

INDUSTRIE DE DEFENSE : UN POSITIONNEMENT A TROUVER

Martial Foucault¹

Université de Montréal et Institut Universitaire Européen (RSCAS)

Renaud Bellais

École Spéciale Militaire de St-Cyr Coëtquidan et CREC

A chaque campagne électorale, l'actualité économique peut rattraper les candidats et les conduire à prendre des positions parfois lourdes de conséquences pour le résultat du scrutin électoral. Souvenons-nous de l'interpellation par les ouvriers franciliens de l'usine LU du groupe Danone à l'endroit du candidat Lionel Jospin, qui avait alors reconnu l'impuissance de l'État à contrecarrer des plans sociaux, quand bien même l'entreprise Danone affichait alors une solide santé financière.

En février 2007, c'est au tour de la société Airbus de s'immiscer dans la campagne présidentielle par l'annonce d'un plan de restructuration franco-allemand à l'échelle de ces seize sites de production touchant 10 000 emplois. Le syndrome LU est-il de nouveau en marche ? L'industrie aéronautique et de défense est-elle en crise ? Quelle est aujourd'hui la place de l'industrie de défense en France ? Pour répondre à ces questions, rappelons quelques éléments d'analyse économique indispensables à la compréhension des rouages de l'industrie de défense.

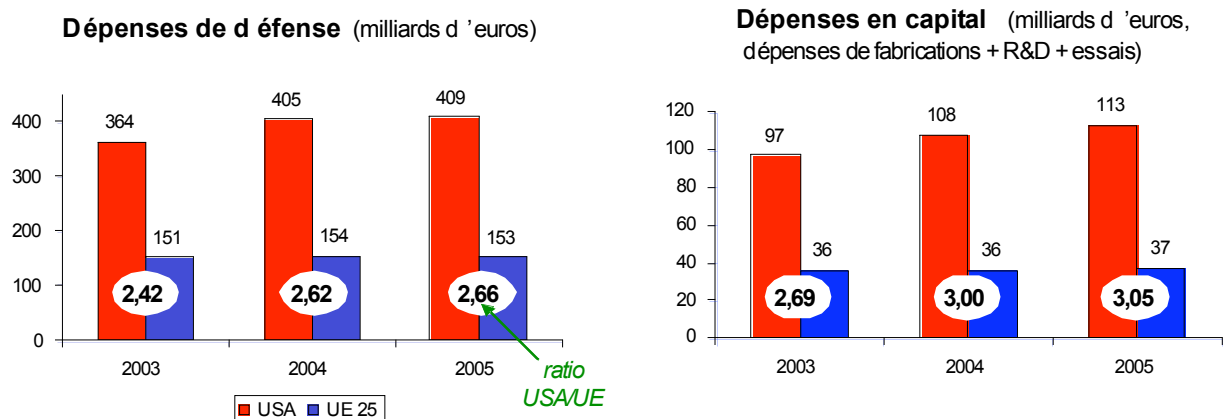
¹ Auteur correspondant : martial.foucault@umontreal.ca



ÉCONOMIE DES SYSTEMES DE DEFENSE VERSUS « INDUSTRIE DE DEFENSE »

Sur le fond, la difficulté d'aborder un débat sur les questions de défense consiste à résumer cet antagonisme par la dichotomie État/marché. A l'instar des politiques publiques de santé, d'environnement, d'éducation, il convient de s'interroger sur la nature de l'intervention de l'État en matière de sécurité collective et de défense, à travers la définition de son besoin de défense ou de sa capacité à réguler un secteur économique peu concurrentiel.

Plutôt que de contester la justification de l'intervention publique pour assurer les missions de défense, interrogeons-nous sur les conditions économiques et politiques qui président à la définition d'une offre et d'une demande de défense. Car l'enjeu est de taille : les pays de l'Union européenne ont dépensé quelque 153 milliards d'euros en 2005 pour leur défense, soit 1,48 % du PIB communautaire. Cette somme contribue aujourd'hui à l'emploi de 760 000 personnes salariées dans les industries de défense en Europe (contre 2 360 000 aux USA et 2 700 000 en Chine).



Source : EuroDéfense France.

