

Les dépenses de défense en Europe : peut-on faire mieux sans dépenser plus ?

Fabio LIBERTI

Our Europe Unser Europa
La nostra Europa A nossa Europa
Nuestra Europa ons Europa η Ευρώπη μας
Vårt Europa L-Ewropa taghna Noastrã Europa
Vores Europa A mi Európank Naše
Evropa Nasza Europa **Нашата** Европа Meie Euroopa
Mūsu Europa Mūsu Eiropa Waša Eurōpa
Naša Evrópa Meidan Eurooppamme
Notre Europe





Les dépenses de défense en Europe : Peut-on faire mieux sans dépenser plus ?

Fabio Liberti



Fabio Liberti

Fabio Liberti est Directeur de recherche à l'IRIS.

Spécialiste des politiques de défense des principaux Etats membres de l'UE, ainsi que de la BITD européenne et des questions d'armement, il participe à de nombreux programmes de recherche sur les questions liées à la PeSDC menés par l'Agence européenne de Défense et la Commission européenne. Il est également l'auteur de plusieurs études et notes de consultance pour le Ministère français de la Défense.

Notre Europe

Notre Europe est un laboratoire de pensée indépendant dédié à l'unité européenne. Sous l'impulsion de Jacques Delors, il a l'ambition depuis 1996 de « penser l'unité européenne ».

Il souhaite contribuer aux débats d'actualité avec le recul de l'analyse et la pertinence des propositions d'action en vue d'une union plus étroite des peuples d'Europe. Il a également pour objectif de promouvoir l'implication active des citoyens et de la société civile dans le processus de construction communautaire et l'émergence d'un espace public européen.

Dans cette optique, Notre Europe mène des travaux de recherche, produit et diffuse des analyses sous formes de courtes notes, d'études et d'articles, et organise des rencontres publiques et des séminaires de réflexion. Ses analyses et propositions se concentrent autour de quatre thématiques :

- *Visions d'Europe : la méthode communautaire, l'approfondissement et l'élargissement de l'Union européenne, le projet européen sont une œuvre en perpétuel mouvement. Notre Europe s'efforce de tracer une voie dans la multitude des futurs possibles.*

- *La démocratie européenne en action : la démocratie se construit au quotidien. Notre Europe croit que l'intégration européenne concerne tous les citoyens, acteurs de la société civile et niveaux d'autorité dans l'Union et cherche donc à dégager les voies pour renforcer la démocratie européenne.*
- *Coopération, compétition et solidarité : « La compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit » sont l'essence du contrat européen selon Jacques Delors. Fidèle à cette vision, Notre Europe explore et avance des solutions innovantes en matière économique, sociale et de développement durable.*
- *Europe et gouvernance mondiale : modèle original de gouvernance dans un monde de plus en plus ouvert, l'Union européenne a un rôle croissant à jouer sur la scène internationale et pour le développement d'une gouvernance mondiale efficace, que Notre Europe souhaite définir.*

Successivement présidée par Jacques Delors (1996-2004), Pascal Lamy (2004-05), Tommaso Padoa-Schioppa (2005-10) et António Vitorino (depuis 2011-), Notre Europe vise une stricte indépendance de pensée et œuvre dans le sens du bien public. C'est pourquoi l'ensemble de ses travaux est accessible gratuitement via son site Internet, en français et en anglais : www.notre-europe.eu.

Présentation du projet : «Comment mieux dépenser ensemble»

EULALIA RUBIO, NOTRE EUROPE

Les négociations relatives au cadre financier pluriannuel post-2013 s'inscrivent dans une période où de nombreux États membres déploient de considérables efforts de consolidation budgétaire. Dans ce contexte, il n'est guère surprenant d'entendre des voix s'élever à nouveau avec force pour demander que l'on « applique l'austérité » à l'échelon européen. Et pourtant, compte tenu de sa taille limitée (1 % du PNB de l'UE et 2,5 % des dépenses publiques européennes), on ne peut attendre d'importantes économies d'une réduction des dépenses à l'échelle communautaire.

Pour répondre au défi de l'austérité, il serait plus judicieux de se pencher sur les dépenses globales – c'est à dire aux niveaux national et communautaire – et d'explorer les possibilités de réaliser des gains d'efficacité en réorganisant les dépenses ou en améliorant la coordination des dépenses nationales et communautaires.

Tel est l'objectif de la série de publications que Notre Europe lance sous l'intitulé « Comment mieux dépenser ensemble ». Les analyses menées dans ces publications sont originales à plus d'un titre :

- Premièrement, les auteurs des documents ne se contentent pas de regarder ce qui se passe à l'échelle de l'UE, mais prennent en considération les dépenses d'ensemble – tant à l'échelle nationale qu'au niveau de l'UE – et étudient les synergies possibles entre les interventions budgétaires communautaires et nationales.
- Ensuite, chaque document se consacre à un domaine politique précis et est rédigé par un expert en la matière.
- Enfin, l'analyse va au-delà de la question du « dépenser plus ou dépenser moins » et aborde la question du « dépenser mieux ». Dès lors, au lieu de se concentrer sur le montant dépensé ou potentiellement économisé, les auteurs se penchent sur la définition appropriée des interventions budgétaires dans un domaine donné et sur les mérites des dépenses au regard d'autres types d'interventions publiques.

1 – L'approche agrégée : une réponse judicieuse au défi de l'austérité

Comme mentionné ci-avant, ces publications se caractérisent notamment par l'adoption d'une approche agrégée pour explorer de possibles voies d'amélioration de l'efficacité des finances publiques en Europe. Penser en termes agrégés permet de dresser un tableau plus large de la situation, de déterminer ce qui est dépensé aux niveaux européen, national et infranational dans un domaine politique précis, et enfin de mieux appréhender la manière dont ces différents niveaux de dépenses interagissent.

Comme l'explique Amélie Barbier-Gauchard dans sa contribution au projet¹, l'adoption d'une vision globale des finances publiques en Europe

1. Barbier Gauchard, Amélie (2011), *Penser le budget communautaire et les dépenses publiques en Europe – La nécessité d'une approche agrégée*, Notre Europe.

offre de nombreux avantages. Dans les débats consacrés au budget communautaire, la question des dépenses communautaires est généralement abordée de manière quasi-exclusive. En conséquence, il est par exemple fréquent d'entendre critiquer la structure actuelle des dépenses communautaires au motif qu'elles ne reflètent pas la hiérarchie des défis et des priorités politiques établies par les autorités de l'Union. Ce type de commentaire fait tout simplement l'impasse sur le fait que les dépenses communautaires ne représentent que 2,5 % de l'ensemble des dépenses publiques en Europe. Comme le fait observer à juste titre Barbier Gauchard, une vision agrégée permet de nourrir des jugements plus fondés quant à la hiérarchie des ressources consacrées aux différentes priorités politiques en Europe. Cela permet également de comparer la composition des dépenses publiques en Europe avec ce que l'on observe dans d'autres entités fédérales ou confédérales (comme les États-Unis).

Une approche agrégée peut également s'avérer particulièrement utile en vue de l'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques en Europe. Comme évoqué plus haut, le budget communautaire est très limité – il ne représente que 1% du PIB de l'UE, tandis que les dépenses nationales dans l'UE-27 représentent environ 50% du PIB national en moyenne. Une réduction du budget communautaire ne peut donc constituer la 'panacée' pour redresser les finances publiques nationales. Il semble en revanche plus prometteur de chercher à réaliser des gains d'efficacité en réorganisant les dépenses ou en améliorant la coordination des dépenses nationales et communautaires.

La réorganisation des dépenses revient en réalité à poser l'une des éternelles questions qui jalonnent les débats sur le budget communautaire : « Qui doit faire quoi ? ». Si de nombreuses études se sont déjà penchées sur la question, notre exercice se démarque en ce sens où nous nous concentrons sur des domaines politiques particuliers. Donc, au lieu d'identifier les domaines politiques pour lesquels des interventions supranationales

semblent souhaitables, nous cherchons à identifier, pour un domaine politique spécifique (cf. §-2), quelles dépenses concrètes seraient mieux effectuées à l'échelle communautaire par rapport à l'échelon national.

En ce qui concerne la coordination, il convient d'observer que la plupart des dépenses communautaires portent sur des domaines de compétence 'partagée' avec les États membres, et/ou sont soumises au cofinancement national. Dans ces circonstances, l'amélioration de l'efficacité des dépenses communautaires dépend en grande partie de notre capacité à organiser de manière efficace les interventions de dépense nationales et communautaires qui se chevauchent.

Enfin, nous pensons qu'il est nécessaire de réfléchir sérieusement à la manière d'améliorer la coordination horizontale entre les actions budgétaires nationales. Comme le souligne Barbier-Gauchard, il n'est pas rare d'entendre parler de la nécessité d'utiliser le budget communautaire afin de mettre en œuvre la stratégie UE-2020, mais nous ne devons pas oublier que la mise en œuvre de cette stratégie relève pour l'essentiel de la responsabilité nationale. Jusqu'il y a peu, les efforts consentis au niveau national pour réaliser les objectifs UE-2020 étaient coordonnés dans le cadre de ce que l'on appelle la « méthode ouverte de coordination », mais il est désormais temps d'intégrer plus explicitement l'élément 'dépenses' dans ces efforts de coordination, et notamment l'élément national. Au-delà du cadre « UE-2020 », la coordination des interventions financières au niveau national pourrait également engendrer d'importants gains d'efficacité dans d'autres domaines politiques marqués par d'importantes externalités ou économies d'échelle (par exemple la sécurité et la défense, l'immigration, etc.).

2 – L’approche sectorielle : intégrer l’expertise technique dans les débats sur le budget de l’UE

Autre élément caractéristique de ce projet, chaque publication est axée sur un domaine politique particulier et est rédigée par un expert dans ce domaine. Ce choix délibéré en faveur d’une approche sectorielle repose sur plusieurs considérations.

Pour commencer, les débats relatifs aux dépenses communautaires se focalisent trop sur les chiffres et l’argent, et trop peu sur le contenu et la forme des politiques financées à l’échelon communautaire. En proposant une analyse de nature sectorielle, notre objectif est de prendre le contrepied de cette logique, de porter une attention plus soutenue au fondement, à l’objectif et à la conception des interventions publiques aux niveaux communautaire et national, et moins aux coûts de ces interventions. En d’autres termes, nous souhaitons aller au delà de la question du « dépenser plus ou dépenser moins » pour aborder celle du « dépenser mieux ». Si nous avons choisi de mettre en exergue la qualité des dépenses au détriment du montant dépensé, nous ne sous-estimons par pour autant l’ampleur du défi de l’austérité auquel nous sommes confrontés. Nous considérons cependant que ‘mieux dépenser’ constitue une réponse communautaire plus durable et plus élaborée à ce défi de l’austérité, par opposition à des réductions généralisées des dépenses communautaires. Contrairement aux coupes budgétaires, l’amélioration des dépenses publiques offre de meilleurs résultats en termes de croissance, de cohésion, de sécurité, de bien-être... ce qui, au final, réduit les futurs besoins de dépenses et, partant, favorise la viabilité à long terme des finances publiques.

Si nous avons privilégié l’approche sectorielle, c’est aussi parce que nous pensons que l’évaluation des potentialités du fédéralisme fiscal nécessite une expertise sectorielle. L’identification des effets externes des politiques ou de l’existence d’économies d’échelle est loin d’être un exercice

aisé. Il faut se baser sur une bonne connaissance des enjeux et de la nature des interventions publiques dans un domaine précis pour déterminer s'il existe des défis transnationaux nécessitant une intervention supranationale, si les interventions publiques se caractérisent par des rendements d'échelle en hausse, ou encore pour jauger le niveau d'hétérogénéité des préférences politiques entre les différents États membres.

Enfin, si nous sommes d'avis que les experts sectoriels peuvent apporter une vision éclairée et à même de nourrir utilement le débat sur les dépenses communautaires, nous sommes également conscients des possibles limites de leurs analyses. Les experts en politiques sectorielles ne sont pas nécessairement spécialistes en questions de finances publiques. Ils ne connaissent pas forcément les détails du fonctionnement et des résultats des programmes de dépenses communautaires. Notre principal objectif n'est donc pas de fournir des propositions précises en vue des prochaines perspectives financières, mais bien d'apporter des pistes de réflexion et des recommandations d'ordre général, susceptibles de sortir des sentiers battus généralement empruntés par les experts budgétaires de l'UE.

3 – L'approche élargie : au-delà du budget communautaire

Pour terminer, si le projet a pour but de contribuer aux débats actuellement menés sur les perspectives financières post-2013, notre analyse ne se limite pas au seul budget communautaire. Celui-ci est un élément parmi d'autres, dans un vaste spectre d'instruments politiques disponibles à l'échelon européen, parmi lesquels se trouvent les interventions politiques et réglementaires mais aussi d'autres types d'intervention financière qui ont lieu en dehors du budget.

L'adoption d'une approche élargie est importante à double titre : premièrement, nous pensons qu'il existe une marge d'amélioration de l'efficacité des dépenses nationales par le biais d'interventions communautaires non budgétaires (par exemple en supprimant les obstacles à la concurrence ou en renforçant la coordination des budgets nationaux). En intégrant l'action communautaire non financière à l'analyse, les auteurs ont la possibilité d'explorer d'autres voies pour consolider l'efficacité des dépenses publiques.

