

# Les politiques d'armement européennes

Malgré des hausses modérées des budgets de défense, le renouvellement nécessaire des principaux systèmes d'armes et l'émergence de capacités de haute technicité poussent la plupart des États européens à la limite de leurs possibilités. Si elles n'ont pas le pouvoir de remédier aux déficits, des politiques d'armement prospectives peuvent créer les conditions pour les traiter efficacement.

Par Michael Haas et Annabelle Vuille

En dépit d'une croissance modérée des budgets de défense en Europe, les conditions restent peu favorables à une réduction des déficits d'investissement qui touchent les équipements des forces armées depuis les années 1990. Dans la majorité des pays européens, les responsables de la planification de la défense et des armements sont toujours confrontés à un retard de modernisation qu'il sera difficile de rattraper avec les moyens budgétaires dont ils disposent.

L'augmentation disproportionnée des coûts et l'inefficacité des processus d'achat, facteur parfois même considéré comme la cause de la crise structurelle qui frappe le secteur de l'armement, aggravent encore la situation. Dans une perspective à long terme, cependant, il apparaît clairement que le fort besoin de modernisation qui se fait actuellement sentir est dû à des hypothèses politiques sur l'évolution de la sécurité européenne qui se révèlent aujourd'hui erronées. Dans le même temps, l'usure croissante du matériel est désormais manifeste. Compte tenu de l'atténuation du panorama des menaces par rapport aux scénarios de conflits conventionnels, il semblait possible, après la fin de la confrontation entre les deux blocs, de reléguer au second plan les investissements majeurs dans le secteur de l'armement. Des ajournements politiques, des ajustements structurels et l'entretien des principaux systèmes d'armes, souvent relativement récents, ont



Navires de guerre des marines finlandaise, danoise et suédoise en route pour Turku lors de l'exercice militaire Northern Coasts en 2014. Roni Lehti/Lehtikuva / Reuters

permis de maintenir temporairement les conditions fondamentales garantissant la capacité de défense militaire.

Du point de vue de la société dans son ensemble, cette approche a fait ses preuves au cours des deux dernières décennies et contribué à financer d'autres priorités sociales. Or, de plus en plus de systèmes existants atteignant leur fin de vie, une grande partie de la base d'équipements arrive aujourd'hui à épuisement. Parallèlement à

cela, l'environnement de sécurité est en pleine mutation. L'hypothèse que le risque militaire résiduel reste négligeable jusqu'aux années 2030 et au-delà est désormais clairement remise en question, y compris par les gouvernements des pays extérieurs à l'OTAN. Par conséquent, il redevient capital de poser des bases politiques pérennes pour l'acquisition d'armements. Comme le prévoyaient les analyses n° [181/182](#) du CSS, le niveau national joue de nouveau un rôle central.

## Instruments et possibilités

Lors de l'élaboration de sa politique d'armement, la principale tâche de l'État est de créer des conditions-cadres appropriées pour l'acquisition et le maintien de ses capacités militaires, tant du point de vue des pouvoirs publics que des acteurs du secteur privé. Il ne s'agit pas seulement d'intégrer les exigences légales strictes et les restrictions structurelles liées au contexte national. Il faut également tenir compte du fait que les exigences de la société civile en matière d'acquisition d'armement augmentent sensiblement dans de nombreux pays d'Europe. La nécessité d'acquérir à temps des équipements militaires complexes avec des moyens budgétaires limités est devenue une véritable gageure dans un contexte marqué par l'intensification des réglementations et un besoin accru de transparence et de légitimité.

On peut certes considérer que les moyens d'ajustement classiques des politiques d'armement – tels que la définition d'orientations politiques en matière d'acquisition et de coopération, l'élaboration d'une politique industrielle sectorielle, la réglementation des participations ou des compensations industrielles ou la gestion équilibrée des mesures de transparence – sont efficaces. Cependant, les risques pratiques inhérents à la mise en œuvre de projets technologiques d'un haut niveau de complexité, y compris les éventuels retards et hausses de

## En 2017, les budgets de défense sont repartis à la hausse en Europe, avec une progression moyenne de 4,25%.

coûts en cours de projet, sont par nature difficiles à éliminer par des moyens politiques. C'est ce qui se produit lorsque, comme dans la plupart des pays européens, il existe une forte dépendance vis-à-vis de fournisseurs internationaux qui sont soumis aux dispositions réglementaires de l'État acheteur, mais qui échappent à son influence politique directe. Si dans d'autres contextes, les interventions directes d'acteurs politiques dans le processus de développement et d'acquisition d'armements complexes continuent à faire partie du répertoire de la politique d'armement, cela ne signifie pas nécessairement que ces interventions ont une influence positive sur ce processus.