En premier lieu, il convient de définir les besoins de sécurité (au titre d'une demande sociale relayée par le gouvernement) et les moyens budgétaires et industriels alloués pour les satisfaire. Plus simplement, l'économie des systèmes de défense revient à analyser les choix publics qui président à la meilleure allocation des ressources économiques disponibles pour un État. En effet, l'action du décideur public trouve sa justification dans le niveau de défense à « fournir » et à « produire ».

Par delà cette dichotomie classique dans la théorie des choix économiques, il est important de distinguer ce qui relève d'une action d'économie politique (fournir) d'une politique économique (produire). Dans le premier cas, il s'agit de comprendre comment la France définit son besoin de défense au plan national et européen, c'est-à-dire en opérant un arbitrage entre dépenses publiques. Dans le second cas, il est question d'organisation de la production de défense (arsenaux vs. marché concurrentiel ; production nationale vs. internationale, etc.).

La fourniture de défense consiste à opérer un choix politique conforme à l'intérêt général. Sur ce point, et paradoxalement, les Français font preuve d'une ignorance rationnelle qui conduit à entériner régulièrement les choix publics de défense (contrairement aux choix d'éducation, de santé, ...). Une fois admis la quantité de défense à fournir, il reste à définir l'organisation de sa production. Et sur ce point, une profonde confusion a longtemps régné entre le caractère collectif du service de sécurité extérieure et sa nécessaire production publique. Il est aujourd'hui temps de dépasser cette hérésie économique en acceptant le principe d'un comparateur de coûts ("Public Sector Comparator" de nos voisins britanniques) pour évaluer les offres de production interne et celles proposées par les industriels français ou étrangers. Il ne s'agit pas de transférer la définition du besoin ni les fonctions régaliennes au secteur privé, mais de consacrer l'essentiel des ressources budgétaires limitées aux fonctions « cœur de métier » de la défense.

En second lieu, notre démarche permet d'éviter de traiter des antiennes classiquement abordées dans les articles traitant de l'industrie de défense – dans le désordre :

- le besoin de fonds publics nécessaires pour restaurer les capacités lacunaires de l'espace européen,
- les liens transatlantiques toujours déséquilibrés,
- les fusions acquisitions « indispensables » qui *in fine* débouchent sur des structures monopolisantes ! ,
- le maintien voire le renforcement de la base industrielle et technologique de défense (BITD), etc.

Ces sujets classiquement abordés lorsque l'on étudie l'industrie de défense révèlent plutôt des problématiques d'accès au marché qui répondent à des ambitions industrielles sans considération particulière pour le format des ressources allouables à l'économie des

systèmes de défense. Il s'agit ici d'étudier l'économie des systèmes de défense en considérant les déséquilibres constatés entre la demande de sécurité et l'offre correspondante, puis de proposer quelques alternatives économiques au « toujours plus ».

UNE DEMANDE DE MOINS EN MOINS STRUCTUREE...

Du côté de la demande (ou pays acheteur), les marges de manœuvre des États sont (relativement) beaucoup plus fortes que par le passé ! Par ce propos volontairement provocateur, nous souhaitons attirer l'attention sur un biais statistique consistant à juger l'évolution de l'effort budgétaire des États seulement sous le prisme de la part des dépenses militaires rapportées au PIB. Cette manière de raisonner conduit par ailleurs à mettre en avant des marges de manœuvre fortement inextricables comme si la présence du pacte de croissance et de stabilité pouvait à elle seule être tenue responsable de la baisse tendancielle de l'effort de défense des États européens.

En prenant le contre-pied de cette lecture quelque peu « mécanique », nous observons que depuis 1945 les budgets de défense ne sont pas significativement corrélés à l'occurrence d'un conflit majeur. Leur évolution est moins liée à la perception de menaces qu'à une dynamique propre de croissance de la défense, portée en grande partie par les cycles de rééquipement des forces et la faiblesse de contrôle sur l'évolution des prix des systèmes. C'est le fameux exemple de la justification controversée du char Leclerc !

Il convient donc de repenser l'utilisation des deniers publics en recadrant les choix d'équipements et la manière dont les forces armées sont équipées pour à la fois mieux répondre aux menaces et missions des forces et améliorer l'efficacité de la dépense en termes d'efficacité productive et de maîtrise de la dépense.