Ensuite, contrairement à une idée très répandue, le budget communautaire est loin d'être le seul instrument utilisé pour financer les actions de l'UE. Une proportion non négligeable des dépenses de niveau communautaire se fait en dehors du budget de l'UE, soit sous la forme de fonds ou de programmes gérés par des institutions communautaires mais non inclus dans le processus budgétaire européen – comme le Fonds européen de développement qui apporte une aide aux pays ACP, ou le mécanisme d'Athènes qui finance des opérations militaires conjointes – soit sous la forme de programmes instaurés dans le cadre d'accords intergouvernementaux – comme l'OCCAR, un mécanisme intergouvernemental qui finance des programmes conjoints en matière de recherche militaire et d'armement (Barbier Gauchard et Bertoncini 2008)². À ces différents programmes, il convient également d'ajouter d'autres instruments financiers communautaires, comme les prêts octroyés par la Banque européenne d'investissement (qui équivalaient à 72 milliards d'euros en 2010) ou, plus récemment, le « Fonds Marguerite », un fonds d'action paneuropéen lancé en 2010 afin de financer des investissements à long terme en Europe dans le domaine de l'énergie, des changements climatiques et des infrastructures. Il est essentiel d'avoir un tableau complet de ces divers moyens de regrouper les ressources au niveau européen, puisque chaque type d'instrument peut s'avérer plus approprié dans tel ou tel domaine.

2. Barbier Gauchard, Amélie ; Bertoncini, Yves ; *Les dépenses européennes non communautaires : une réalité substantielle et en devenir ? Centre d'Analyse Stratégique, La Note de Veille n° 105, juillet 2008.*

Table des matières

| | |
|--|--------------|
| Introduction | P. 1 |
| I - La difficile histoire de l'idée d'une défense européenne | P.5 |
| 1.1 L'échec de la CED (1954) | P. 5 |
| 1.2 Le sommet franco-britannique de Saint-Malo (1998) | P. 9 |
| 1.3 Du Conseil de Cologne (1999) à la PESD | P. 10 |
| 1.4 Le Traité de Lisbonne (2007) : un traité qui ouvre le champ possible | P. 13 |
| II - Les budgets de défense en Europe : état des lieux et évolution dans un contexte de restrictions budgétaires | P. 15 |
| 2.1 La chute des budgets de défense européenne | P. 15 |
| 2.2 La lente adaptation des capacités de défense européenne | P. 17 |
| III - Comment augmenter l'efficacité des dépenses publiques de défense dans l'UE ? Actions en cours et perspectives d'évolution | P. 25 |
| 3.1 Créer un marché européen des équipements de défense | P. 29 |
| 3.2 Européaniser ou communautariser la partie R&D des budgets de défense | P. 35 |
| 3.3 Communautariser le financement des opérations militaires communes | P. 39 |
| 3.4 Mutualiser davantage les équipements | P. 41 |
| Conclusion | P. 47 |
| Bibliographie | P. 53 |

Introduction

La question de l'efficacité de l'action commune entre États européens dans le domaine de la défense anime le débat intellectuel et politique depuis de nombreuses années. La première tentative de fédérer les forces armées européennes, au sein d'une communauté européenne de défense, voyait le jour dans les années 1950, avant d'être rejetée au sein même du pays qui avait émis la proposition, la France. L'idée a été délaissée pendant plus de quarante ans avant de revenir sur le devant de la scène depuis la fin de la guerre froide, aussi bien dans les milieux politiques que dans les cercles académiques. Des coopérations, industrielles et opérationnelles ont en effet été mises en place de façon plus fréquente parmi les États membres de l'Union Européenne depuis le début des années 90. Une politique commune, la Politique de Sécurité et de Défense Commune (PeSDC), a été lancée¹.

1. La genèse de la PeSDC peut être située lors du Sommet Franco-Britannique de Saint Malo, au mois de décembre 1998. A cette occasion, le Président de la République Française, Jacques Chirac, et le Premier Ministre britannique, Anthony Blair, avaient convenu d'une déclaration commune en faveur de la naissance d'une politique européenne de défense autonome. Le Conseil Européen de Cologne, le 3 et 4 juin 1999, s'était approprié cette déclaration pour déclarer la naissance de la Politique Européenne de Sécurité et Défense (PESD) renommée Politique Européenne de Sécurité et de Défense Commune (PeSDC) par le Traité de Lisbonne.

Cependant, malgré des avancées notables, aucune dépense européenne, aucun budget européen de la défense n'existe à ce jour. La PeSDC reste une politique intégralement intergouvernementale, la Commission européenne ne jouant aucun rôle en la matière. Pendant ce temps, les nouvelles institutions prévues par le Traité de Lisbonne, à savoir la Présidence stable du Conseil européen ainsi que le poste de Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, et les personnes qui ont été choisies pour occuper ces responsabilités, cherchent leurs marques dans le domaine du rapprochement des politiques étrangères et de défense des États membres.

Compte tenu du contexte économique actuel, notamment en matière de consolidation et d'assainissement des finances publiques, ainsi que d'un contexte international particulièrement instable, les États européens auraient pourtant tout intérêt à « européeniser » des politiques dans lesquelles les bénéfices d'une dépense commune n'auraient aucune commune mesure avec les effets des dépenses nationales.

Dans ce sens, certains États membres commencent, de façon timide, à chercher une optimisation de la dépense de défense. Le meilleur exemple de ce type de politique est le Traité de défense franco-britannique, signé au mois de novembre 2010 par Nicolas Sarkozy et David Cameron, stipulant, à travers 17 accords allant du renforcement de la formation commune des officiers à l'établissement d'un groupe aéronaval commun, une importante consolidation de la coopération bilatérale afin d'obtenir une meilleure efficacité des capacités militaires nationales et une importante intégration des forces armées de deux pays pour suppléer à d'éventuelles décisions de répartition de tâches entre les deux États. Ce Traité, bilatéral, a été stipulé en dehors du cadre de l'Union. Peu après l'initiative franco-britannique, l'Allemagne et la Suède ont proposé, fin novembre 2010, à travers un « *food for thought paper* » (« *European Imperative. Intensifying Military Cooperation in Europe* ») de mettre en place à l'intérieur de l'Union

Européenne une politique de partage et de mutualisation des capacités militaires, afin de compenser les réductions des budgets de défense des différents pays européens par une coopération plus importante.

Des exemples de partage ou mutualisation capacitaire existent déjà, comme en témoigne l'*European Air Transport Centre* d'Eindhoven, né d'une mise en commun de flottes d'avions de transport stratégique d'un certain nombre d'États européens. Cette initiative germano-suédoise s'insère dans le « Cadre de Gand », soit le fruit d'une réunion informelle entre les Ministres de la défense des 27 États membres de l'UE qui fixait les conditions pour arriver à des résultats concrets en termes de partage et mutualisation capacitaire dès la fin de l'année 2011. La France, la Pologne et l'Allemagne ont cru bon d'affirmer leur soutien à un développement de la PeSDC au travers d'une troisième initiative, dénommée « Lettre de Weimar », envoyée le 6 décembre 2010 au Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité de l'Union. Cependant, ces initiatives, si louables soient-elles, butent sur une série de problématiques, politiques avant tout, mais également industrielles, technologiques, financières, stratégiques, qui rendent toute avancée assez difficile et qui laissent perdurer une série de redondances et d'inefficacités qui réduisent l'efficacité de la dépense des États membres de l'Union dans le domaine de la défense. Ce papier s'attache à expliquer de façon articulée les blocages qui empêchent une meilleure efficacité de la dépense de défense en Europe, et à proposer des solutions en vue d'une amélioration de celle-ci.

La section qui suit retracera l'histoire de la difficile affirmation de la PeSDC, pour s'intéresser ensuite à l'état des budgets nationaux dans le domaine de la défense en Europe et aux conséquences de la situation actuelle sur la Base Industrielle et Technologique de Défense Européenne (BITDE). Seront ensuite proposées des recommandations sur les actions à entreprendre au niveau européen afin d'améliorer l'efficacité de la dépense militaire en

Europe à travers une éventuelle « européanisation » de celle-ci. Nous analyserons également les raisons des blocages, aussi bien techniques que politiques qui ont à ce jour empêché une meilleure intégration dans le domaine de la Défense.

I -La difficile histoire de l'idée d'une défense européenne

1.1 - L'échec de la CED (1954)

Au sortir de la deuxième guerre mondiale, les États européens découvrent la fin de leur hégémonie sur les affaires internationales. Les atrocités, les pertes humaines, et l'anéantissement des forces armées subis au cours de la guerre ont radicalement changé l'environnement international du continent européen. Dans certains cas, ce sont les fondements mêmes des États qui sont à reconstruire comme ce fût le cas pour l'Allemagne ou l'Italie. Dans d'autres, une forte présence militaire étrangère limite, dès la fin de la guerre, l'exercice de la souveraineté nationale (notamment dans les Pays d'Europe centrale et orientale).

Dès 1947, Bernard Baruch, ancien conseiller économique du Président américain Roosevelt, utilise l'expression de « guerre froide » pour décrire la nouvelle situation du continent européen suite au vote, par le Congrès américain, de mesures d'aide à la Grèce et à la Turquie, en proie à des

mouvements insurrectionnels. Le 5 mars 1946, dans un célèbre discours à l'Université de Fulton, Winston Churchill avait déjà dénoncé le « rideau de fer » qui était en train de s'abattre sur l'Europe.

La création de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) par le Traité de Washington le 4 avril 1949, la cristallisation de l'occupation soviétique des États d'Europe centrale et orientale ont ensuite « gelé » la situation européenne jusqu'à l'année 1989. Le durcissement des relations entre les deux blocs, illustré par la guerre de Corée, aura cependant des répercussions importantes pour la défense européenne. En effet, les États-Unis, appelés à envoyer dans la péninsule coréenne un important nombre de soldats, tiennent à envoyer un signal de fermeté en Europe à l'Union Soviétique, afin d'éviter toute action militaire tant qu'ils sont engagés en Corée. C'est ainsi que les États-Unis proposent aux États d'Europe de l'Ouest un renforcement de leur présence militaire sur le sol européen, tout en demandant pour la première fois un effort de « *burden sharing* » ou de partage du fardeau à ceux-ci. Il s'agit, ni plus ni moins, de demander la normalisation du statut de l'Allemagne occidentale, ainsi que son intégration à l'OTAN². Face au spectre d'un réarmement allemand, perçu comme une déroute diplomatique à Paris, le gouvernement français dirigé par René Pleven et sous l'impulsion de Jean Monnet, présente le 24 octobre 1950 à l'Assemblée Nationale française un projet pour la création d'une « Communauté Européenne de Défense » (CED)³. Il s'agissait ni plus ni moins de créer une Europe politique, une Union progressive des États européens qui aurait commencé avec la fusion des forces armées des États membres, forces armées qui auraient été gérées par un Ministre de la Défense européen, qui aurait à son tour répondu de ses actions devant une assemblée parlementaire européenne. Le Traité instituant la CED fut signé par 6 États⁴ le 27 mai 1952.

2. Dès le mois de septembre 1950, le secrétaire américain à la défense, Dean Acheson avait affirmé souhaiter voir des « allemands en uniforme à l'automne 1951 ».

3. Sur l'épisode de la genèse et de la faillite de la CED, voir Bino Olivi et Alessandro Giaconi, « L'Europe difficile », Folio Histoire, Gallimard, Paris 2007.

4. République Fédérale Allemande, Belgique, France, Italie, Luxembourg et Pays Bas.

Le processus de ratification du Traité, finalisé dans les autres États fondateurs, connut un brusque arrêt à l'Assemblée Nationale française le 30 août 1954 lorsque les députés français refusèrent la ratification du Traité. La mort de Staline en 1953, la crise des colonies et la crainte de la renaissance économique allemande (alors que le projet de CED devait servir justement à « contrôler » le réarmement allemand) avaient convaincu de nombreux députés français qu'une Union des forces armées d'Europe de l'Ouest n'aurait pas servi les intérêts français. De plus, il ne faut pas sous-estimer l'importance du ressenti des députés de l'époque, dans le contexte du début de la guerre froide, et suivant de peu la fin du deuxième conflit mondiale, une fusion des armées des États d'Europe occidentale étant révolutionnaire à bien des égards.

L'échec de la CED eut des répercussions fondamentales pour le projet d'Europe de la défense. Celui-ci a été tout simplement abandonné durant plusieurs décennies. Lors de l'élaboration du Traité de Rome, un article, le 223⁵, exclut explicitement du processus d'intégration communautaire les activités d'armement liées à la production, le commerce et l'acquisition. Cette disposition jouera au long du processus d'intégration continentale une formidable barrière à « l'eupéanisation » de la production d'armements, facilitant le développement de filières industrielles nationales « étanches » répondant à des logiques strictement nationales. De la même manière, l'idée même d'une « eupéanisation » des politiques de défense disparaît de l'agenda politique des États d'Europe occidentale. Encore aujourd'hui, la PeSDC est une politique intégralement intergouvernementale, ce qui complique l'élaboration et l'acceptation de tout élargissement du périmètre de la politique.

5. Cet article a été « confirmé » dans les Traités qui ont suivi le Traité de Rome, pour devenir l'article 296 du Traité instituant la Communauté européenne, puis à ce jour le 346 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne.

Le rejet de la CED par l'Assemblée Nationale française a par conséquent pratiquement exclu toute avancée dans l'intégration des politiques de défense ainsi que des industries de défense nationales tout au long de la guerre froide. La conséquence de ce manque de coopération européenne a été la dépendance totale des États d'Europe occidentale vis-à-vis du parapluie militaire américain, symbolisé par l'OTAN. On peut en effet penser que, même si l'aide américaine était essentielle pour protéger l'Europe occidentale d'une éventuelle invasion soviétique, une meilleure coordination des États européens aurait permis d'augmenter l'efficacité militaire des armées européennes, et mis l'Europe en position de jouer un rôle plus important au sein de l'OTAN. Au contraire, l'alliance a été largement dominée par les américains.