L'évaluation des possibilités d'influence de la politique d'armement doit donc aboutir à un résultat différencié. Il ne faut sous-es-

timer ni ses effets internes, ni ses effets externes. Dans le contexte national, un cadre réglementaire qui se concentre avec lucidité sur les intérêts nationaux, tout en tenant suffisamment compte de l'environnement social, peut sans aucun doute favoriser la légitimité. Dans l'interaction avec les partenaires de coopération potentiels à l'étranger, des orientations politiques claires peuvent également susciter la confiance et aider à s'adapter préalablement aux attentes. Mais la politique d'armement doit aussi prendre en considération un certain nombre de facteurs sur lesquels elle ne peut avoir qu'une influence partielle.

### Un pouvoir d'achat en déclin constant

En 2017, les budgets de défense sont repartis à la hausse en Europe, avec une progression moyenne de 4,25%. Dans le même temps, de nombreux pays européens sont confrontés à une augmentation disproportionnée des coûts de développement et d'acquisition des équipements militaires. Ce «problème de l'économie de la défense» entraîne des conflits de répartition de plus en plus douloureux, y compris au sein des forces armées. Selon des études sur le sujet, les prix des systèmes aériens, terrestres et navals complexes augmentent d'année en année à un rythme bien plus rapide que dans le secteur civil. Par exemple, l'élévation annuelle du coût des avions militaires de conception américaine a été évaluée entre 7 et 12%. Cette hausse était pour l'essentiel imputable à la complexité croissante des systèmes, tandis que l'augmentation annuelle du fait des marges bénéficiaires des fabricants et d'autres facteurs économiques se situait à peu près dans la fourchette des indices de prix civils. On enre-

gistre des valeurs comparables dans d'autres grandes nations d'armement et pour d'autres systèmes à technologie complexe. Par rapport au taux d'inflation global, les hausses budgétaires réelles de plusieurs points de pourcentage se traduisent rarement par une amélioration équivalente du pouvoir d'achat des organismes acquéreurs: elles ne font que ralentir son érosion permanente. Une grande partie de l'augmentation des coûts est attribuable aux souhaits des clients. Dans le même temps, l'industrie dispose d'une marge de manœuvre limitée pour optimiser la rentabilité. D'une part, les économies d'échelle, qui pourraient entraîner une baisse des prix unitaires pour des volumes d'achat plus importants, sont absentes de ce secteur. D'autre part, la limitation de la libre concurrence au-delà des frontières nationales, souhaitée par les pou-

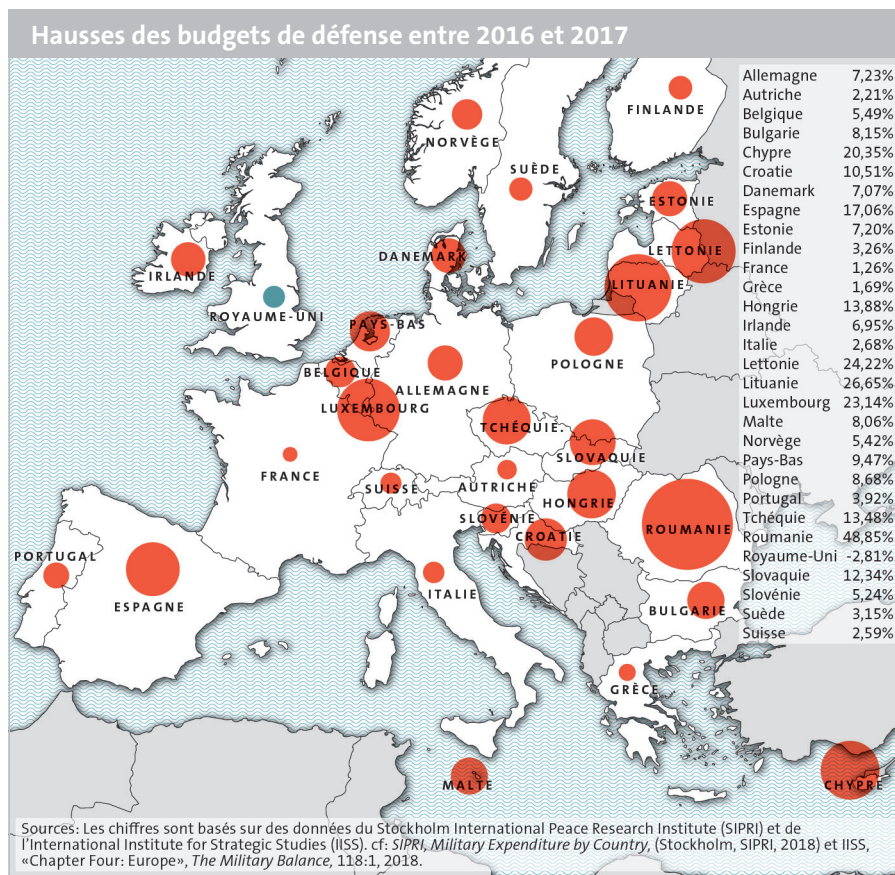
voirs politiques, débouche souvent sur des positions quasi monopolistiques de certains fournisseurs. Du fait de ces deux facteurs, il est peu probable que les États parviennent à endiguer l'escalade des coûts.