Une demande de sécurité globale nouvelle

Plusieurs phénomènes concourent à la multiplication des interventions extérieures :

- la fin de l'équilibre de la terreur entre les deux blocs rend possible le développement de zones de non-droit et l'émergence de menaces polymorphes,
- ces zones de non-droit sont potentiellement dangereuses pour les pays développés (limitation des accès aux ressources naturelles, développements des mouvements

terroristes, etc.) et autoalimentent une instabilité politique contre-productive pour le développement économique,

- la circulation d'une information plus abondante et de meilleure qualité, sans doute couplée à une forme de culpabilité et/ou de responsabilité, développe la sensibilité des populations développées à la misère des nations oubliées, avec l'émergence à la fin des années 1980 de la notion de "droit d'ingérence",
- les moyens nécessaires au rétablissement et au maintien de la paix dans ces zones sont sans commune mesure avec les moyens de défense conçus pendant la guerre froide pour faire face à un conflit de grande ampleur.

Même si ces opérations font l'objet de débats budgétaires, force est de reconnaître que les moyens consacrés à ce type d'opération restent à ce stade i) marginaux vis-à-vis des budgets de défense des pays développés, ii) mais en constante augmentation étant donné la durée de ce type d'interventions. Les dépenses liées OPEX (opérations extérieures) sont ainsi passées de moins de 400 millions d'euros à plus de 600 millions au cours des années 2000.

En revanche, même si plusieurs de ces expériences récentes n'ont pas encore démontré leur efficacité, il semble que certains exemples – comme celui de la stabilisation rendue possible par les forces britanniques en Sierra Léone – démontrent que le rapport coût-efficacité de ces opérations est intéressant pour le monde développé². La Rand Corporation³ reconnaissait dans un rapport récent que sur un ensemble étudié de 8 missions de maintien de la paix conduites sous l'égide de l'ONU, 7 avait donné des résultats probants (Namibie, Salvador, Cambodge, Mozambique, Slavonie, Sierra Leone, Timor Oriental).

Dans une économie « globalisée » on voit mal comment la pression sur les forces militaires des pays développés pour participer à ce type d'opération pourrait diminuer dans les années à venir, motivées tant par des objectifs humanitaires que par une volonté de préemption face à une possible aggravation de la situation. En outre, on voit mal comment une pensée militaire pourrait se développer politiquement sans proposer une offre de sécurité face à une

² Collier, Paul and Anke Hoeffler (2004), Greed and Grievance in Civil War., *Oxford Economic Papers*, 56, 563-95.

Jared F. Lawyer (2005), « Military Effectiveness and Economic Efficiency in Peacekeeping: Public Versus Private », *Oxford Development Studies*, Vol. 33(1): 99-106.

³ James Dobbins, Seth G. Jones, Keith Crane, Andrew Rathmell, Brett Steele, Richard Teltschik, Anga Timilsina (2005), « The UN's role in nation-building : from the Congo to Iraq », *Rand Corporation* MG304.

demande de sécurité à destination des laissés-pour-compte de la globalisation qui le plus souvent (et corrélativement) souffrent d'un déficit démocratique pour espérer des changements internes.

Une impasse budgétaire ?

Sauf à imaginer un bouleversement géostratégique majeur, il est peu probable que les arbitrages budgétaires conduisent à une part croissante du PIB consacrée aux forces armées dans les années à venir : il est d'une certaine manière déjà surprenant que les principaux candidats à l'élection présidentielle aient assuré qu'ils maintiendraient l'effort de défense à 2% du PIB.

En effet durant le siècle dernier, un enrichissement sans précédent des sociétés occidentales combiné avec une hausse des prélèvements obligatoires a rendu possible une accumulation phénoménale de moyens publics et militaires en particulier. Alors que dans les années 1910 les prélèvements obligatoires des Etats développés s'élevaient à environ 10% du PIB⁴, ils approchent aujourd'hui le seuil des 50% sous l'effet d'une croissance importante des dépenses de santé et des efforts de redistribution (chômage, retraite, subventions diverses, etc.).

Durant la seconde moitié du 20^{ème} siècle où la croissance des prélèvements obligatoires s'est amplifiée, il était possible de lancer de grands projets publics et d'équiper des forces armées importantes ; la pression augmentant, les marges de manœuvre des États développés deviennent désormais plus étroites. Bon an mal an, on est confrontés à un jeu à somme nulle : l'allocation de ressources sur un nouveau projet conduit désormais à redéfinir l'action de l'État afin de dégager les ressources nécessaires.