A la fin de la Guerre froide, alors que les États européens réduisent de façon massive leurs budgets de défense nationaux pour bénéficier enfin des « dividendes de la paix », (voir la partie II) les États Unis réorganisent leur industrie stratégique et, à travers le maintien d'un budget d'équipement des forces armées doté de financements importants, injectent dans le tissu industriel travaillant dans le domaine de la défense des investissements massifs pour inciter l'application des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) au champ de bataille. Les forces armées américaines adoptent le concept de guerre info-centrée (network centric warfare), exploitant leur avance technologique pour améliorer l'efficacité des systèmes d'armement. De leur côté, les États européens découvrent que de nouveaux théâtres d'interventions, de nouveaux types de conflits, de nouvelles menaces prennent forme. L'Europe occidentale perçoit son retard technologique par rapport aux forces armées américaines lors du conflit irakien de 1991. Au long de la décennie 1990, en Bosnie d'abord, puis au Kosovo, les forces armées européennes sont incapables de résoudre des crises déclenchées au cœur même de l'Europe, et seule l'intervention américaine permet d'arriver à la résolution de ces conflits. Les États européens, disposant de forces armées conçues pour

parer une éventuelle invasion soviétique, découvrent dans les années 90 un nouveau concept de guerre, et se retrouvent engagés dans des opérations de maintien de la paix demandant des capacités militaires très éloignées de celles disponibles pour la défense du territoire national et développées en grandes quantités pour répondre aux défis de la guerre froide.

Ainsi, les années 90 marquent la prise de conscience globale à l'échelle européenne de la nécessité d'entreprendre des réformes drastiques au sein des forces armées, comme au sein des industries de défense européennes.

1.2 - Le sommet franco-britannique de Saint-Malo (1998)

A cet égard, le sommet bilatéral franco-britannique de Saint Malo, en décembre 1998, est historique. La France et le Royaume Uni, seules puissances militaires européennes disposant de l'arme nucléaire, et membres permanents du Conseil de Sécurité des Nations Unies, mettent de côté leurs divergences au sujet des questions de défense pour lancer la Politique Européenne de Sécurité et Défense (PESD) qui deviendra la PeSDC avec le Traité de Lisbonne⁶. Ces divergences avaient émergé avec la crise de Suez en 1956 et avaient donné naissance à la posture autonomiste française, et en Grande-Bretagne au renforcement de la *special relationship* avec les États-Unis.

Dans la déclaration finale du Sommet de Saint Malo, Tony Blair et Jacques Chirac déclarent que « l'UE doit avoir la capacité de lancer des actions autonomes, soutenues par des forces militaires crédibles, avec les

6. Les rédacteurs du Traité de Lisbonne ont voulu marquer avec le mot « Commune » le progrès de l'intégration dans ce domaine. Cependant, alors que le Traité offre effectivement d'importants instruments pour un renforcement de l'intégration des politiques de défense nationales dans un sens « commun », ils ont été, pour l'instant, peu ou pas utilisés par les États membres.

moyens de les mettre en place afin de répondre à d'éventuelles crises internationales »⁷.

1.3 - Du Conseil de Cologne (1999) à la PESD

Entraînés par les deux principales puissances militaires de l'Union, les autres États membres acceptent, lors du Conseil Européen de Cologne du 3 et 4 juin 1999 de s'approprier cette déclaration, annonçant ainsi la mise en place des instruments de la PESD.

La fin des années 90 bouillonne ainsi d'initiatives facilitant une meilleure intégration dans le domaine de la défense. C'est à cette époque que certains secteurs industriels du domaine de l'armement sont restructurés dans une optique transnationale, avec la naissance d'industries européennes dans le domaine aéronautique, des hélicoptères, de l'électronique de la défense, des missiles.

Ces restructurations se font sous l'impulsion des pouvoirs publics, l'industrie d'armement étant à l'époque, et encore dans bien des cas aujourd'hui, détenue majoritairement du point de vue de l'actionnariat par les États (en France et en Italie, Thales, EADS, Finmeccanica pour ne citer que quelques exemples), ou bien contrôlée indirectement à travers des droits spéciaux, comme la *Golden Share*, permettant à un État d'orienter la stratégie d'une entreprise – pourtant privée – et d'empêcher toute prise de contrôle de son actionnariat qui ne serait pas acceptée au préalable par le gouvernement en place, comme cela est le cas au Royaume-Uni.

De même, les États étant les seuls clients des entreprises d'armement, et finançant, au travers de leurs budgets nationaux de recherche et d'équipe-

7. La déclaration est consultable dans son intégralité à l'adresse suivante : http://www.ena.lu/declaration_franco_britannique_saint_malo_decembre_1998-010008195.html

ment, le développement de produits de défense (souvent conçus grâce à un travail de coordination préalable entre les forces armées et les industriels) une relation étroite entre un État et « ses » industries de défense est normale et spécifique à ce marché, en nul point comparable à d'autres marchés civils.

La décennie 2000 ne confirmera pas, malheureusement, les espoirs suscités par cette période. Le déchirement intra-européen à l'occasion du second conflit irakien de 2003, les interminables querelles institutionnelles portant sur le Traité de Nice, puis sur celui instituant une Constitution pour l'Europe, enfin sur le Traité de Lisbonne, et, aujourd'hui, la crise budgétaire, ont refroidi les ardeurs européennes en matière d'une meilleure intégration des défenses nationales. La restructuration dans un sens européen des entreprises de défense a marqué également un arrêt.

Pourtant, une européanisation graduelle des politiques, et des capacités militaires et industrielles dans ce domaine n'a jamais été aussi urgente.

En effet la PESD/PeSDC existe désormais depuis plus de dix ans. Plus de 20 missions militaires, civiles ou encore civilo-militaires ont été lancées depuis : nous pouvons citer la mission Atalanta de lutte contre la piraterie, les missions au Tchad, en République Démocratique du Congo, en Bosnie, qui sont indéniablement un succès. Cependant, les instruments de la PESD/PeSDC ont été utilisés uniquement pour des missions dites de « basse intensité ». En ce qui concerne les crises majeures de la décennie 2000, d'autres instruments ont été utilisés, comme par exemple en Afghanistan, où la contribution européenne est encadrée par la mission Otanienne ISAF, ou au Liban, où les États européens forment l'épine dorsale de la mission UNIFIL 2, sans pour autant qu'il s'agisse d'une mission européenne. A l'époque à laquelle ce texte est finalisé, alors que la Libye connaît une condition de guerre civile et que la communauté internationale débat sur

la nécessité d'une action militaire, l'option européenne ne semble pas être prise sérieusement en compte.

Le fait d'utiliser les instruments mis en place pour la PESD/PeSDC uniquement pour des missions « mineures » peut être expliqué par la nouveauté constituée par la politique européenne de la défense, une politique somme tout assez jeune comme nous l'avons déjà remarqué. Cependant, aucune évolution du rôle de la politique européenne de défense n'est visible à l'horizon proche, avec le risque de cantonner la PeSDC au rôle d'instrument d'intervention pour des crises de basse intensité, lorsqu'aucun autre acteur ne veut être impliqué dans le théâtre d'opérations.

La restructuration des industries de défense dans une optique européenne, après la naissance de quatre grands maîtres d'œuvre européens dans le domaine de l'électronique de la défense et de l'aéronautique essentiellement (EADS, BAE systems, Thales et Finmeccanica), ne s'est jamais achevée. Les industries fabriquant des armements à destination de l'armée de terre (blindés essentiellement mais pas seulement) ainsi que les chantiers navals militaires restent essentiellement nationaux, donnant lieu à des situations aberrantes comme le développement de 16 blindés (*armoured fighters vehicles*) ou de 11 frégates différentes dans les 27 États membres, chaque État essayant de développer des capacités nationales par souci de sécurité d'approvisionnement ainsi que pour assurer une charge de travail essentielle pour la survie d'entreprises qui ne seraient pas viables dans une situation de compétition à l'échelle européenne, même minimale et sans commune mesure avec les conditions de concurrence d'une économie de marché.

Pour répondre à ce grand nombre de défis, en 2004, sous l'impulsion d'un certain nombre d'États membres et grâce aux travaux de la Présidence grecque de l'Union Européenne de 2003, les Chefs d'États et de gouvernement européens avaient décidé de donner naissance à l'Agence

Européenne de Défense. Cette Agence, dont la création était inscrite dans le projet de Traité instituant une Constitution européenne, avait vu sa « naissance » anticipée par une décision du Conseil Européen de Thessalonique en juin 2003. L'Agence a pour principal objectif d'assister les États membres dans le développement de leurs capacités militaires, à travers des actions favorisant l'émergence d'une coopération majeure dans le domaine de la R&T, à travers le lancement de nouveaux programmes de coopération, et également à travers des actions facilitant la naissance d'un marché européen des équipements de défense ; des missions ardues d'autant plus que l'Agence dispose d'un budget somme tout assez limité pour accomplir ces missions.

1.4 - Le Traité de Lisbonne (2007) : un Traité qui ouvre le champ des possibles

L'adoption du Traité de Lisbonne a mis à disposition de nouveaux instruments pour le développement de la PeSDC. Les dispositions portant sur la Coopération Structurée Permanente⁸ permettent aux États membres qui le souhaitent de coopérer davantage en sortant du format à 27 et de la règle de l'unanimité, afin d'améliorer les capacités militaires de défense. Le contexte de crise budgétaire, et l'incertitude sur les critères à retenir pour le lancement de cette Coopération Structurée Permanente rendent son adoption dans un avenir proche assez improbable, malgré le fait qu'elle ait été mise en avant par le trio de présidence de l'UE composée par la Pologne, Belgique et la Hongrie. Cependant, l'existence même de ces dispositions laisse la porte ouverte à une possible accélération de la coopération entre États membres dans le cadre des institutions européennes.

8. Voir à ce sujet Sven Biscop et Joe Coelmon « Permanent Structured Cooperation : in defence of the obvious », Policy Paper, EGMONT Institut, juin 2010.

Dans un autre registre, la création de nouvelles institutions stables et du Service Européen d'Action Extérieur (SEAE) devrait permettre une plus grande cohérence dans la conduite de la PeSDC et favoriser une européanisation progressive des politiques de défense nationale. Même si les progrès en la matière restent insatisfaisants, la dynamique de fond en faveur d'une intégration majeure est à souligner.

II - Les budgets de défense en Europe : État des lieux et évolution dans un contexte de restrictions budgétaires

2.1. La chute des budgets de la défense européenne

A la fin de la guerre froide les États européens ont diminué, parfois de manière radicale, leurs budgets de défense. Face à la pacification du continent, les Chefs d'État et de gouvernement pensent pouvoir enfin profiter des « dividendes de la paix » et pouvoir réallouer des ressources précieuses vers d'autres domaines de la dépense publique, plus porteurs électoralement. Ainsi, alors qu'en moyenne les États d'Europe occidentale dépensaient 3,1% de leur Produit Intérieur Brut pour le budget de la défense⁹ entre 1985 et 1989, ce chiffre était tombé à 1,7%¹⁰ en 2008, et ceci avant la crise budgétaire que traversent les États européens.

9. Ce chiffre, ainsi que les tableaux suivants sont issus des statistiques sur les budgets de défense élaborées par l'OTAN, dans le document « Données économiques et financières concernant la défense de l'OTAN », communiqué PR/CP (2009)009, 19 février 2009.

10. Cette comparaison, significative, tient compte cependant de deux périmètres différents. Le pourcentage exprimé pour la période 1985-89 inclut en effet les seuls pays d'Europe occidentale membres de l'OTAN à cette époque, le pourcentage de 2008 englobant la totalité des États européens membres en 2008, après donc l'élargissement de l'OTAN aux pays d'Europe centrale et orientale.

Les États-Unis de leur côté, ont vu leur budget de défense baisser de 6% à 4% au cours de la même période, mais ce dernier chiffre ne tient pas compte des dépenses engagées pour les opérations en Irak et Afghanistan, ni du budget du *Homeland Security Department*, le Ministère américain à la sécurité intérieure créé après les attentats du 11 septembre et dont le budget profite en partie au développement de technologies exploitées également par les forces armées américaines.

**TABLEAU 1- DÉPENSES PUBLIQUES EN DÉFENSE
(EN % DU PIB)¹¹**

| PAYS | MOYENNE 1985-1989 | 2008 |
|--|----------------------|------|
| ALLEMAGNE | 2,9 | 1,3 |
| BELGIQUE | 2.7 | 1.1 |
| BULGARIE | NC | 2.6 |
| RÉPUBLIQUE TCHÈQUE | NC | 1.4 |
| DANEMARK | 2.0 | 1.3 |
| ESPAGNE | 2.1 | 1.2 |
| ESTONIE | NC | 1.9 |
| FRANCE | 3,7 | 2,3 |
| GRÈCE | 4.5 | 2.8 |
| HONGRIE | NC | 1.2 |
| ITALIE | 2,2 | 1,3 |
| LETTONIE | NC | 1.7 |
| LITUANIE | NC | 1.1 |
| LUXEMBOURG | 0.8 | 0.4 |
| PAYS BAS | 2.8 | 1.4 |
| POLOGNE | NC | 1.9 |
| PORTUGAL | 2.5 | 1.5 |
| ROUMANIE | NC | 1.5 |
| SLOVAQUIE | NC | 1.5 |
| SLOVÉNIE | NC | 1.5 |
| ROYAUME-UNI | 4,4 | 2,2 |
| MOYENNE MEMBRES EUROPÉENS DE L'OTAN | 3.1 | 1.7 |
| ÉTATS-UNIS | 6,0 | 4,0 |

SOURCE : OTAN (2009)

11. « Données économiques et financières concernant la défense de l'OTAN », communiqué PR/CP (2009)009, 19 février 2009.

2.2. La lente adaptation des capacités de défense européenne

Aux États-Unis, la fin de la guerre froide fût l'occasion de restructurer la Base Industrielle et Technologique de Défense (BITD) nationale. Le gouvernement américain avait incité les industries de défense nationale à se consolider en jouant de son influence de meilleur client et soutien à l'exportation de ses entreprises. Le processus de concentration industrielle qui en avait suivi a donné naissance à cinq grands maîtres d'œuvre industriels, capables de gérer des programmes complexes, profitant d'un marché intérieur riche et protégé, et de l'influence américaine pour exporter leurs produits¹².

