions stratégiques concernant l'acquisition d'armements sophistiqués. Pour les grands pays comme pour les petits, y compris la Suisse, l'enjeu était de se positionner au mieux sur les axes «dépendance/indépendance stratégique» et «profil de capacités complet/limité» en fonction de leurs possibilités sociales, budgétaires et en matière de politique de sécurité. Cette orientation détermine encore aujourd'hui l'acquisition d'armement et la politique industrielle.

Dans ce contexte, chaque État est contraint de faire des compromis: il s'agit soit d'abandonner des capacités militaires et de devenir dépendant de fournisseurs étrangers, soit, comme le fait la France, d'accepter d'engager des coûts élevés pour subven-

Lorsque les grands programmes actuels seront terminés, la planification de la défense en Europe fera de nouveau face à d'immenses défis.

tionner directement ou indirectement l'industrie nationale de la défense, au-delà de toute logique économique. Jusqu'à la fin de la guerre froide, les pays d'Europe ont pourtant réussi à mettre en place et à maintenir des instruments militaires d'excellente qualité, adaptés à la politique de sécurité.

Aujourd'hui, sept États européens possèdent une vaste et puissante base industrielle de défense. Il s'agit des signataires de la «lettre d'intention» de 2000 en faveur d'une coordination plus étroite des politiques industrielles, à savoir la France, le Royaume-Uni, la Suède, l'Espagne, l'Italie et l'Allemagne – auxquels s'ajoute la Pologne. À l'intérieur de ce groupe, le Royaume-Uni et la France, ainsi que, de manière plus limitée, la Pologne, ont décidé, pour des raisons économiques et de politique extérieure, d'entretenir une certaine autonomie stratégique en ce qui concerne l'acquisition d'armement. Le Royaume-Uni participe à la coopération européenne en matière d'armement tout en s'appuyant

beaucoup sur les États-Unis, tandis que la France poursuit au prix fort sa voie particulière de politique industrielle consistant à s'assurer une importante capacité militaire tout en limitant au maximum sa dépendance vis-à-vis de l'extérieur.

Un problème structurel

Cependant, en raison de la baisse des dépenses consacrées à la défense conjuguée à la hausse constante des coûts d'acquisition de capacités militaires modernes, l'idée d'une vaste base industrielle de défense nationale est en perte de vitesse depuis vingt ans. Cette évolution a entraîné une chute drastique des quantités, voire l'arrêt de grands programmes importants: une tendance qui a même touché les États-Unis, dont la situation financière est bien plus solide.

Ainsi, l'armée américaine n'a acheté que 21 bombardiers furtifs B-2 au lieu des 132 exemplaires prévus, et 187 avions de chasse F-22 «Raptor» au lieu de 750. Des programmes importants comme le système d'artillerie «Crusader» (plus de 800 exemplaires prévus) et l'hélicoptère de reconnaissance RAH-66 «Comanche» (jusqu'à 1 200 exemplaires prévus) ont été totalement annulés. Les forces terrestres des États-Unis, souvent vantées comme modèle dans le secteur de l'armement, s'appuient encore pour l'essentiel sur les cinq systèmes d'armes d'importance majeure qui ont été introduits dans les années 1980. Graves excédents de coûts, réduction des quantités et problèmes de qualité: tous les projets d'acquisition initiés après cette période présentent les mêmes carences que l'on peut connaître en Europe.

En comparaison avec les États-Unis, le rapport souvent décrié entre le nombre d'exemplaires prévus (765) et le nombre de systèmes achetés ou restant à acheter (472) pour l'Eurofighter fait apparaître les quatre grands pays participant à ce projet sous un jour un peu plus positif. Avec 144 exemplaires actuellement commandés par les États contractants pour leurs forces armées nationales au lieu des 180 exemplaires prévus, même l'avion de transport A400M «Atlas», miné par de nombreux problèmes techniques, affiche un meilleur résultat que la mauvaise réputation du programme dans l'opinion publique ne le laisse supposer.