Or, les dépenses militaires représentent 1/3 de l'impôt sur le revenu et environ 80% du budget d'investissement public. On imagine mal comment à ce stade le maintien, voire l'augmentation des dépenses militaires est possible (voire souhaitable) face à des dépenses sociales mécaniquement croissantes ou pour répondre à de nouveaux objectifs de politique sociale. Or des arbitrages s'avèrent aujourd'hui nécessaires, car à budget constant et sans nouvelles approches, les forces armées françaises ne pourront pas tenir leurs objectifs

⁴ Tanzi Vito and Ludger Schuknecht (2000), *Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.

définis dans le Modèle d'Armée 2015. Deux voies sont possibles : un arbitrage entre dépenses ou de nouvelles manières pour appréhender la production de défense.

...ET UNE OFFRE DE PLUS EN PLUS RESTRUCTUREE

Du côté de l'offre, contrairement à l'analyse économique classique, l'offreur de défense se présente sous une forme bicéphale : d'un côté, l'État producteur de forces armées en allouant des ressources travail ; de l'autre, (de manière traditionnelle) le producteur industriel qui se caractérise par un objectif de maximisation de profit (comme tout producteur) et l'usage de facteurs de production (travail, capital) consommateurs de technologies coûteuses.

Une offre de sécurité européenne déficiente en raison de capacités militaires mal adaptées

Un indicateur de l'implication des forces armées européennes est leur taux de participation aux opérations de maintien de la paix de l'ONU. Sur 58 000 soldats déployés dans le monde sous l'égide de l'ONU en février 2005, environ 3,6% sont européens (dont 403 soldats français mobilisés). Loin d'en tirer des conclusions capacitaires hâtives, ce chiffre indique simplement que l'Union Européenne dispose d'une réelle marge d'action à l'avenir.

Force cependant est de constater que les systèmes de défense européens ne sont pas complètement adaptés à ce type de missions. L'engagement de déploiement de 60 000 soldats pris par les principaux pays européens au sommet d'Helsinki en 1999 dans le cadre des missions de Petersberg n'est à ce jour pas tenu alors que les nations européennes entretiennent 1,6 million d'hommes en arme (dont 64 % du total assuré par les Armées de Terre). C'est pourquoi l'objectif d'une force de réaction rapide composée de 13 groupes de 1500 hommes peut contribuer à atteindre *a minima* une projection efficace de « l'Europe de la Défense ». A cet égard, la proximité en taille et en missions de cette force avec les « Forces de Réaction de l'OTAN » n'est pas sans poser quelques difficultés.

Au niveau des équipements et capacités militaires, les lacunes les plus dommageables concernent le transport tactique et stratégique (Cf. l'A400M), l'espace (observation radar et optique, communication) et la protection des forces.

Pour la seule France, le « Modèle d'Armée 2015 » est économiquement intenable. En effet, malgré le taux satisfaisant d'exécution de la loi de programmation militaire 2003-2008, il n'en reste pas moins que les forces armées font face à des lacunes considérables en matière d'équipement et d'entraînement.

Par ailleurs, dans la perspective d'une rationalisation européenne des moyens redondants et coûteux (centres d'essais, de formation, etc.) sont maintenus à grand frais sans perspective de développement utile. Des arbitrages sont nécessaires pour recalibrer l'effort d'équipement avec les missions des forces armées, tout en évitant de sacrifier les besoins de moyen/long terme pour satisfaire les besoins les plus immédiats (essentiellement liés aux OPEX).

Une mutation industrielle à mi-parcours

En l'espace de vingt ans, deux vagues de restructurations ont conduit à une certaine consolidation des industries américaines, puis européennes de défense. Justifiées par la recherche d'une taille optimale et d'une internationalisation des activités, les concentrations industrielles sont susceptibles de se poursuivre au nom de la spécialisation (un produit ou plusieurs produits) et de la dualité (militaire / civile).

Toutefois la consolidation n'a pas été portée à son terme en raison de blocages politiques. De ce fait, le secteur de défense n'a pas abouti à une rationalisation souhaitable d'un point de vue économique.