Outre la hausse des dépenses d'investissement, le fait que la courbe des dépenses de personnel grimpe également aggrave le problème fondamental de l'économie de la défense. La Suisse fait partiellement exception à cette règle. De fait, le taux d'investissement d'environ 40% prévu dans le cadre financier de l'armée suisse jusqu'en 2020 apparaît très ambitieux par rapport aux autres pays d'Europe. C'est là le fruit du système de milice suisse, dont les coûts de personnel sont relativement faibles. Mais un taux d'investissement élevé s'accompagne également de problèmes difficilement évitables lorsqu'on introduit rapidement des systèmes de haute technicité.

Dans le même temps, une croissance régulière du budget, même au niveau des années précédentes, n'est nullement garantie à moyen et long terme. Les dépenses d'armement ont souvent évolué de façon anticyclique par le passé. Ainsi, il ne faut pas nécessairement s'attendre à les voir baisser si la croissance économique ralentit. Des augmentations répétées dans une fourchette élevée à un, voire deux chiffres, élargiraient effectivement la marge de manœuvre. À l'heure actuelle, cette option semble toutefois exclue dans la plupart des pays européens. La politique d'armement doit s'adapter au contexte. Les réalités budgétaires extrêmement contraintes placent les États face à un dilemme: d'un côté, les systèmes doivent répondre de la manière la plus complète possible aux exigences de l'utilisateur. De l'autre côté, une réduction de la complexité ou une augmentation significative du nombre d'unités grâce à des acquisitions coordonnées et coopératives peuvent générer d'importantes économies.

### Une coopération forcée

Au vu de la diminution progressive des possibilités réelles d'investissement, de nombreux responsables de la planification militaire ont du mal à concilier les exigences déjà réduites en matière de défense et d'armement avec les ressources disponibles. Parallèlement à ce phénomène, l'évolution du marché et les décisions politiques ont conduit dans beaucoup de pays à un affaiblissement des industries nationales de défense, sans que l'on assiste pour l'instant au développement d'un marché intégré de la défense au niveau européen. Pour les petits pays et les puissances moyennes, il



s'avère donc indispensable d'établir des coopérations internationales en matière d'armement sur une base bilatérale ou multilatérale – que ce soit pour intégrer de façon judicieuse les différentes acquisitions ou pour obtenir des avantages à moyen et long terme. En revanche, les efforts pour renforcer l'autosuffisance dans les domaines de la recherche, du développement et de la production se révèlent de plus en plus problématiques, même pour les puissances établies.

Il convient cependant de noter que les États continuent de rechercher des coopérations, à la fois comme option pragmatique au niveau national et comme projet politique pour approfondir des relations bilatérales. Dans la pratique, ces deux motivations se mêlent souvent. Les projets de coopération restent considérés comme des instruments d'optimisation des coûts et de l'efficacité, en particulier pour les systèmes à forte intensité capitaliste et de haute technicité, tels que les avions de combat. Du point de vue économique, la coopération avec des pays partenaires en Europe peut alors présenter des avantages considérables. D'une part, elle peut faciliter cer-

taines économies d'échelle et réduire les coûts unitaires variables. Il apparaît toutefois peu probable que ces avantages, au demeurant souhaitables, puissent être pleinement réalisés. D'autre part, les accords de coopération permettent aussi de protéger au niveau national, et même parfois sur le plan juridique, des programmes controversés. Ils peuvent donner accès à des sources de financement supplémentaires. Ainsi, les coûts élevés de recherche et développement peuvent être couverts par une instance extérieure telle que le Fonds européen de la défense ou répartis de façon égale ou proportionnelle entre les États participants.