La gestion des projets est complexe

À l'heure actuelle, les principaux programmes d'acquisition multinationaux en

Europe sont en phase de livraison et d'exploitation. Il s'agit principalement de l'Eurofighter «Typhoon», de l'A400M, ainsi que des hélicoptères de transport et de combat «Tiger» et «NH90». On peut naturellement s'attendre à ce que ces systèmes deviennent, après quelques années d'exploitation opérationnelle, des composantes fiables de la puissance aérienne européenne. Pourtant, dans l'opinion publique, ils symbolisent des processus de coordination complexes et un excès de gestion politique pour un intérêt militaire limité. Si elle ne reflète pas toute la réalité, cette vision explique toutefois qu'il y ait de fortes chances pour que les projets ultérieurs prennent leurs distances avec ceux-ci. Deux composantes des stratégies d'acquisition appliquées jusqu'à présent perdent de plus en plus de terrain: d'une part, le développement multinational des exigences et, d'autre part, la gestion multinationale des projets en conservant les procédures d'approvisionnement nationales.

Les grands projets d'acquisition sont toujours le résultat d'un processus de négociation complexe. Les besoins militaires, les considérations d'opportunités politiques et les motivations économiques cohabitent avec une légitimité variable. Les principaux facteurs qui expliquent la grande complexité (et souvent l'échec) des programmes multinationaux sont probablement la difficulté d'établir les exigences militaires communes, le souhait politique d'afficher une coopération symbolique (ou, justement, une autonomie) et l'impératif de protéger les industries, les emplois et le savoir-faire nationaux. Le projet et le produit sont d'autant plus complexes et potentiellement problématiques que ce processus se déroule tôt et que le nombre d'États impliqués est élevé.

Une fois que les accords initiaux sont conclus, la gestion de ces programmes d'acquisition est également une tâche extrêmement complexe. Traditionnellement, ce sont des agences bilatérales (comme pour le Tiger, à l'origine), des agences spécialisées chapeautées par l'OTAN (comme la NETMA pour l'Eurofighter) ou des agences multinationales autonomes gérant plusieurs projets en parallèle comme l'OCCAR (pour l'A400M notamment) qui tentent d'assumer cette mission. Jusqu'à présent, ces trois formes de gestion ont débouché sur des expériences plutôt mitigées. Formulation incessante d'exigences supplémentaires de la part de certains États participants, problèmes de contrôle qualité ou réserves réglementaires quant à leur homologation: peu de projets ont évité ces écueils. Si cette

problématique se pose depuis plusieurs décennies, en particulier pour les projets d'acquisition au long cours qui ont un fort impact sur le budget global des forces armées (environ 15 ans dans le cas d'un avion de combat multirôle, pour un pourcentage des dépenses d'investissement consacrées à la défense pouvant aller jusqu'à deux chiffres), il semble qu'elle soit difficilement évitable. S'ensuivent des retards supplémentaires et des hausses de coûts. Dans cet environnement hautement politisé, on n'a pas encore trouvé de forme satisfaisante de gestion de projet. Et il est peu probable que les futures acquisitions présentant un degré de complexité comparable (avions de combat ou drones, systèmes de défense aérienne ou bâtiments de guerre de nouvelle génération) échappent à cette règle. Dans ce domaine aussi, il faut donc encore s'attendre à une réduction des quantités, aussi bien prévues que finalement achetées, et à des problèmes de gestion.

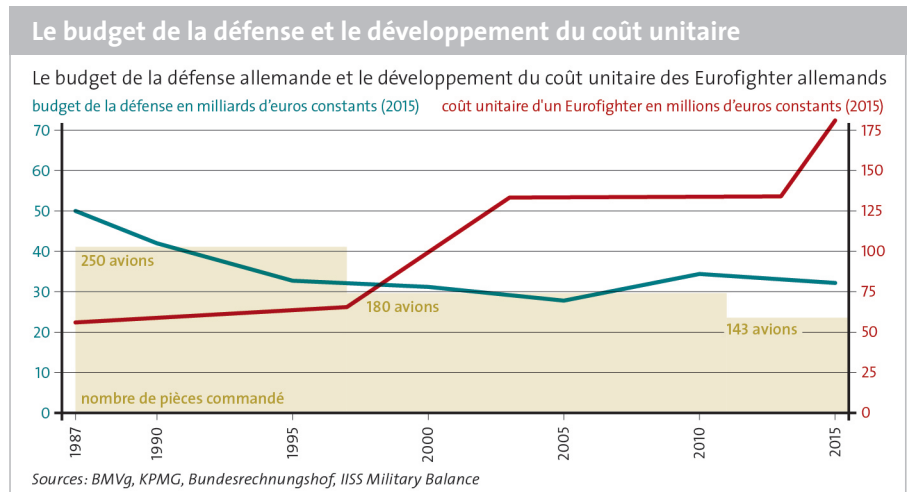
De nouvelles stratégies d'acquisition?