Tout en appelant les industriels à réduire leurs coûts, les États n'ont laissé aux entreprises qu'une faible marge de manœuvre pour intégrer les capacités industrielles. Ainsi aura-t-il fallu attendre plus de 5 ans pour que MBDA puisse réellement engager une spécialisation de ses sites au niveau européen.

*Évolution de la structure des firmes de défense
(parmi les 100 premières firmes de défense dans le monde)*

	1990	2000
USA	47	42
Europe	41	32
Avions, électronique, missiles	10	8
Électronique	60	46
1 catégorie de systèmes	40	56
> 3 catégories de systèmes	36	22
Ventes de défense > 70 %	23	25
< 20 %	34	28

Source : k. Hartley & T. Sandler (2003), d'après les données SIPRI

Par ailleurs, le retour en force d'une approche nationale dès 2003, avec l'emblématique "patriotisme économique" du gouvernement Villepin en France, réduit les possibilités pour approfondir l'intégration des bases industrielles et technologiques en Europe. L'exemple de la consolidation entre Thales et DCN dans le naval est révélateur des blocages politiques vis-à-vis des mutations industrielles. Alors que le rapprochement des chantiers navals en Europe aurait répondu à une vraie logique industrielle, l'État français a préféré une intégration verticale entre l'électronicien et le platformiste sur une base nationale...

Cette tendance au repli national se reflète dans la faiblesse des programmes en coopération. Les pays européens investissent peu ensemble dans la préparation de l'avenir. En dépit d'un sous-investissement criant dans la R&T de défense (les pays de l'Union dépensent 2,3 milliards d'euros quand les États-Unis en dépenses cinq fois plus), les efforts restent fragmentés : seuls 8% de l'effort de R&T sont réalisés entre Européens.

Et quand les pays européens coopèrent, le poids du "juste retour" est tel que les programmes en coopération s'avèrent plus coûteux et plus inefficaces industriellement que les programmes nationaux. Keith Hartley montrent qu'en moyenne les programmes en coopération coûtent 140 à 200% d'un programme national. Les montages industriels sont plus qu'inefficaces (avec l'exemple emblématique de l'Eurofighter), car les pays exigent un retour industriel équivalent à la dépense de chaque pays et les pays cherchent au travers de

ces programmes à développer des compétences plutôt qu'à valoriser celles qui existent au niveau européen.

Ces approches sont à l'opposé de ce qui est envisagé par les experts de l'industrie de défense. D'ici les 30 prochaines années, un certain nombre de prévisions peuvent être aujourd'hui avancées pour éclairer les choix de défense de demain :

- La future firme européenne de défense pourrait devenir une compagnie à capitaux internationaux agissant en donneur d'ordres, répondant aux demandes mondiales, et sous-traitant les tâches spécialisées à des fournisseurs mondiaux. Par exemple, il n'est pas certain qu'une firme de défense spécialisée en naval soit à l'avenir un constructeur naval mais plutôt un prestataire d'une vente navale (où la construction à proprement ne constituerait qu'un élément de la transaction). Dans cet esprit, la firme pourrait optimiser ces fameux coûts de transaction en choisissant une structure verticale d'intégration industrielle.
- En devenant principal donneur d'ordre, la future firme de défense est susceptible de supporter en contrepartie plus de risques dans les fonctions de développement de systèmes.
- Si Boeing, Lockheed Martin, EADS, BAE Systems sont les leaders actuels, les nouveaux entrants seront des industries de l'électronique et des technologies d'information.
- Les firmes mono-produit défense pourraient disparaître progressivement au profit de firmes intégrant les dimensions civiles et militaires afin de transférer les investissements en capital humain et physique du civil vers la défense et réciproquement.

Une industrie aujourd'hui ouverte à la concurrence

Cette restructuration, encore inachevée en Europe, a également transformé la gouvernance de l'industrie de défense. Nous sommes passés en Europe, d'une industrie contrôlée très directement par les États (arsenaux, entreprises nationales ou nationalisées) et organisée sur une base nationale à un secteur privatisé et en partie transeuropéen.

Les dernières années ont vu le développement de la société anonyme comme structure de gestion des industries de défense, ceci par opposition avec les structures étatiques de type « arsenal » héritées de la première moitié du 20^{ème} siècle.