En Europe, cette restructuration n'a été que partielle. De même, comme nous l'avons souligné, la nécessaire adaptation des forces armées des États européens membres de l'UE aux nouveaux types de conflits qui ont éclaté tout au long des années 90, puis des années 2000, a drainé une partie importante des ressources, déjà limitées, des budgets de défense. Les armées européennes étaient de plus conçues pour parer une invasion soviétique, donc articulées autour de capacités militaires lourdes (blindés de combat, avions intercepteurs). Il a fallu opérer des changements en profondeur, passant du paradigme de la conscription à la professionnalisation, et en révolutionnant leurs capacités. Ceci a permis de mettre à jour des lacunes alarmantes dans le domaine du transport stratégique, de la communication, de l'intelligence, de la logistique, des satellites, nécessitant la mise en œuvre de réformes coûteuses en termes de ressources.

La professionnalisation des forces armées a drainé également des ressources dans des pays comme l'Italie, l'Espagne, et les pays d'Europe

12. Ces cinq industriels sont Lockheed Martin, Boeing, Northrop Grumman, General Dynamics et Raytheon, classés, selon le classement des industries de défense dans le monde par chiffre d'affaires établis par le site internet www.defensenews.com respectivement à la première, troisième, quatrième, cinquième et sixième place en 2008. La deuxième place est occupée par l'entreprise britannique BAE systems qui réalise un pourcentage très important de son chiffre d'affaires sur le marché américain.

centrale et orientale, ou le fera dans un pays comme l'Allemagne où le processus vient à peine d'être engagé. Si l'on regarde de plus près les budgets européens de défense, on découvre ainsi que le pourcentage des dépenses affectées au personnel dépasse 50% dans la quasi-totalité des États européens, contre à peine 30% aux États-Unis, alors que les dépenses d'investissement (recherche et technologie, recherche et développement, acquisition de nouveaux équipements) ne dépassent pas 20% dans le meilleur des cas (tableau 2). Ajoutons à cela le fait qu'aux États-Unis, on parle d'un budget fédéral, avec une conception d'ensemble qui favorise la cohérence, alors qu'en Europe, nous analysons 27 pays souverains, protégeant leurs industries nationales par souci d'indépendance et de protection d'emploi qualifiés, avec donc des redondances importantes. Enfin, tout semble indiquer que, à budget égal, chaque euro dépensé en Europe pour la défense est moins efficace que l'équivalent d'un euro dépensé aux États-Unis.

ENCADRÉ 1 : LES ÉTATS UNIS, MODÈLE POUR L'EUROPE EN MATIÈRE DE DÉFENSE ?

Dans ce papier, on utilise la comparaison avec les États-Unis pour réaliser un « benchmarking » avec le pays considéré de façon unanime comme étant la référence mondiale en matière de capacités militaires. Cela ne veut pas dire qu'on considère les États-Unis comme le modèle à suivre pour l'Europe en matière de défense. En effet, il serait illusoire, et probablement inutile, d'imaginer une Union européenne qui développe une politique de défense sur le modèle de celle ou concurrente à la politique américaine. Cela dit, l'idée affirmée par un grand nombre d'hommes politiques ou d'intellectuels, d'une Union européenne dotée d'un pouvoir essentiellement normatif (le Soft Power décrit par Joseph Nye (2004)), et pesant ainsi par la seule force des idées sur la scène internationale, n'est pas non plus pleinement convaincante. D'une part, affirmer que l'Union européenne devrait être dotée uniquement d'un pouvoir normatif, couplé éventuellement avec des capacités civilo-militaires limitées à la gestion de crise, ne tient pas compte des engagements des États membres de l'UE faisant partie également de l'OTAN. Le Traité de l'Atlantique Nord stipule en effet que les États membres sont solidaires entre eux en cas d'agression contre l'un des États membres, et se doivent donc de disposer d'un outil militaire adéquat. Les capacités militaires nationales développées à cet effet restent nationales et sont éventuellement mises à disposition de l'OTAN en cas de besoin (ou à disposition de l'Union européenne en cas de lancement d'une mission militaire européenne). Affirmer par conséquent que l'UE devrait être dotée d'un pouvoir uniquement normatif est un non-sens, les États européens étant engagés par le Traité OTAN à disposer d'un outil de défense, le contraire revenant à affirmer clairement que les États européens délèguent aux États-Unis la défense de leur territoire, une position qui serait considérée sans doute comme inacceptable à Washington. D'autre part, il est impossible d'exclure la survenance d'une crise internationale pendant laquelle les États-Unis ne pourraient ou ne voudraient pas intervenir pour protéger les intérêts européens. Dans ce cas, il serait indispensable pour les États européens de disposer de capacités militaires suffisantes pour mener une opération militaire qui pourrait être d'ampleur importante. Enfin, le même Joseph Nye, inventeur du concept de Soft Power, estime qu'un État voulant disposer du statut de puissance ne peut faire l'impasse de disposer d'outils de Hard Power.

Comme l'a souligné Nick Witney (2008)¹³, les budgets nationaux de la défense en Europe servent encore à maintenir 10.000 blindés, 2.500 avions de chasse, et 1,8 millions de soldats (la crise économique et budgétaire aura au moins le mérite d'accélérer la mise à la retraite d'un certain nombre d'équipements inadaptés à la réalité actuelle, nous pouvons espérer une réduction de ces chiffres dans les mois et années qui viennent). De même, seuls 5 à 6% de ces 1,8 millions de soldats sont équipés et suffisamment entraînés pour pouvoir être déployés dans des théâtres de crise (Witney 2008, Lamassoure 2010)¹⁴. En résumé, les États européens ont dépensé 200 milliards d'euros¹⁵ pour leur défense en 2008 (soit 1,63% de leur PIB), dont seulement 40 milliards en dépenses d'investissement, et ce pour être capables de déployer seulement 80.000 à 100.000 soldats sur 1,8 millions.

13. Nick Witney, Re-energising Europe's Security and Defence Policy, Policy Paper, European Council on Foreign Relations, juillet 2008.

14. Alain Lamassoure, Budgetary Crisis : how can we protect the future of Europe?, Fondation Robert Schuman, Policy Paper, European Issue n°181, 4 octobre 2010.

15. European Defence facts and figures 2009, disponible à l'adresse www.eda.europa.eu

TABEAU 2- RÉPARTITION DES DÉPENSES PUBLIQUES DE DÉFENSE PAR CATÉGORIE (2008)
 (EN % DES DÉPENSES PUBLIQUES TOTALES DE DÉFENSE)

| PAYS | DÉPENSES DE PERSONNEL (SALAIRES ET AUTRES DÉPENSES) | DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT (R&T, R&D, ACHAT D'ÉQUIPEMENTS) | DÉPENSES D'INFRASTRUCTURE (CASERNES, AÉROPORTS MILITAIRES) | AUTRES DÉPENSES (DÉPENSES DE MAINTIEN EN CONDITION OPÉRATIONNELLE, ENTRAÎNEMENT) |
|-----------------------|--|--|---|---|
| ALLEMAGNE | 53.6 | 18.1 | 4.2 | 24.1 |
| BELGIQUE | 72.5 | 9.3 | 2 | 16.2 |
| BULGARIE | 58.9 | 21.4 | 0.7 | 19.1 |
| RÉPUBLIQUE TCHÈQUE | 50.2 | 16 | 3.9 | 29.8 |
| DANEMARK | 49 | 19.9 | 3 | 28.2 |
| ESPAGNE | 53.7 | 22.5 | 2.3 | 21.5 |
| ESTONIE | 32.8 | 10.6 | 16.5 | 40.2 |
| FRANCE | 56.9 | 21.7 | 3.8 | 17.5 |
| GRÈCE | 74.1 | 16.4 | 0.4 | 9.1 |
| HONGRIE | 48 | 15 | 2.6 | 34.4 |
| ITALIE | 73,5 | 13,6 | 1,7 | 11,1 |
| LETTONIE | 46.3 | 14.9 | 13.6 | 25.1 |
| LITUANIE | 55.1 | 18.6 | 3.5 | 22.8 |
| LUXEMBOURG | 49.4 | 32.2 | 2.7 | 15.7 |
| PAYS BAS | 50.9 | 18.4 | 3.1 | 27.7 |
| POLOGNE | 54 | 17.6 | 8 | 20.3 |
| PORTUGAL | 71.7 | 13.5 | 0.9 | 13.9 |
| ROUMANIE | 69.6 | 16.7 | 1.4 | 12.2 |
| SLOVAQUIE | 51.9 | 15.1 | 4.4 | 28.5 |
| SLOVÉNIE | 62 | 7.4 | 4.9 | 25.6 |
| ROYAUME- UNI | 40.7 | 23.0 | 2.0 | 34.3 |
| ÉTATS-UNIS | 29.9 | 27.3 | 1.8 | 41.0 |

SOURCE : OTAN (2009)

TABLEAU 3 - FORCES ARMÉES (2008) - EFFECTIF ANNUEL¹⁶

| PAYS | MILITAIRES (MILLIERS) |
|--------------------|-----------------------|
| ALLEMAGNE | 252 |
| BELGIQUE | 38 |
| BULGARIE | 29 |
| DANEMARK | 18 |
| ESPAGNE | 129 |
| ESTONIE | 5 |
| FRANCE | 347 |
| GRÈCE | 134 |
| HONGRIE | 19 |
| ITALIE | 195 |
| LETTONIE | 5 |
| LITUANIE | 10 |
| LUXEMBOURG | 0.9 |
| PAYS BAS | 44 |
| POLOGNE | 150 |
| PORTUGAL | 38 |
| ROUMANIE | 62 |
| RÉPUBLIQUE TCHÈQUE | 24 |
| ROYAUME-UNI | 173 |
| SLOVAQUIE | 14 |
| SLOVÉNIE | 7 |
| UNION EUROPÉENNE | 1800 |
| ÉTATS-UNIS | 1326 |

SOURCE : OTAN (2009)¹⁷

16. Il faut souligner cependant que les États européens ont engagé un processus de réduction du format de leurs forces armées depuis quelques années. Ici sont présentés les chiffres concernant l'année 2008, date choisie pour la présentation du tableau en raison de la disponibilité des chiffres concernant la totalité des États membres de l'UE et de l'OTAN. En 2010, la France disposait cependant d'un effectif de 300.000 soldats environ. Les États membres de l'Union Européenne ont vu leur nombre de soldats passer de 2 millions en 2006, à 1,8 millions en 2008, jusqu'à 1,668 en 2009.
17. En matière de PeSDC, seuls 26 États sont comptabilisés, le Danemark ayant obtenu un opt-out en ce qui concerne cette politique, au Conseil européen de décembre 1992, le Danemark posant sa non participation à la PESC / PESD comme une condition préalable à la ratification du Traité de Maastricht. Le chiffre d'1.668 millions de soldats est tiré de la publication European Defence Agency facts and figures 2009, disponible à l'adresse www.eda.europa.eu.

Enfin, si l'état actuel des budgets de dépense en Europe est déjà critique, les perspectives d'avenir sont plutôt sombres dans un contexte d'austérité budgétaire. Comme l'a souligné Jean-Pierre Maulny (2010)¹⁸, les principaux États membres de l'Union effectuent des coupes importantes dans leurs budgets de défense, dans l'urgence, sans aucun souci de cohérence à l'échelle européenne. Ainsi, à partir de 2011, le Royaume Uni réduira de 8% son budget de défense. La France devrait procéder à des coupes équivalentes à 3,5 milliards d'euros entre 2011 et 2013¹⁹, après avoir déjà procédé à la suppression de 54.000 postes au sein des forces armées suite à la rédaction du nouveau Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale de 2008. Dans des pays comme l'Espagne, l'Irlande, le Portugal, ou encore les pays d'Europe centrale et orientale, la situation s'annonce encore plus difficile. Ces réductions vont entraîner un ralentissement des programmes de modernisation de forces armées, accroître l'incohérence des instruments de défense en Europe, et faire perdre aux États européens la maîtrise de technologies de souveraineté clés (Maulny 2010).

18. Jean-Pierre Maulny, « L'Union Européenne et le défi de la réduction des budgets de défense », Policy Paper, Les notes de l'Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS), septembre 2010.

19. Jean-Pierre Maulny (2010) page 4.

III - Comment augmenter l'efficacité des dépenses publiques de défense dans l'UE ? Actions en cours et perspectives d'évolution

La situation des capacités de défense en Europe est assez critique. Comme on l'a souligné, la crise budgétaire qui investit les États membres de l'Union devrait impliquer de nouvelles réductions des budgets de défense nationaux. La question de l'amélioration de l'efficacité de la dépense dans le domaine de la défense se pose donc avec une certaine urgence. Cette thématique, déjà largement abordée par la communauté scientifique²⁰, devient de plus en plus d'actualité à l'heure où les États membres, la Commission et le Parlement européen sont en train d'aborder les négociations autour du cadre financier 2014-2020, négociations auxquelles les États membres arrivent avec une quasi certitude : celui de la non-augmentation du budget européen.

Des obstacles existent à une européanisation des budgets de défense en Europe. Sans vouloir évoquer la création d'une force armée européenne,

20. Pour ne citer qu'un seul ouvrage, voir Dr. Hartmut Küchle, "The cost of non-Europe in the area of security and defence", Study for the European Parliament, juin 2006

véritable utopie à ce stade, ou d'une européanisation de l'ensemble des dépenses d'investissements dans le domaine de la défense, des actions concrètes s'imposent en vue d'améliorer la situation actuelle. Des obstacles existent, et pourtant l'urgence de la situation actuelle devrait pousser les États membres à faire preuve de courage politique et de vision à long terme.

Parmi ces obstacles, nous pouvons citer notamment le manque d'une véritable européanisation des politiques étrangères des États membres. Qu'il s'agisse de la relation avec les États-Unis, ou avec la Russie, de la perception du conflit israélo-palestinien, il existe autant de positions et de nuances que d'États membres dans l'UE. La Stratégie Européenne de Sécurité, qui devrait constituer le socle commun de la Politique Étrangère Européenne, n'a jamais pu établir autre chose qu'une liste d'objectifs génériques. La volonté de réformer cette stratégie, affirmée par la Présidence Française de l'UE au second semestre 2008, a dû se rendre à l'évidence des divergences entre États membres.