En matière de planification et de pilotage des programmes d'armement, il semble que l'on ait tendance à s'éloigner d'un multinationisme systématique et des institutions impliquées jusqu'à présent. Cette évolution se résume en deux notions clés: des «voies d'acquisition particulières» et des «pays chefs de file».

En premier lieu, les États, au niveau national, se fient de plus en plus à des voies d'acquisition qui divergent des processus prévus. Aux États-Unis, dans le cadre des guerres en Irak et en Afghanistan, de nouvelles approches ont ainsi été élaborées pour pouvoir introduire rapidement et efficacement des capacités d'une importance

Les pays chefs de file au niveau multinational réclament de plus en plus une souveraineté uni- ou bilatérale sur le projet.

critique pour les opérations (par exemple des véhicules de patrouille protégés) en évitant la bureaucratie qui régit habituellement les acquisitions. De tels dispositifs ont également été observés dans d'autres pays, notamment en Allemagne avec l'instrument ESB (*einsatzbedingter Sofortbedarf*), destiné à couvrir les besoins immédiats inhérents à une intervention. Aujourd'hui, des procédures comparables sont également utilisées pour l'exécution de programmes d'équipement dans le domaine des hautes technologies. Par



exemple, le programme totalement confidentiel de l'US Air Force assurant le développement d'un bombardier stratégique destiné à succéder au B-2 a été coordonné en dehors du processus d'acquisition habituel par un RCO (*Rapid Capabilities Office*). Le ministère allemand de la Défense, se méfiant des processus bureaucratiques en vigueur jusqu'à présent et s'efforçant d'améliorer la gestion des projets, a également décidé d'exécuter de grands projets comme l'acquisition d'un nouveau bâtiment de combat, du prochain système de défense aérienne ou du drone de reconnaissance MALE UAV hors des structures établies. Les efforts de ce type apportent-ils une valeur ajoutée? Cela reste à voir.

En second lieu, les pays chefs de file au niveau multinational réclament de plus en plus une souveraineté uni- ou bilatérale sur le projet afin de maintenir les frictions liées à la planification à un niveau acceptable. La coopération multinationale dans le cadre de l'avion de combat multirôle F-35 en est l'exemple le plus connu. Si ce produit a également souffert d'importants problèmes de développement, c'est notamment parce que l'on a tenté de mettre au point un avion devant servir dans trois composantes des forces armées des États-Unis. En revanche, la coopération multinationale inhérente à ce projet constitue un exemple plus positif: les États-Unis développent seuls, pour l'essentiel, les exigences liées au F-35 (en coordination étroite avec le Royaume-Uni et les autres partenaires majeurs) et déterminent les paramètres fondamentaux du projet. Les autres pays partenaires participent financièrement au déve-

loppement et obtiennent en échange un certain droit de regard et des participations industrielles, échelonnés selon le montant de leur contribution. Cependant, les États-Unis conservent leur rôle déterminant.

Ce modèle a l'air de faire école. La coopération entre la France et le Royaume-Uni pour le développement d'un avion de combat sans pilote (FCAS – *Future Combat Air System*) semble avoir pour objectif de déterminer la souveraineté sur le projet et de maintenir la compétence technique aux mains d'entreprises proches de l'État, à savoir Dassault et BAE, tout en laissant la possibilité aux partenaires européens d'accéder à cette capacité qui deviendra critique. Le plus important ici n'est pas d'assurer l'efficacité économique, mais de posséder la souveraineté politique sur un projet sensible et de garantir la disponibilité rapide de capacités militaires. Pourtant, la tendance qui semble se dessiner est que le «drone de combat européen» et les éventuels projets ultérieurs seront développés sous la direction d'un ou de plusieurs pays, la coopération symbolique passant au second plan – peut-être au détriment des structures établies de planification et de gestion comme l'agence européenne de défense (AED) et l'OCCAR.

«The next big thing»

En dehors des mesures concernant strictement la politique d'acquisition, si les États européens veulent continuer à posséder leurs propres moyens militaires de dernière génération, il faudra aussi prendre de graves décisions de fond au cours des prochaines années. Les grands programmes d'acquisition actuels se terminant, quel sera le prochain projet d'armement européen d'enver-

gure? En dépit des réserves politiques et éthiques exprimées dans de nombreux pays d'Europe, il s'agira très vraisemblablement du développement d'avions de combat sans pilote.