Une question légitime est de savoir si les sociétés européennes y ont gagné au change. A cet égard, un effort de distinction s'impose entre les consolidations industrielles sous forme de fusions et acquisition et le passage du mode arsenal à celui de la société anonyme caractérisée par :

- un mode d'organisation nouveau qui a été largement généralisé dans les secteurs civils avant d'être appliqué aux producteurs d'armement ;
- un mode d'organisation appliqué à la défense ne semble pas générer d'économie particulière pour la société, prise dans son ensemble ;
- un système qui génère une nouvelle catégorie de décideurs, les « managers » dont le pouvoir est grandissant et presque incontesté. Celui des actionnaires est extrêmement limité sur les décisions de l'entreprise, celui des syndicats faibles et celui des politiques limité ;
- une possible déconnexion entre les intérêts nationaux et ceux des entreprises aujourd'hui guidées par la recherche du profit. L'immobilisme des pouvoirs publics face à la fragmentation et la paupérisation quasi absolue des organismes susceptibles de définir les besoins militaires aura sans doute des effets de long terme sur notre dispositif de défense. Le risque de « capture du régulateur » devient une question de plus en plus importante.

Si la montée en puissance des entreprises privées doit permettre d'améliorer l'efficacité économique de l'industrie de défense, cette évolution appelle en parallèle non pas une

réduction des moyens des autorités de régulation, mais au contraire leur adaptation pour apporter aux forces armées des capacités d'« acheteur intelligent ». A défaut, les industries de défense deviendront en Europe ce qu'elles sont en passe (ou déjà) de devenir aux États-Unis des acteurs à part entière des décisions stratégiques nationales.

UN EQUILIBRE (ENTRE OFFRE ET DEMANDE) INSTABLE : PROBLEMES DE CHOIX PUBLICS

En règle générale, l'apport de l'économie aux questions d'allocations de ressources de défense consiste à réaliser un calcul économique des coûts et bénéfices procurés par l'emploi d'un euro supplémentaire en défense comparé à ce même euro consacré à d'autres politiques publiques. Là s'arrête la simplicité du raisonnement.

Cela suppose que le gouvernement ait une parfaite connaissance des demandes sociales futures et du coût des facteurs de production (du côté de l'offre). Cette incertitude est au cœur des décisions publiques. D'un côté, un gouvernement fait face à une contrainte électorale qui le conduit à réaliser des choix économiques qui lui assurent des suffrages favorables (tout en sachant qu'il s'agit d'un vote multidimensionnel où la défense n'est qu'un élément du panier de décisions de l'électeur) ; de l'autre, le gouvernement ne connaît pas précisément la fonction réelle de production de défense (conditions de production efficace, les possibilités de substitution entre facteurs de production, les conditions de fourniture du marché vs. production interne « in house »).

Cette situation débouche de facto sur une délégation d'expertise dans la défense aux forces armées et à l'industrie, ce qui contredit la théorie selon laquelle l'intervention de l'État corrigerait les défaillances du marché car il existe une asymétrie d'informations préjudiciable dans les arbitrages du gouvernement⁵.

Dernier élément important dans l'économie des systèmes de défense, il n'existe pas à proprement parler de prix de « marché » pour juger l'efficacité de l'usage des ressources par chaque armée.

⁵ Ce complexe peut prendre plusieurs formes précises : dissimulation des vrais coûts des programmes pour l'obtention de budgets exponentiels, justifications fragiles de choix de programmes, de technologies, de modalités de production, lobbying des industriels (ex : Boeing tout récemment avec le DoD,...).

A défaut de pierre philosophale des choix de défense, Keith Hartley et Todd Sandler (2003)⁶ proposent quelques principes d'action économique applicable aux choix de défense que nous proposons d'étendre au cas français :