Au-delà des différences en intérêts géopolitiques, un autre obstacle à l'euro-péanisation est la volonté des États membres de garder la main mise sur tout ce qui concerne leurs capacités de défense. Cela se traduit par le refus d'accroître le rôle de la Commission Européenne, le manque de volonté d'augmenter le budget de l'AED, les efforts pour protéger les industries nationales, ou encore la défense des intérêts nationaux dans le cadre de programmes de coopération pour n'établir qu'une liste partielle des manœuvres nationales qu'empêche tout effort d'euro-péanisation des budgets en défense.

Pourtant, dans ce tableau assez sombre, des éléments incitent à l'optimisme.

Les États-Unis invoquent, au moins du point de vue déclamatoire, un renforcement des capacités de défense européennes, après avoir longtemps été soupçonnés d'être un des éléments à l'origine du blocage dans l'émergence d'une politique européenne de défense. Dès 2008, Victoria Nuland, ambassadrice de l'administration Bush auprès de l'OTAN, avait fait part de la volonté de l'administration américaine de voir l'Union Européenne jouer un rôle plus important en matière de défense, levant ainsi une réticence vieille de plusieurs décennies vis-à-vis d'une européanisation des politiques de défense. Les États d'Europe centrale et orientale, longtemps soupçonnés d'atlantisme à outrance et d'être des éléments de blocage par rapport à d'éventuelles avancées majeures en matière de PeSDC, ont su faire considérablement évoluer leur position. Le meilleur exemple de ce changement d'attitude est représenté par l'Initiative de Chobielin du Ministre des Affaires Etrangères polonais, Radoslaw Sikorski, en juillet 2009²¹, ou encore par la participation polonaise à la rédaction de la « Lettre de Weimar » évoquée dans ce texte.

La crise économique et budgétaire, pourrait également faciliter une meilleure intégration des politiques européennes, à l'instar de ce qui est en train de se réaliser en matière de gouvernance économique.

Pour rentrer dans le détail technique, quatre voies semblent se dégager pour faciliter une meilleure utilisation des budgets nationaux de défense. Ces quatre voies sont respectivement :

1. L'élimination des obstacles à la réalisation d'un marché européen des équipements de défense, une option qui ne requiert pas de transfert

21. Au travers de la transmission d'un « non paper » à son homologue français, M. Sikorski a proposé plusieurs avancées notables en matière de PeSDC, à savoir la création d'un adjoint au haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité de l'UE, qui serait responsable des avancées en matière de PeSDC ; la mise en place d'un état-major européen intégré, civil et militaire ; la création de « forces de stabilisation européennes » (des forces civilo-militaires qui seraient composées par des éléments des forces armées, des polices nationales ainsi que de gardes-frontières) ; des échanges temporaires d'unités dans le cadre d'opérations sous l'égide de l'UE ; la multiplication des exercices communs ; le lancement de nouveaux projets industriels européens.

de compétences budgétaires, et qui se traduirait par davantage de concurrence entre les entreprises de défense en Europe, et donc, d'un point de vue théorique, à plus d'efficacité dans la dépense. Cette européanisation du marché devrait être accompagnée par l'établissement d'une politique industrielle européenne qui demanderait, elle, a minima une coordination des pratiques des États membres, jusqu'au transfert de compétences nationales en la matière à la Commission Européenne ou à l'Agence Européenne de Défense. Lorsqu'on aborde le thème de la création d'un « marché européen des armements », il faut bien garder à l'esprit que la conception de marché appliquée aux questions d'armement ne peut être équivalente à celle que l'on retrouve dans le domaine civil.

2. Une « européanisation » ou « communautarisation » d'une partie des budgets de défense, notamment dans le domaine de la recherche militaire financée par les États, afin d'exploiter des économies d'échelle et d'éviter des redondances et duplications qui génèrent un manque d'efficacité. Ici, nous entendons par « européanisation » une dépense réalisée en commun par deux ou plusieurs États européens, de préférence à l'intérieur du cadre de l'UE, à travers par exemple le pilotage de la part de l'Agence Européenne de Défense. Nous entendons par « communautarisation » une gestion commune pilotée par la Commission Européenne.
3. Une « communautarisation » du financement des missions militaires européennes, actuellement financées selon le principe intergouvernemental, afin de prendre mieux en compte les externalités positives que génèrent ces actions pour les États n'ayant pas de capacités militaires pour les mettre en place.
4. Une « mutualisation » ou « partage » des capacités militaires, à travers la mise en place d'une politique en ce sens au niveau européen, pour les capacités actuelles, et au travers du lancement de nouveaux programmes de coopération à l'échelle européenne.

3.1 - Créer un marché européen des équipements de défense

La Commission Européenne a souvent été marginalisée par les États membres dans ses efforts d'amélioration de l'efficacité des dépenses de défense en Europe, en raison de l'article 346 du TFUE. Cet article dispose que sont exclus de la création d'un marché commun les domaines de la production et de l'exportation d'armements, là où les intérêts stratégiques essentiels d'un État membre viendraient à être menacés²². Gardienne des Traités et chargée de mettre en place un marché commun à l'échelle des 27, ses efforts pour partiellement ouvrir à la concurrence les marchés nationaux de défense ont été vains jusqu'en 2009.

En effet, le marché de la défense est, à tous les niveaux, un marché particulier, auquel les règles de concurrence qui s'appliquent pour les marchés civils ne sont pas adaptées. Des enjeux de sécurité des approvisionnements, de confidentialité, de contrôle des investissements étrangers, de contrôle de l'actionnariat des entreprises de défense sont largement plus importants que dans d'autres secteurs économiques. Cependant, les États membres ont largement abusé des dispositions de l'article 346 du TFUE pour protéger leurs marchés nationaux et soutenir ainsi de façon artificielle un grand nombre d'entreprises qui seraient peu viables financièrement sur des marchés ouverts, même partiellement, et ce malgré les efforts de la Commission Européenne de restreindre le champ d'application de l'article aux cas les plus « stratégiques »²³.

22. L'article 346 était déjà inséré dans le Traité de Rome en 1956, et disposait ainsi «Les dispositions du présent traité ne font pas obstacles aux règles ci-après :

- a) aucun état membre n'est tenu de fournir des renseignements dont il estimerait la divulgation contraire aux intérêts essentiels de sa sécurité,
- b) Tout état membre peut prendre les mesures qu'il estime nécessaire à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent à la production ou au commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre ; ces mesures ne doivent pas altérer les conditions de la concurrence dans le marché commun en ce qui concerne les produits non destinés à des fins spécifiquement militaires »

23. La Commission européenne avait adopté une « communication interprétative sur l'application de l'article 296 du traité dans le domaine des marchés publics de la défense », le 7 décembre 2006.

En effet, même dans un domaine stratégique comme la fabrication et l'exportation d'armements, une différenciation des cas de figures existe. La détention de technologies étant arrivée à un degré élevé de maturité, la protection de celles-ci à l'échelle nationale, et la défense à tout prix d'une industrie nationale détenant cette technologie ne sert ni l'intérêt national ni l'intérêt européen. Si cette protection d'une entreprise nationale peut être justifiée par la volonté de ne pas perdre des emplois qualifiés, ou de ne pas utiliser un budget national pour acheter un produit étranger, elle endommage sur le long terme la compétitivité de l'Union Européenne et de ses États membres tant d'un point de vue des capacités militaires, que de celui industriel et économique.

La question qui semble clé aujourd'hui pour les États membres et pour l'Union Européenne semble être celle de comment disposer des meilleures technologies, donnant lieu aux équipements de défense les plus performants possibles, à un prix raisonnable, sans être dépendant de l'étranger pour ses approvisionnements stratégiques et en maîtrisant des technologies qui puissent permettre de transformer l'économie européenne en une économie de la connaissance. Ainsi, si pour certaines technologies (liées au développement de l'arme atomique en France ou au Royaume-Uni par exemple) il est tout à fait concevable que les gouvernements fassent appel uniquement à des entreprises nationales (ou à des entreprises de pays avec lesquels une très grande proximité stratégique est considérée comme étant acquise comme cela semble être le cas des États-Unis pour le Royaume Uni, et certifiés par les gouvernements), remplissant des critères de protection des informations classifiées, de sécurisation des approvisionnements (etc, ...) dans d'autres domaines, la fermeture à tout type de mise en concurrence semble être dommageable pour l'obtention des meilleures capacités militaires, au meilleur prix possible, pouvant garantir un développement technologique des États membres de l'Union. Ce type de création d'un marché européen de l'armement (que l'on pourrait définir

partielle ou adaptée au secteur de la défense), ne saurait, par contre, faire l'impasse de la création d'une politique industrielle européenne dans ce domaine. En effet, même en classifiant les technologies de défense en trois catégories : très sensibles (à maîtriser de façon nationale), sensibles (à maîtriser dans un cadre européen ou otanien par exemple) et peu sensibles (technologies pour lesquelles les États membres pourraient faire appel au marché mondial), un accord au plus haut niveau des instances politiques européennes serait nécessaire.

Afin de mieux comprendre les enjeux en présence, voyons la différence entre ce qui se passe aux États-Unis et en Europe en matière de production et commercialisation d'équipement militaire.

Les États-Unis protègent leurs entreprises de défense nationales au moyen de dispositions, telles que le « *Buy American Act* » indiquant le pourcentage minimal de composants fabriqués sur le sol américain pour qu'un matériel puisse être acheté par le Pentagone. Les États-Unis appliquent un contrôle très fort des technologies développées sur leur sol au travers d'une législation sur le contrôle des exportations d'armement, la législation ITAR (*International Traffic in Arms Regulations*) qui est extraterritoriale, et qui garantit le contrôle par les États-Unis d'un équipement de défense ou même d'un composant de celui-ci tout au long de sa vie et partout où l'équipement peut se trouver au long de son cycle de vie. Les États-Unis utilisent leur influence politique, diplomatique et militaire, pour soutenir les exportations de matériels de défense fabriqués par leurs entreprises nationales.

A contrario, les États européens, disposant d'entreprises nationales, développent des technologies redondantes (lorsqu'ils développent un programme et lorsqu'ils n'achètent pas un équipement de défense américain ou étranger, par exemple), et, même lorsqu'ils coopèrent entre

eux, se retrouvent ensuite en concurrence sur les marchés à l'exportation (comme cela a été le cas pour la France et l'Espagne avec le sous-marins Scorpène, ou de l'Italie et de la France avec les Frégates FREMMs).

Mais revenons sur l'idée de créer une politique industrielle européenne en matière de défense. De quoi s'agirait-il ? Tout d'abord, les chefs d'États et de gouvernements de l'UE devraient déterminer quelles sont les technologies clés à maîtriser à l'horizon 2020 ou 2030, pour que l'Union dispose de capacités technologiques et militaires performantes, capable de répondre aux impératifs stratégiques européens (tout en s'étant d'abord accordés sur les impératifs de politiques étrangères en commun). Ensuite, il faudrait se doter de moyens pour mener à bien une telle stratégie, au travers d'une politique industrielle qui pourrait être menée par la Commission Européenne, ou par un tandem composé par la Commission et l'Agence Européenne de Défense. Cette politique industrielle devrait faciliter les coopérations transfrontalières et créer des centres d'excellences technologique à l'échelle européenne, en investissant sur les « clusters » industriels et technologiques d'excellence préexistants. Une politique de contrôle et de soutien en commun des exportations d'armement compléterait la mise en place de cette politique industrielle.

Pour l'heure, en 2009, des premières avancées ont été réalisées dans la création d'un marché unique de l'armement. En effet, la Commission Européenne a réussi pour la première fois à légiférer sur un sujet lié à la politique de défense des États membres, au travers du dit « Paquet défense ». Présenté en 2009, ce « paquet » contient deux directives censées améliorer l'efficacité économique du secteur de la défense en Europe, et qui concernent deux questions sensibles.

ENCADRÉ 2 : LE PAQUET DÉFENSE DE 2009

LA PREMIÈRE DE CES DIRECTIVES, LA DIRECTIVE 2009/43/CE SIMPLIFIE LES CONDITIONS DE TRANSFERT DE PRODUIT LIÉ À LA DÉFENSE DANS LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE. ELLE DOIT FACILITER LES RESTRUCTURATIONS DES ENTREPRISES DE DÉFENSE EN EUROPE DE FAÇON TRANSFRONTALIÈRE.

ACTUELLEMENT, CHAQUE ÉTAT MEMBRE DISPOSE EN EFFET DE SA PROPRE LOI SUR LE CONTRÔLE DES EXPORTATIONS D'ARMEMENT. CES LÉGISLATIONS NE FONT AUCUNE DISTINCTION ENTRE LES ÉTATS QUI SONT MEMBRES DE L'UNION ET CEUX QUI NE LE SONT PAS. AINSI, UNE ENTREPRISE EUROPÉENNE, ACTIVE DANS PLUSIEURS ÉTATS MEMBRES, EST OBLIGÉE DE DEMANDER DE FAÇON SYSTÉMATIQUE, POUR CHAQUE COMPOSANT, UNE AUTORISATION D'EXPORTATION SPÉCIFIQUE DE MATÉRIEL DE GUERRE SI ELLE SOUHAITE ACHEMINER DES PIÈCES OU DES COMPOSANTS VERS D'AUTRES PAYS EN VERTU D'UN PROGRAMME DE COOPÉRATION ENTRE PLUSIEURS ENTREPRISES DE DIFFÉRENTS ÉTATS PAR EXEMPLE.