Cette dernière option offre un autre atout: la participation aux activités de R&D et de production permet d'assurer la compétitivité et la viabilité des industries nationales de défense. Comme le montre la dernière collecte de données de l'Agence européenne de défense, environ un quart des dépenses de défense sont aujourd'hui consacrées à des programmes communs, avec une tendance aux contrats bilatéraux et multilatéraux avec des partenaires européens. Depuis 2009, entre 85 et 95% des dépenses totales de l'Agence ont été inves-

tées dans l'achat d'équipements militaires impliquant la participation d'au moins deux États membres.

La Commission européenne s'efforce, elle aussi, d'améliorer la coordination et la coopération dans le domaine de l'acquisition d'armement grâce à différentes mesures du *Plan d'action européen de la défense* lancé en 2016. Le Fonds européen de la défense est au cœur de cette stratégie. Il prévoit de débloquer 90 millions d'euros d'ici 2019 dans le cadre d'activités transnationales de recherche et développement. En matière de développement et d'acquisition, environ 500 millions d'euros seront mobilisés chaque année d'ici 2020 pour soutenir des consortiums de projet composés de trois entreprises issues d'au moins deux États membres et les aider à renforcer leurs capacités communes. L'objectif de cette initiative de grande envergure est de favoriser la mise en place de coopérations par des incitations financières, et non par de nouvelles mesures réglementaires ou par un renforcement des directives sur les marchés publics.

L'intégration et la consolidation tant attendues du marché européen de la défense devraient contribuer à la sécurité de l'Union de deux manières: en améliorant l'interopérabilité et en réduisant les inefficacités et les doublons fonctionnels, qui restent importants. Les États membres de l'UE disposent actuellement d'environ 178 véhicules blindés différents, 29 types d'unités de surface et 22 types d'avions de combat. En minimisant cette fragmentation tenace, ils devraient éviter des coûts d'opportunité d'au moins 30 milliards d'euros par an – ce qu'on appelle le *coût de la non-Europe*. Quelles seront les conséquences directes de cette structure d'incitation sur la volonté de coopération des États membres de l'UE? Cela conduira-t-il à un délitement du protectionnisme dans le secteur de l'armement? Ces implications sont impossibles à prévoir pour l'instant.

### Le rôle de la promotion industrielle

En fait, malgré certains progrès, les coopérations transfrontalières en matière d'armement restent de l'ordre de l'exception: en moyenne, les États membres consacrent encore plus de 80% de leurs investissements à des projets à l'échelle nationale. Même si les ressources financières correspondantes ne bénéficient pas uniquement à des prestataires nationaux, cela montre que l'ouverture à des acquisitions communes en dehors des silos nationaux reste limitée. Selon une étude du Parlement européen sur les adjudications publiées entre 2011 et

## Politique d'armement de la Suisse

La politique suisse de l'armement est définie par le Conseil fédéral et étayée par le DDPS dans des documents subordonnés. Les «Principes du Conseil fédéral en matière de politique d'armement du DDPS» sont disponibles dans une [version révisée](#) depuis fin octobre 2018. La présentation détaillée des exigences de la politique d'armement dans des documents accessibles au public montre un degré relativement élevé de transparence et est tout à fait remarquable dans une comparaison internationale. Dans le cadre de la révision de la politique suisse de l'armement, le CSS s'est également penché sur les tendances de la politique de l'armement dans certains États européens et a publié les résultats de ces travaux dans une [étude du CSS](#).

2014, la proportion de fournisseurs nationaux dans les grands pays (Allemagne, France, Royaume-Uni, Italie) est restée relativement stable avec des taux situés entre 92 et 98%.

L'attachement persistant de ces États à des politiques industrielles autocrates de type classique leur apporte-t-il des avantages décisifs? Il convient de l'évaluer au cas par cas. Dans une perspective plus large, les politiques d'armement des grands pays allient des tendances à l'immobilisme national à un enthousiasme purement situationnel pour les solutions européennes, ce qui conduit même certains observateurs à soupçonner un retour au nationalisme des décennies passées en matière d'armement. Cette vision est peut-être excessive. Pour autant, le potentiel d'intégration semble rester limité, même si les tendances hésitantes à l'ouverture devraient se poursuivre.