Presque tous les États européens ont pris la décision de recourir à des drones de reconnaissance non armés et l'acquisition de ces systèmes se poursuivra au cours des prochaines années. En revanche, les débats bien plus complexes sur l'utilisation de systèmes d'armes autonomes (c'est-à-dire agissant sans contrôle humain direct et continu), principalement dans les secteurs naval et aérien, ne font que commencer. En

En dépit des réserves exprimées dans de nombreux pays d'Europe, il s'agira très vraisemblablement du développement d'avions de combat sans pilote.

raison des questions fondamentales d'ordre politique et éthique ainsi que des objections que ces dispositifs soulèvent, les discussions devraient encore durer bon nombre d'années. Cependant, l'utilisation de systèmes semi-autonomes nécessitant l'autorisation directe d'un contrôleur humain pour l'emploi des armes doit aujourd'hui être considérée comme une option réaliste.

Avec deux programmes de démonstration, l'industrie européenne de la défense joue actuellement un rôle de premier plan dans le développement de capacités de ce type. Le drone *Taranis* de BAE et le démonstrateur *nEUROn* d'un consortium conduit par Dassault (avec la participation de la

Suisse par l'intermédiaire de RUAG) représentent la technologie de pointe actuelle. Ces programmes précurseurs doivent donner naissance au prototype du FCAS – comme nous l'avons mentionné, sous la houlette du Royaume-Uni et de la France –, qui pourrait être prêt pour la fabrication en série dans les années 2030.

D'intenses recherches sont toujours en cours afin de déterminer la faisabilité de cet avion de combat sans pilote de 6^e génération. Si le projet se réalise, de nombreuses questions majeures se poseront, notamment sur des sujets délicats comme la stabilité politico-militaire, le contrôle opérationnel et la cybersécurité. La forme de la coopération multilatérale et l'échelonnement de la production doivent faire l'objet de débats soutenus. À cet égard, l'idée d'une répartition échelonnée du travail entre les États sous la direction d'un ou de plusieurs pays chefs de file, déjà mise en œuvre dans le cadre du programme F-35, semble concevable. Compte tenu des résistances observées dans de nombreux pays européens, il faut s'attendre à ce que les États ayant la volonté de coopérer prennent les devants pour obtenir les compétences européennes. Cela laisse aux pays politiquement plus réticents la possibilité de rejoindre le projet plus tard, ou du moins d'acheter un drone européen *off-the-shelf* auprès d'un partenaire européen – sans droit de regard significatif et sans participation majeure de leur industrie nationale, bien entendu.

Des perspectives incertaines

Ces dernières années, la situation générale en matière de politique de sécurité a

conduit à prendre conscience du fait que le continent européen peut aussi être le théâtre de conflits conventionnels d'intensité notable. Dans le même temps, l'envergure des futures menaces conventionnelles et subconventionnelles (dites «hybrides») et leurs conséquences sur la politique d'armement sont encore difficiles à prévoir. Ces menaces viennent s'ajouter à une multitude d'instabilités à la périphérie sud et sud-est du continent européen, avec des points chauds en Syrie, en Irak et en Libye. Étant donnée la confusion qui règne à l'intérieur et entre les pays de l'UE et de l'OTAN, à l'heure actuelle, il n'y a pas de consensus effectif et solide sur l'orientation à donner à la défense européenne.

Au cours des prochaines années, il faudra aussi répondre à de vastes questions politiquement sensibles, portant essentiellement sur l'automatisation plus poussée de la conduite de la guerre, ainsi que le développement et l'acquisition de systèmes d'armes correspondants. Globalement, si les perspectives en matière de politique d'armement pour les 10 à 15 prochaines années semblent partiellement dessinées du point de vue des programmes, elles sont incertaines pour ce qui est des structures. En fin de compte, les États européens ne pourront se soustraire à l'obligation de prendre de vastes décisions stratégiques de principe en matière de politique d'armement.

Michael Haas est Researcher au sein de l'équipe «Sécurité Globale» du think tank au Center for Security Studies (CSS) à l'ETH Zurich.

Dr. Martin Zapfe dirige l'équipe «Sécurité Globale» du think tank au 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: Lisa Watanabe
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:

L'acquisition d'armement (1): cadre politico-militaire No 181
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