CETTE OBLIGATION INDUIT DES COÛTS SUPPLÉMENTAIRES ET UNE PERTE D'EFFICACITÉ CONSIDÉRABLE. LES DISPOSITIONS DE LA DIRECTIVE DEVRAIENT ÉGALEMENT FACILITER LE PROCESSUS DE RESTRUCTURATION DES ENTREPRISES EUROPÉENNES DE DÉFENSE, FACILITANT L'IMPLANTATION SIMULTANÉE DANS PLUSIEURS ÉTATS MEMBRES, ET CRÉER UN EMBRYON DE MARCHÉ INTRA-COMMUNAUTAIRE DES ÉQUIPEMENTS DE DÉFENSE.

LA SECONDE DIRECTIVE, LA DIRECTIVE 2009/81/CE, PORTE SUR LES MARCHÉS PUBLICS DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ ET FIXE DES RÈGLES D'OUVREMENT À LA CONCURRENCE SUR LES MARCHÉS DE LA DÉFENSE. DANS LA PLUPART DES CAS, CETTE DIRECTIVE OBLIGE NOTAMMENT LES ÉTATS MEMBRES À INFORMER PUBLIQUEMENT DE LA TENUE D'UN APPEL D'OFFRE POUR DES MATÉRIELS DE DÉFENSE. ELLE Pousse DONC LES ÉTATS MEMBRES À OUVRIR LEURS MARCHÉS À DES ENTREPRISES DE PLUSIEURS NATIONALITÉS, DE FAÇON À ÉVITER QUE LES ENTREPRISES NATIONALES SOIENT SYSTÉMATIQUEMENT RETENUES À N'IMPORTE QUELLE CONDITION, ET CRÉANT DE LA CONCURRENCE DANS LE MARCHÉ DE LA DÉFENSE.

Ces deux directives, qui sont en cours de transposition dans le droit national des États membres, pour une entrée en vigueur effective à partir de mi-2011, marquent l'entrée de la Commission Européenne dans la régulation du marché de la défense, et constituent donc un premier pas fondamental en la matière. Il paraît par contre nécessaire de l'accompagner, comme nous le soulignons, d'un deuxième pilier, c'est à dire l'acceptation par les États membres d'un développement supranational d'une politique industrielle dans le domaine de l'armement pour tenir compte des spécificités du secteur. De plus, nous ne sommes pas encore à l'abri de diver-

gences importantes dans les transpositions par les États membres, qui réduiraient les bénéfices escomptés de la réforme.

L'établissement d'un marché européen des équipements de défense, accompagné de l'établissement d'une politique industrielle dans le domaine, serait historique. En effet, les États européens ont une longue tradition de frilosité face à la perspective de voir la Commission réguler le marché de la défense. Si les États membres ont toujours fait le choix de privilégier la coopération intergouvernementale dans ce domaine (avant l'acceptation du Paquet défense en 2008 sous la Présidence française de l'Union), l'opposition a été parfois au-delà de ce seuil. Un certain nombre d'États membres freinent face à la perspective d'un accroissement de la coopération, même dans le domaine intergouvernemental. L'Agence Européenne de Défense, qui avait été créé pour aider les États membres à améliorer leurs capacités dans le domaine de la défense, pour œuvrer à l'établissement d'un marché européen des équipements de défense, lancer des nouveaux programmes de coopération, ainsi que favoriser la R&T de défense en coopération, rencontre souvent des difficultés liées à une « mauvaise » volonté de certains de ses États membres. Elle a été dotée par les États membres d'un budget de seulement 29,1 millions d'euros pour l'année 2009²⁴, un chiffre à comparer aux 200 milliards d'euros dépensés par les États membres pour leur budget de défense, ou aux 2 milliards de budget de fonctionnement de l'Alliance Atlantique, pour donner un terme de comparaison. Une telle disproportion entre les objectifs et les moyens alloués laisse songeur sur la réelle volonté politique des États membres dans ce domaine.

L'Agence dispose de la possibilité de lancer des programmes de recherche « ad hoc » financés par les États qui souhaitent y participer. Ces programmes, dits de « catégorie B », sont donc financés par les États volon-

24. Pour plus de détails, consulter le Rapport financier de l'AED pour l'année 2009, disponible à l'adresse www.eda.europa.eu.

taires et par les industries concernées. En 2009, 12 programmes de ce type ont été lancés, pour une valeur de 40.9 millions d'euros. Cependant, depuis la naissance de l'Agence Européenne de Défense, aucun programme de coopération majeur n'a été lancé, mis à part le programme « *Force Protection* »²⁵, qui n'a cependant pas l'envergure des programmes tel que celui de l'avion de transport militaire A400M.

3.2 - Européaniser ou communautariser la partie R&D des budgets de défense

On est encore loin, conceptuellement et pragmatiquement, d'une communautarisation du marché de l'armement, ou de la création d'instruments budgétaires européens. En effet, la Commission se voit interdire par les États membres tout type de financement d'équipements de défense en Europe. Le seul instrument pouvant servir de contribution du budget communautaire à l'amélioration des capacités futures de défense européenne, le Programme Cadre de Recherche et Développement (PCRD), fait face à une interdiction formelle de la part de certains États membres de créer un volet « défense ». Le PCRD est le principal instrument de financement de la recherche civile en Europe. Face à la faiblesse des flux financiers alloués à la recherche en matière de défense en Europe (les États membres y consacrant 9 milliards d'euros par an, contre 54 milliards aux États-Unis²⁶), et étant donné que la recherche militaire peut avoir des retombées positives importantes sur le marché civil (il suffit de penser aux cas ARPANET²⁷ / Internet ou à l'utilisation civile du signal GPS), l'uti-

25. Il s'agit d'un programme de recherche visant à étudier des technologies novatrices en termes de protection des soldats déployés, un programme qui prend tout son sens si l'on pense aux difficultés rencontrées ces dernières années par les soldats européens dans des théâtres de type urbain, ou contre des menaces d'un nouveau type, comme les « explosifs improvisés ».

26. European Defence Agency (2008).

27. Arpanet était le nom original de l'Internet. Il s'agissait originellement d'un programme militaire visant à constituer une infrastructure de communication devant relier les centres névralgiques de l'administration américaine, en cas d'attaque nucléaire soviétique. Arpanet est devenu par la suite Internet.

lisation d'une partie du budget PCRD pour financer la recherche militaire en Europe (qui ne viendrait, bien entendu, pas réduire les financements alloués à la recherche civile) pourrait à la fois dynamiser la croissance économique en Europe et permettre d'accompagner le développement des capacités militaires en Europe. Pour ne citer qu'un seul exemple, le développement de trois chasseurs en Europe (le Rafale en France, le Gripen en Suède, ainsi que l'Eurofighter créé par un consortium réunissant l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie et le Royaume Uni) a engendré des duplications de la dépense - à la fois de recherche et d'équipement - non négligeables pour arriver à des résultats similaires. Dans le contexte budgétaire et économique actuel, il est tout à fait évident qu'il sera impossible d'avoir une telle duplication à l'avenir. La même chose peut être dite pour le développement d'autres équipements (frégates, blindés) pour lesquels nous assistons à des duplications assez importantes.

Pour la période 2007-2013, la Commission a néanmoins pu créer un volet « sécurité » du PCRD, doté d'un milliard d'euros environ, censé dynamiser la recherche européenne dans le domaine de la sécurité. Les technologies développées dans ce cadre peuvent être utiles à la défense mais le volet sécurité du PCRD reste un simple « embryon » d'un budget européen de la recherche dans un domaine hautement stratégique, et dispose de fonds limités (le PCRD étant doté dans sa globalité de 50 milliards d'euros, dont seulement 2% de ce budget sont alloués à la sécurité). De même, une fois des démonstrateurs technologiques réalisés grâce aux fonds PCRD, aucun programme d'équipement dans ce domaine n'est développé, la Commission n'ayant pas la compétence ni les fonds pour lancer des programmes d'équipements, le risque étant donc de développer des technologies qui ne trouveront jamais d'application concrète. Une meilleure articulation entre les États membres, la Commission et l'Agence Européenne de défense pour que ces activités de recherche soient canalisées vers des besoins concrets des États est importante.

D'autant plus que le Traité de Lisbonne (2007) semble permettre l'utilisation du budget communautaire pour financer la recherche en matière de défense. D'une part, la fusion de la structure en piliers de l'Union, opérée par le Traité de Lisbonne, inclut, du point de vue juridique, la défense comme une compétence à part entière de l'Union (article 24, TUE). Grâce à cette compétence, l'Union pourrait soutenir la recherche, dans le domaine de la défense également, et ce au travers du PCRD en raison de l'article 179 du Traité. De même, les États membres pourraient, selon l'article 184 du TFUE, établir, y compris dans les domaines de la PESC et de la PeSDC, des « programmes complémentaires et à géométrie variable » dans le domaine de la recherche, en créant donc un programme commun de R&T dans le domaine de la défense entre États volontaires²⁸. Certes, la création d'un programme cadre de recherche dans le domaine de la défense est une question éminemment politique, et les modalités de mise en œuvre devraient être attentivement étudiées²⁹.

28. Voir à ce sujet les travaux de Patrice Cardot, 2009, Conseil Général de l'Armement, et notamment l'article « UE : l'intérêt du PCRD pour la défense », consultable à l'adresse <http://www.regards-citoyens.com/article-union-europeenne-l-interet-du-programme-cadre-de-rdt-pcrd-pour-la-defense-40057131.html>.

29. Voir à ce sujet l'étude « Study on the industrial implications in Europe of the blurring of dividing lines between Security and Defence », réalisée pour le compte de la Commission Européenne par un consortium d'Instituts de recherche européens pilotés par l'Istituto Affari Internazionali, et comprenant l'Institut de Relations Internationales et Stratégiques. Cette étude avançait la proposition de la création d'un programme de recherche dans le domaine de la défense (entendu comme lié aux tâches comprises dans les missions de Petersberg), piloté par la Commission Européenne, l'Agence Européenne de la défense, ou par un binôme entre les deux, mais également la possibilité de créer un programme de recherche limité aux composantes civiles des missions PSDC. L'étude soulignait les atouts et inconvénients des divers acteurs en matière de pilotage d'un tel programme, l'Agence Européenne de Défense disposant déjà de règles en matière de Droits de Propriété Intellectuelle adaptées aux technologies de défense, des règles de sécurité des informations nécessaires ainsi que de la connaissance des « besoins » exprimés par les États membres en matière de capacités de défense. A contrario, une gestion par l'Agence pourrait être problématique, dans la mesure où le Danemark, Etat membre de l'UE ayant demandé et obtenu un opt out dans le domaine de la PSDC ne fait pas partie de l'Agence. Financer avec le budget communautaire (à 27) des activités ouvertes à 26 États nécessiterait la définition d'un arrangement technique. De même, le Royaume Uni ne participe pas à certaines activités de l'Agence (programmes de catégorie A). La gestion d'un tel programme par la Commission a contrario nécessiterait la mise en place d'accords de sécurité et de règles en matière de Droits de Propriété Intellectuelle adaptées. De même, alors que les activités civiles du PCRD sont ouvertes à des États tiers, une telle ouverture dans le domaine de la défense paraît inenvisageable. En résumé, des obstacles techniques existent quelle que soit la solution retenue, des obstacles qui ne paraissent cependant pas insurmontables en présence d'une forte volonté politique.

Mais, le Traité de Lisbonne rend donc concrète la possibilité de réaliser des coopérations renforcées également dans le domaine de la défense, et outre celles offertes par la Coopération Structurée Permanente, la possibilité pour un nombre limité d'États d'augmenter leur intégration dans le domaine de la recherche sans attendre qu'un consensus à 27 soit trouvé. Jusqu'à aujourd'hui, les États membres ont préféré limiter les actions conjointes dans le domaine de la recherche de défense au domaine intergouvernemental, soit par le biais d'accords bilatéraux (comme le nouveau Traité de Défense franco-britannique établi le 2 novembre 2010) soit à travers une institution comme l'Agence Européenne de Défense, en européanisant la dépense (même si ce terme semble difficilement s'appliquer au Traité Franco-Britannique, perçu en Europe comme étant anti-européen plutôt qu'un réel progrès en la matière) mais en évitant la communautarisation. Cependant, si l'AED a effectivement pour finalité de développer la recherche commune, elle reste dépendante de la volonté et des financements des États membres, certains se détournant de son fonctionnement, ou empêchant l'Agence de disposer d'un budget pluriannuel, entravant ainsi sa visibilité sur le long terme. A contrario, en utilisant les dispositions du Traité de Lisbonne, on pourrait imaginer un renforcement des synergies entre l'AED et la Commission, ou en tout cas le lancement d'activités de recherche communes gérées par la Commission, l'Agence, ou les deux ensembles. Les objections les plus souvent avancées par certains États membres pour ne pas assigner un rôle au PCRD dans le domaine de la défense, (manque de légitimité, impossibilité juridique, risque de violation des droits de propriété intellectuelle³⁰), ne semblent pas représenter des obstacles insurmontables en présence d'une forte volonté politique.

30. Le Royaume Uni, notamment, a toujours refusé l'utilisation du PCRD dans le domaine de la défense. Le PCRD étant financé par la totalité des États membres, les bénéfices d'éventuelles innovations dérivant de l'utilisation de ces fonds bénéficieraient à la totalité des États membres, voire à des États extra-communautaires si ceux-ci participent à un programme de recherche à travers des accords bilatéraux. Le Royaume Uni, disposant du budget de recherche de défense le plus important en Europe, estime que son avance technologique dans le domaine de la défense serait réduite au travers une participation au PCRD, d'autres États, ne finançant pas ou peu la recherche de défense bénéficiant de l'expertise britannique dans des règles dans le domaine de la défense des droits de propriété intellectuelle spécifiques.