Les petits pays qui envisagent de promouvoir des capacités de niche ont adopté une autre approche. Leur objectif est d'utiliser leur base industrielle comme avantage pour négocier des coopérations internationales solides. Même s'il s'agit souvent de poli-

tiques superficielles visant à maintenir les structures existantes, l'argument selon lequel l'existence de fournisseurs compétitifs peut avoir un effet positif sur les conditions-cadres de telles coopérations est difficile à balayer. Pour les petits pays, une base industrielle de taille raisonnable mais performante peut donc constituer une composante importante d'une politique d'armement adaptée à l'environnement international et intrinsèquement bien pensée.

### Réorientation des non-alignés

Au même titre que des composantes industrielles bien adaptées alimentent une politique d'armement équilibrée, l'acquisition d'équipements militaires dans le cadre d'une stratégie de sécurité appropriée est une approche qui s'avère de plus en plus utile depuis 2014. C'est notamment le cas pour les pays qui cherchent à établir des liens avec le système de sécurité euroatlantique en dehors du réseau d'alliance de l'OTAN. La Suède, par exemple, a décidé en août 2018 de conforter l'intensification de sa coopération avec les États-Unis en achetant des systèmes de défense aérienne *Patriot*. Officiellement, cette décision était motivée par le fait que le matériel américain se trouvait à un stade de développement et de test plus avancé que le système franco-italien SAMP/T. En réalité, la Suède a fait des compromis de taille dans des domaines tels que les compensations et le prix d'achat, que seule sa volonté d'approfondir ses relations avec Washington en matière de défense et d'armement peut raisonnablement expliquer.

Sa voisine scandinave la Finlande voit, elle aussi, les opportunités politiques que le remplacement complet de 64 F/A-18 *Hornet* pourrait présenter. Ainsi, comme ce fut le cas lors de l'acquisition des F/A-18 au début des années 1990, ce projet d'achat devrait servir de point de départ et de levier pour renforcer les liens politiques et asseoir la position de la Finlande en matière de sécurité, même sans devenir officiellement membre de l'Alliance de l'Atlantique nord. De cette manière, l'établissement ou la

consolidation de partenariats dans le domaine de l'armement devrait favoriser la stabilité militaire et devenir une composante implicite du dispositif de dissuasion finlandais.

Bien qu'il ne s'agisse là que d'une approche possible pour une politique d'armement bien intégrée du point de vue de la sécurité, ces deux pays non alignés montrent la voie d'une utilisation assurée de leurs instruments relativement limités dans le domaine de la politique d'armement. Cependant, outre un niveau d'ambition adapté aux besoins nationaux, le principal facteur de réussite de cette approche est un soutien suffisant de la scène politique et de la population aux grands projets. Compte tenu des marges de manœuvre limitées sur le plan budgétaire, il est particulièrement important de mettre en œuvre une politique d'information active et de longue haleine, associée à un consensus social aussi large que possible.

Aujourd'hui, une politique d'armement prospective avec une large assise redevient un instrument central d'une stratégie de sécurité et de défense, notamment au vu des restrictions manifestes qui touchent de nombreux pays européens. Si elle est adaptée aux conditions nationales et sait tirer parti d'une coopération politique et industrielle plus étroite avec des partenaires compatibles, une telle politique d'armement peut apporter une contribution importante pour combler le déficit de modernisation dans le secteur de la défense.

**Michael Haas** est chercheur au Center for Security Studies (CSS). Ses principaux domaines d'étude sont les technologies et les politiques militaires.

**Annabelle Vuille** est chercheuse au CSS. Elle s'intéresse notamment aux politiques d'armement et aux décisions d'achat des petits pays.

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, Fabien Merz, Benno Zogg  
Traduction: Interserv; Relecture: Fabien Merz  
Layout et graphiques: Miriam Dahinden-Ganzoni  
ISSN: 2296-0228; DOI: 10.3929/ethz-b-000300574

Feedback et commentaires: [analysen@sipo.gess.ethz.ch](mailto:analysen@sipo.gess.ethz.ch)  
Téléchargement et abonnement: [www.css.ethz.ch/cssanalysen](http://www.css.ethz.ch/cssanalysen)

Parus précédemment:

La politique de Trump au Moyen-Orient No 233  
Les défis du contrôle des armements nucléaires No 232  
Le Bélarus entre Est et Ouest No 231  
Externalisation – le pari de l'UE sur les migrations No 230  
Gestion de la religion dans les conflits: l'approche suisse No 229  
Les droits de l'homme en terrain mouvant No 228