3.3 – Communautariser le financement des opérations militaires communes

Même en matière d'opérations militaires (les missions PeSDC lancées par l'Union Européenne), il n'existe aucune communautarisation de la dépense. En effet, le principe de base appliqué au financement de ces missions est celui de l'imputation des coûts à leurs auteurs (costs lie where they fall). Ce principe n'incite pas l'engagement d'États membres auprès des missions militaires de l'Union. En effet, un État qui serait volontaire pour envoyer des soldats dans une mission de maintien de la paix décidée par l'Union, devra prendre en charge de façon nationale le coût de sa contribution. Un principe de solidarité et d'efficacité voudrait que le budget communautaire prenne en charge, au moins en partie, ces frais. Ainsi, un État ne disposant pas de capacités militaires adaptées pourrait au moins contribuer financièrement à une mission militaire de l'Union. De la même manière, nous pouvons affirmer qu'une communautarisation du paiement des opérations militaires européennes permettrait de faire peser équitablement sur tous les États membres une action qui crée des externalités positives pour l'UE, en évitant le phénomène du free riding (un État membre de l'UE bénéficie d'opérations militaires qui stabilisent le voisinage proche de l'Union sans participer à la mission ni en termes de capacités militaires, ni en termes budgétaires). En termes d'efficacité, le fait même que certaines missions militaires, pouvant stabiliser des théâtres de crise, éviter la perte de vies humaines, ainsi que la déstabilisation d'États avec des répercussions directes sur les États membres (en termes de migrations par exemple, mais également d'approvisionnement en matières premières), ne soient pas réalisées en théorie, faute de moyens, devrait inciter à une réforme dans le sens communautaire.

Rien de tel n'existe pour l'instant au sein des institutions communautaires. Un seul mécanisme, connu sous le nom d'Athena, a été mis en place en 2004. Selon ce mécanisme, seules les dépenses « communes » (environ

10% du coût d'une opération) font l'objet d'un financement commun approuvé à l'unanimité par le Conseil, selon une clé de répartition qui tient compte du PIB des États membres. Ce mécanisme n'a été utilisé que pour trois missions PeSDC : EuforAlthéa, Eufor RDC et Eufor Tchad/RCA³¹. La mise en place du mécanisme « Athena », géré par le Conseil, traduisait, quant à elle, le souhait des États membres d'assurer une couverture financière commune de certains coûts engendrés par les opérations extérieures de l'UE (par exemple dans les Balkans). Il s'agissait principalement d'organiser la prise en charge de « coûts communs » d'une opération (transports, hébergement, etc.), en vue d'assurer une meilleure coordination et des économies d'échelle – le reste des coûts étant pris en charge directement par les États concernés. Si ces coûts communs n'excèdent jamais 10 % des dépenses engendrées par une opération extérieure, les États membres participent au financement du fonctionnement normal d'Athena au prorata de leur niveau de richesse et à celui des opérations en fonction de leur degré d'engagement, pour un total de 46 millions d'euros en 2007. À noter que la couverture de certains coûts considérés comme nationaux (et donc payés *in fine* par les États concernés) est, elle aussi, administrée par Athena pour des raisons d'efficacité : leur montant s'est élevé à 74 millions d'euros en 2007.

Conscients de l'importance de remédier à cette faille, les États membres ont inséré dans le Traité de Lisbonne une disposition prévoyant l'instauration d'un fonds de lancement pour financer les activités préparatoires des opérations militaires de l'Union européenne, les États restant seuls responsables pour le financement du coût représenté par l'envoi de leurs soldats. De même, cette réforme du mécanisme n'a pas encore été entérinée par le Conseil au moment où est finalisé ce texte (mars 2011).

31. Pour plus d'informations sur le mécanisme Athena, voir la note d'information de l'Assemblée européenne de sécurité et défense numéro 9 « Aspects financiers de la gestion des crises par l'UE : le mécanisme ATHENA » disponible à l'adresse http://www.assembly-weu.org/fr/presse/fiches-information/9F_Fact_Sheet_ATHENA.pdf?PHPSESSID=c74843f1168286db17620a5ec218d1cc

3.4 – Mutualiser davantage les équipements militaires

Après à peine quelques décennies de coopération, principalement au cours des années 1970 et 1980 où l'on a assisté au lancement de plusieurs programmes, le mouvement semble connaître un coup d'arrêt. Depuis la réalisation de grands programmes comme l'Eurofighter, les frégates FREMMs, ou l'A400M, aucun grand programme de coopération n'a été lancé dans les années 2000.

En effet, si ces programmes ont permis aux États européens de se doter de capacités qu'ils n'auraient probablement pas pu acquérir de façon autonome, en raison de leurs coûts élevés, ils ont également fait émerger des limites évidentes, liées à la protection des intérêts industriels nationaux. En raison d'une répartition de la charge de travail strictement calquée sur la contribution nationale à un programme, et sans tenir compte des capacités industrielles et technologiques effectives des États participant, ces programmes ont souvent donné lieu à des dérapages en terme budgétaire ainsi qu'à des délais de livraison importants. L'exemple de l'A400M, qui a défrayé les chroniques en 2009-2010, est particulièrement révélateur à cet égard.

La création de l'OCCAR (Organisation conjointe chargée de la coopération en matière d'armement), censée gérer les programmes de coopération en matière d'armement, n'a eu qu'un impact limité. Les États membres fondateurs de l'organisation (Allemagne, France, Italie, Royaume Uni en 1998) avaient en effet constaté que, face à l'augmentation du nombre des programmes de coopération les concernant de façon presque systématique, il pouvait être utile de créer une organisation appelée à devenir un pôle de compétence en matière de gestion des programmes (jusque-là, chaque programme était accompagné de la création d'une structure intergouvernementale ad hoc pour la gestion).

L'OCCAR devait également résoudre la question du retour industriel, ou « juste retour », limitant l'efficacité économique des programmes en coopération³². En effet, lors du lancement d'un programme, les États ont eu systématiquement tendance à exagérer soit leurs besoins (en commandant par exemple un nombre d'exemplaires sans aucun lien avec leurs besoins réels) soit leurs compétences technologiques de façon à obtenir une charge de travail industriel plus importante, pour sauvegarder leurs industries stratégiques, et donc des emplois qualifiés, et obtenir la maîtrise de technologies stratégiques. Ce modus operandi est en large partie responsable des surcoûts et des délais des principaux programmes de coopération. L'OCCAR introduisait le principe du juste retour multi-annuel et multiprogramme. Le retour industriel devait être calculé de façon globale sur les programmes gérés par l'Organisation, de façon à rendre plus flexible leur exécution. Malheureusement, cette disposition n'a pas pu éviter les dérives intrinsèques des programmes de coopération liées aux égoïsmes nationaux.

Si l'on prend, par exemple, le cas de l'avion de transport militaire A400M, ce programme, estimé à 20 milliards d'euros, finira par coûter aux contribuables des pays membres du consortium plus de 30 milliards, et sera livré avec trois ans de retard. Dans ce cas, le type de contrat, commercial, signé entre le maître d'œuvre EADS et les États membres, portait déjà en germe les dérives qui ont marqué le programme, sans que l'OCCAR, appelé à gérer un programme selon des conditions spécifiées dans le contrat, ait pu améliorer la situation. En effet, certains États membres du consortium avaient largement surestimé soit leur volume de commandes, soit leurs capacités technologiques pour un programme d'une telle envergure.

32. Au sujet des problématiques liées aux programmes de coopération, voir le rapport d'une task force de centres de recherches européens, guidés par l'IRIS, « Lessons Learned from European defence equipment programmes », étude réalisée pour le compte de l'Agence Européenne de Défense en 2006, disponible dans la collection Occasional Paper, numéro 69, de l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE.

De surcroît, les États avaient demandé, et l'industrie acceptée, des spécifications totalement irréalistes pour ce programme. Ainsi, dans un contexte d'austérité budgétaire et d'augmentation des coûts des programmes déjà lancés, les États membres de l'UE semblent être de plus en plus frileux face à la possibilité de lancer des nouveaux programmes de coopération qui pourraient plomber les budgets pour les années à venir.

Ainsi la réduction des budgets conduit à un rééchelonnement des programmes, avec une réduction des volumes commandés, et des retards dans les livraisons. De leur côté, les difficultés récurrentes des programmes en coopération réduisent de façon ultérieure les marges de manœuvre des gouvernements européens (le coût unitaire d'un A400M ayant pratiquement doublé en quelques années en raison des difficultés du programme).

Mis à part les « nouveaux programmes » pour équiper les forces armées des capacités nécessaires à l'avenir, des actions urgentes devraient être prises dès aujourd'hui pour améliorer l'efficacité des capacités existantes. Les initiatives politiques des États membres de l'Union, à l'échelle bilatérale ou multilatérale (Cadre de Gand, Traité de Défense Franco-Britannique, Initiative germano-suédoise) insistent tous sur la nécessité et l'urgence de mettre en place une politique de partage ou mutualisation des équipements de défense³³.

Le principe de ce type de politique est simple. Soit on met dans un « pot commun » des capacités de défense nationale (mutualisation) soit on se partage les rôles et les capacités pour améliorer l'efficacité des capacités existantes et futures. De façon schématique, si la mise en commun de capacités préexistantes n'engage aucune « européanisation » ou « communautarisation » de la dépense, une mutualisation d'une capacité à travers un achat en commun, ou bien un partage de rôle à l'échelle euro-

33. Fabio Liberti, Jean Pierre Maulny "The mutualisation (or pooling) of EU member states assets in the implementation of ESDP", Study for the European Parliament, December 2007.

péenne (imaginons un pays effectuer la sécurisation et surveillance de l'espace aérien d'autres États membres contre le financement d'une escadrille aérienne ou une participation aux frais d'achat d'avions intercepteurs) impliquerait forcément la création d'instruments budgétaires commun. Pour pousser le raisonnement jusqu'au bout, le Traité de Lisbonne stipule que l'Union Européenne, lorsque les États membres le décident, effectue des missions militaires à travers la Politique de Sécurité et de Défense Commune. Si des lacunes capacitaires devaient empêcher aux États membres d'effectuer des missions pourtant prévues par le Traité, et soutenues par l'opinion publique européenne, l'utilisation du budget européen pour pallier à ces lacunes serait-elle absurde ?

Le risque que courent aujourd'hui les États membres de l'Union, et l'Union elle-même, est celui de la perte de l'autonomie stratégique, en raison de la réduction des capacités militaires européennes, voire de la perte irréversible de compétences, en raison du déclin de l'industrie d'armement européenne si la situation actuelle devait perdurer sur le moyen long terme. En effet, vu les difficultés des programmes de coopération, les gouvernements des États membres de l'Union disposant d'une industrie d'armement peu importante ont sur le court terme plutôt intérêt à acheter des équipements de défense « sur étagère » (soit prêts à l'emploi, ayant été déjà développés par un autre État), produits par un État tiers, plutôt que de développer des programmes européens et soutenir l'effort de recherche européen. En ce qui concerne les États disposant de l'essentiel des compétences industrielles en matière de défense (Allemagne, Espagne, France, Italie, Suède et Royaume Uni concentrant 90% des capacités industrielles de l'UE), ils devraient dans un avenir proche ne plus être en mesure de lancer des nouveaux programmes d'équipements. Face aux industries américaines, disposant d'un marché vaste et protégé, et face à l'émergence de nouveaux acteurs dans le marché de l'armement, comme les industries

des États du BRIC³⁴, les industries européennes risquent une marginalisation à l'échelle internationale. Or, sans une industrie d'armement compétitive, il deviendra impossible d'équiper les forces armées européennes de produits compétitifs, impliquant une perte d'autonomie, voire des risques en matière de sécurité des approvisionnements qui minerait l'indépendance de la politique étrangère et de défense des États membres.

34. Cet acronyme fait référence au Brésil, à la Russie, à l'Inde, et à la Chine.

Conclusion

La situation difficile évoquée dans ce texte pourrait avoir des conséquences drastiques sur le rôle des États européens sur la scène internationale.

Nous assistons sans aucun doute à une multi-polarisation des relations internationales qui déplace le centre de gravité de celles-ci. L'Europe, jadis théâtre stratégique central des relations internationales, se découvre soudainement vieillissante, dépassée, sans influence réelle sur la scène internationale. Ce constat va bien au-delà de la simple sphère des questions de défense, mais l'inaction européenne dans ce domaine contribue à cet effacement. La difficile situation économique et sociale, conséquence de la crise financière, puis économique et enfin budgétaire qui secoue l'Europe depuis 2008, contribue à un éloignement des opinions publiques européennes du projet communautaire, perçu de plus en plus comme quelque chose d'abstrait, sans prise directe avec les inquiétudes du quotidien.

Dans ce contexte, la responsabilité des décideurs européens est grande. Avec les perspectives financières pour la période 2014-2020, ils peuvent lancer un signal fort de relance du processus d'intégration communautaire. Cette relance doit s'opérer dans les secteurs au sein desquels les avantages de l'intégration seraient les plus importants. Le secteur de la défense, peut jouer le rôle de candidat parfait. Les difficultés d'une meilleure intégration européenne dans le domaine de la défense sont multiples, et elles ont été largement traitées dans ce texte. Cependant, agir dans ce domaine est urgent. Qu'il s'agisse de créer un véritable marché européen des équipements de défense, de partager et mutualiser des équipements militaires, d'accroître le rôle et les attributions de l'Agence Européenne de Défense, ce texte essaie d'explorer quelques pistes pour améliorer l'efficacité de la dépense dans ce domaine, tant au sein des États membres que des institutions européennes. Dans le contexte de restrictions budgétaires existant en Europe, parcourir ces pistes est essentiel. Une meilleure efficacité de la dépense permettrait à l'Union de jouer un rôle majeur sur la scène internationale, facteur qui pourrait faciliter une pacification des relations entre les opinions publiques nationales et les institutions européennes.

D'un point de vue plus pragmatique, aucun budget de la défense européen n'existant pour l'instant, certaines mesures devraient être mises en œuvre pour améliorer l'efficacité de la dépense européenne dans ce domaine :

- Le 8ème PCRD, qui va couvrir la période 2014-2020 et dont la dotation va dépendre des négociations actuelles sur le budget futur de l'Union, devrait inclure un volet défense clairement établi. Les réticences de certains États membres devraient être dépassées soit au travers de nouvelles règles en terme de protection des droits de propriété intellectuelle, soit en excluant ces États du processus. En effet, nul n'empêcherait de concevoir le PCRD défense comme un mécanisme flexible de recherche, avec des fonds qui seraient utilisés pour le financement de programmes de recherche à gérer de

façon conjointe par la Commission et l'AED, avec une participation des États intéressés sur le modèle des programmes de catégorie B de l'Agence. La création d'un tel mécanisme favoriserait, comme cela est le cas actuellement avec le volet sécurité du PCRD, un rapprochement entre industries européennes, en difficulté en raison de la faiblesse des budgets de recherche nationaux.

- La politique de la Commission Européenne en matière de création d'un marché européen des équipements de défense et de restructuration transfrontalière de l'industrie d'armement européenne doit être poursuivie, renforcée et intégrée avec l'établissement d'une politique industrielle dans le domaine de l'armement. Cette politique industrielle conjuguant un renforcement de la base industrielle européenne et l'ouverture partielle des marchés des États membres mettrait la BITD européenne en position de pouvoir être compétitive sur les marchés mondiaux. Une véritable politique européenne de contrôle et de soutien des exportations en matière d'armement éviterait des concurrences fratricides entre industriels européens et permettrait d'éviter toute exportation vers des États régis par des gouvernements indignes de la confiance des gouvernements et opinions publiques européens. Faute d'une harmonisation de « la demande » européenne (création d'un Ministère de la défense européen établissant les besoins capacitaires et donc en termes d'équipements de l'Union), une harmonisation de « l'offre » par l'industrie ne pourrait qu'avoir des conséquences bénéfiques en termes de solidarité de fait entre les États européens en matière de défense. En quelque sorte, l'intégration viendrait une fois de plus du marché, faute de leadership politique.
- De la même manière, un embryon de budget européen de la défense semble désormais possible. Le Traité de Lisbonne accroît les pouvoirs du Parlement européen en matière de budget, avec la procédure de codécision. La sous-commission Défense et Sécurité du Parlement devrait proposer la création d'un budget pour pouvoir

comblent les lacunes capacitaires observées lors de la conférence de génération des forces préalable au lancement d'une mission PeSDC. Le Traité de Lisbonne stipulant que l'Union a une compétence en matière de missions de maintien de la paix sur la scène internationale, il paraît logique que le Parlement et la Commission s'intéressent au respect de ces dispositions. Une décision d'achat, voire d'utilisation d'équipements de défense de la part du Parlement soulèverait des questions juridiques sur la propriété des équipements, sur la responsabilité juridique de l'utilisation des mêmes équipements sur un théâtre d'opérations. De même, les États européens qui sont contributeurs net au budget européen voient d'un mauvais œil ce type de possibilité. Cependant, ces obstacles, réels, peuvent être surmontés avec une volonté politique ferme. De la même manière, les États membres devraient réfléchir à l'établissement d'instruments budgétaires communs liés à la mise en place d'une stratégie de partage et mutualisation des équipements de défense. Idéalement certaines capacités militaires, ayant un coût élevé pour un État membre et répondant aux besoins et à l'intérêt de la totalité des États membres, seraient mutualisées au niveau européen, sur l'exemple du système Galileo. On peut imaginer une flotte européenne d'avions de transports ou de ravitailleurs militaires sur le même système, gérés par un budget européen, avec des capacités de tirages pour les États membres selon leur contribution. De même, une stratégie de partage ou de mutualisation capacitaire permettrait d'intéresser le plus grand nombre d'États européens aux enjeux industriels de la PeSDC. La plupart des États européens disposant de capacités de niche dans le domaine industriel ou militaire, leurs contributions, généralisées pour le compte des 27, permettraient le développement de pôles d'excellence industrielle réparties sur le territoire européen et sensibiliserait ces pays qui achètent aujourd'hui des matériels étrangers sur étagère, à l'importance d'une politique industrielle dans le domaine de la

défense. Les États disposant de capacités industrielles plus importantes pourraient à leur tour, à travers le partage ou la mutualisation, optimiser leurs dépenses de défense. A budget constant, les capacités militaires de l'Union seraient largement meilleures. Ce chemin, sur lequel se sont engagés la France et le Royaume Uni lors du Sommet de Londres du 2 novembre 2010, est sans aucun doute celui à suivre, permettant de disposer de capacités militaires équivalentes dans un contexte de réduction budgétaire. Cependant, ce type de décision et de stratégie doit être mis en place au sein du processus d'intégration européenne, pour en maximiser les bénéfices.

Ces mesures concrètes permettraient à l'UE de se doter, dès 2014, d'un embryon de budget européen de la défense, permettant aux États membres, dans un contexte budgétaire difficile, d'optimiser leurs dépenses et améliorer leurs capacités militaires. Persévérer dans la voie actuelle signifierait à moyen terme entériner la perte de poids des États membres et de l'Union sur la scène internationale, dans un domaine aussi stratégique que celui de la défense.

Bibliographie



OTAN (2009), « Données économiques et financières concernant la défense de l'OTAN », communiqué PR/CP (2009)009, 19 février 2009

Bino Olivi et Alessandro Giaconi, « L'Europe difficile », Folio Histoire, Gallimard, Paris 2007

Sven Biscop et Joe Coelmont « Permanent Structured Cooperation : in defence of the obvious », Policy Paper, EGMONT Institute, juin 2010

Nick Witney, Re-energising Europe's Security and Defence Policy, Policy Paper, European Council on Foreign Relations, juillet 2008

Alain Lamassoure, Budgetary Crisis : how can we protect the future of Europe?, Fondation Robert Schuman, Policy Paper, European Issue n°181, 4 octobre 2010

Jean-Pierre Maulny, L'Union Européenne et le défi de la réduction des budgets de défense, Policy Paper, Les notes de l'Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS), septembre 2010

Dr. Hartmut Küchle, "The cost of non-Europe in the area of security and defence", Study for the European Parliament, juin 2006

Patrice Cardot, « UE : l'intérêt du PCRD pour la défense », Conseil Général de l'Armement, 2009

AA.VV., « Lessons Learned from European defence equipment programmes », étude réalisée pour le compte de l'Agence Européenne de Défense, 2006, disponible dans la collection Occasional Paper, numéro 69, de l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE

Fabio Liberti, Jean Pierre Maulny "The mutualisation (or pooling) of EU member states assets in the implementation of ESDP", étude pour le Parlement européen, décembre 2007

Liste des Policy Papers déjà parus



La PAC facteur de désunion européenne ? Bilan des mécanismes de solidarité créés par la PAC et pertinence après 2013 - Nadège Chambon (juin 2011).

A l'écoute des citoyens - bilan des premières expériences participatives à l'échelle communautaire - Laurie Bousaguet (avril 2011).

Intégrations régionales : ambitions et vicissitudes - Pascal Lamy (novembre 2010).

La démocratie post-nationale et la réforme du Parlement européen - Andrew duff (octobre 2010).

Les partis politiques européens : le chaînon manquant – Julian Priestley (octobre 2010).

La réforme de la politique de développement rural de l'UE et les défis à venir – Francesco Mantino (octobre 2010).

L'UE et l'emploi : bilan et perspectives – Christine Erhel (juin 2010).

Option pour une réforme du financement de l'UE – Philippe Cattoir (décembre 2009).

Réviser les traités européens : plaider en faveur de la suppression du veto – Hervé Bribosia [coord.] (décembre 2009).

L'Europe sociale et la crise : repenser l'agenda – Eulalia Rubio (octobre 2009).

La cohésion territoriale : de la théorie à la pratique – Marjorie Jouen (juin 2008).

Clinton, McCain, Obama - 'nouvelle donne' pour le climat ? – Stephen Boucher (avril 2008).

Westminster en plein brouillard – Peter Sutherland (mars 2008).

Le réexamen du budget de l'UE : poser les questions dérangeantes – Eulalia Rubio (mars 2008).

Réviser les traités européens : le moment Convention – Gaëtane Ricard- Nihoul (décembre 2007)

Les premiers pas d'une politique : pour une action européenne renforcée en faveur de l'enfance – Eulalia Rubio (novembre 2007).

Collective Power: Enhanced Cooperation as the Driver of a Common Tradable green Certificate Market – Sheldon Welton (septembre 2007).

Contexte global mouvant pour la politique agricole – Isabelle Garzon (juin 2007).

Les chances et les risques d'une relance institutionnelle pour l'Union européenne – Jean-Louis Quermonne (mai 2007).

Les biocarburants au péril de la sécurité alimentaire ? – Josef Schmidhuber (mai 2007).

L'avenir des biocarburants et incidences sur l'équilibre des marchés agricoles – Pierre Rainelli (mars 2007).

La Convention des Nations-Unies sur le droit des migrants : un luxe pour l'Union européenne ? – Marie Barral, avec la collaboration de Stephen Boucher et sous la direction de Manlio Cinalli (décembre 2006).

Une relance par la politique étrangère est-elle possible ? – Deux contributions de Jean de Ruyt et Gilles Andréani (décembre 2006).

Les mouvements sociaux et l'Union européenne : eurosceptiques ou pro-européens critiques ? – Donatella Della Porta (juin 2006).

Le pardon et la promesse : pour une approche plus régionale de la question des Balkans par l'UE – Tamara Buschek, Bertrand de Largentaye et Fabien Dupuis (mai 2006).

Les Relations UE-Russie : Moscou pose ses conditions – Laurent Vinatier (mars 2006).

La politisation de l'UE : remède ou poison ? – Simon Hix et Stéfano Bartolini (mars 2006).

La stratégie européenne pour l'emploi : un instrument de convergence pour les nouveaux Etats-membres ? – Catherine Palpant (janvier 2006).

Démocratiser la démocratie européenne : Quelles voies pour une démocratie inclusive de qualité et transnationale ? – Stephen Boucher (décembre 2005).

La coopération interparlementaire dans l'Union européenne : L'heure d'un nouveau départ ? – Morgan Larhant (août 2005).

L'Europe sociale à l'épreuve de l'élargissement – Marjorie Jouen et Catherine Palpant (juin 2005).

Le premier référendum néerlandais : une évaluation à la veille du scrutin – Arjen Nijzeboer (mai 2005).

Garantir la victoire du « oui » : du premier au deuxième référendum irlandais – Brigid Laffan et Adrian Langan (mai 2005).

La stratégie de Lisbonne et la méthode ouverte de coordination : 12 recommandations pour une stratégie à plusieurs niveaux plus efficace – Stefan Collignon, Renaud Dehousse, Jean Gabolde, Marjorie Jouen, Philippe Pochet, Robert Salais, Rolf-Ulrich Sprenger et Hugo Zsolt de Sousa (mars 2005).

La Commission européenne « élargie » – John Peterson (février 2005).

La Turquie aux portes de l'Europe – Jean Marcou (octobre 2004).

L'avenir du Pacte de Stabilité et de Croissance comme outil de coordination des politiques économiques – Hugo Zsolt de Sousa (avril 2004).

Une stratégie de sécurité globale pour l'Union – Sven Biscop et Rik Coolsaet (décembre 2003).

Saint Malo cinq ans après : une évaluation de la PESD – Jolyon Howorth (décembre 2003).

9/11 et l'eupéanisation de la politique anti-terrorisme : une analyse critique – Monica den Boer (septembre 2003).

L'élargissement de l'UE : une fuite en avant ? – Daniel Vaughan-Whitehead (septembre 2003).

Responsabilités de l'Europe des 25 dans les rapports de voisinage – William Wallace (juillet 2003).

La Banque Centrale européenne et la politique monétaire – Hugo Zsolt de Sousa (juin 2003).

Peut-on imaginer des référendums à l'échelle européenne et à quelles conditions ? – Yannis Papadopoulos (novembre 2002).

Sécurité européenne : les perspectives de la PESD après le 11 septembre 2001 – Jolyon Howorth (mars 2002).

Ces publications sont disponibles gratuitement sur le site

www.notre-europe.eu

Mentions légales

Avec le soutien de la Commission européenne : soutien aux entités actives au niveau européen dans le domaine de la citoyenneté européenne active.



La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte. La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

Notre Europe reçoit également le soutien financier du gouvernement français, de la Compagnia di San Paolo, de la Macif et du Grand Duché du Luxembourg

dépôt légal

© Notre Europe, juin 2011

Fabio LIBERTI

Directeur de Recherche
à l'Institut de Relations
internationales et stratégiques
(IRIS).

Compétition, Coopération, Solidarité

Les dépenses de défense en Europe : peut-on faire mieux sans dépenser plus ?

Les négociations relatives au budget de l'Union européenne après 2013 ne peuvent ignorer les préoccupations actuelles en matière d'austérité. Toutefois, en raison de la taille restreinte de ce budget, il semble évident qu'on ne peut attendre d'importantes économies d'une éventuelle application de l'austérité à l'échelon communautaire.

Pour répondre au défi de l'austérité, il serait au contraire plus judicieux de réaliser des économies au travers d'une meilleure répartition des tâches budgétaires ou en améliorant la coordination des dépenses nationales et communautaires. C'est dans cette optique de recherche de gains d'efficacité que Notre Europe lance une série de publications baptisée « Comment mieux dépenser ensemble », qui contient des analyses à la fois transversales et sectorielles.

Dans le cadre de ce projet, ce Policy Paper de Fabio Liberti s'intéresse aux dépenses en matière de défense. Après avoir retracé l'histoire de la politique européenne de sécurité et de défense et donné un aperçu de l'état des budgets nationaux dans le domaine de la défense, il explore la possibilité d'améliorer l'efficacité de la dépense militaire en Europe au travers d'une éventuelle « europeanisation » de celle-ci. Il analyse également les blocages – politiques et techniques- qui empêchent une intégration accrue dans le domaine de la défense.

www.notre-europe.eu
e-mail : info@notre-europe.eu