- un principe **d'incrémentation** : connaître les conséquences d'une variation marginale (entre 5 et 10%) du format et du budget de chaque armée sur les 8 missions définies par la nouvelle LOLF.
- un principe de **substitution** : vérifier les possibilités de substitution de moyens de défense par la mise en œuvre d'un critère « value for money » afin de recherche des gains d'efficience.
- un principe **d'incitations** : mettre en œuvre des incitations pour révéler les vraies préférences des acteurs et connaître le niveau d'information sincère. Ces incitations doivent déboucher sur un système de récompenses/sanctions de telle sorte que, par exemple, si l'armée de Terre réalise des économies (de fonctionnement ou de consommation de capital), elle doit pouvoir en bénéficier directement car sinon les autres armées ou services sont désincités à produire le même effort.
- un principe de **concurrence** : réduire les barrières à l'entrée sur le secteur industriel de défense en favorisant des producteurs internationaux là où l'argument de la BITD (base industrielle et technologique de défense) n'est pas tenable.
- un principe d'**ouverture** sur l'offre civile de produit et de service quand le coût de production interne est trop élevé au regard des potentialités du marché. Cela ne veut pas dire privatiser la défense. Cela signifie que l'État doit se transformer en acheteur intelligent en étant pour cela capable d'expertiser le coût de production interne à celui proposé par un opérateur privé (national ou non). Cela ne signifie pas non plus accepter toute forme de partenariats public privé sans capacité de contractualisation (évaluation économique des clauses contractuelles, renégociation, écriture juridique,...).

⁶ Hartley K. and T. Sandler. "The Future of the Defence Firm", *Kyklos*, 56(3): 361-380.

LA RECHERCHE D'UNE MEILLEURE GOUVERNANCE : L'EUROPE (PEUT-ETRE ?)

L'Europe constitue-t-elle la solution pour répondre aux besoins de sécurité des citoyens, notamment en atteignant un seuil d'efficience qui n'est plus accessible pour certaines fonctions de défense au niveau national, même pour la France ? La création de l'Agence Européenne de Défense (AED) a représenté à la fois une heureuse surprise et une source d'espoirs. Encore faut-il que l'AED ait les moyens de produire la défense dont l'Europe a besoin.

A l'instar de toute agence, l'AED se caractérise par un positionnement stratégique dans la chaîne de décisions publiques. Dans un premier temps, on peut lui assigner une mission de rationalisation des coûts des programmes d'armements. Encore faut-il s'entendre sur le rôle de l'agence en matière de définition des besoins de défense communautaire ? Encore faut-il accepter l'idée selon laquelle les intérêts industriels particuliers et nationaux convergeront vers l'intérêt de sécurité collective (pour reprendre l'expression d'Hirschman d'« intérêt privé et bonheur public »). Quels sont les mécanismes de coordination d'une future politique d'acquisition européenne et de stratégie industrielle et technologique ?

Quatre principes directeurs fondamentaux doivent, selon nous, animer cet objectif :

- Déterminer les **préférences « sincères » des pays-membres de l'Union**. Si l'avantage économique est immédiatement perceptible, cela procure un autre avantage plus diffus qui est celui de la gestion des externalités positives dans la mise en œuvre de la PESD (c'est *in fine* réduire le risque que réapparaisse des comportements de passager clandestin⁷) ;
- Supprimer les **redondances coûteuses** de programmes nationaux. L'optimisation des efforts de défense au niveau européen suppose que les pays évitent de lancer des programmes concurrents pour un besoin commun ou bloquent les restructurations industrielles permettant de faire émerger des centres d'excellence au niveau européen, même si ceci signifie que chaque pays accepte une perte des compétences et une interdépendance au niveau européen.
- Assurer une **bonne gouvernance européenne**. Cela signifie de ne pas reproduire un schéma de prise de décision nationale où les tentations de lobbying et de maintien d'un complexe militaro-industriel sont fortes. L'efficience industrielle doit

⁷ Foucault M. (2006), « Europe de la défense : Quel processus d'allocation? », *Revue Économique* 57(3) : 407-418.

prédominer sur les arbitrages politiques : sus au "juste retour" ! et le contrôle démocratique est nécessaire sur les choix de défense.

- La politique d'**indépendance stratégique européenne** n'est pas synonyme d'**autarcie industrielle**. Cela signifie que dans un environnement budgétaire défavorable, l'UE doit enclencher une division internationale de production industrielle et accepter l'idée de production extérieure là où les capacités technologiques ne sont pas entamées. A ce stade, ce n'est certainement pas un problème de souveraineté à préserver, mais une question de compétitivité à rechercher.
- Un quatrième principe majeur sous-tend à moyen terme l'action d'une AED : c'est la mise à disposition d'un **budget propre**, voté par le Parlement, et d'une politique stratégique d'acquisition qui réponde à une doctrine militaire européenne (jusqu'à présent absente)⁸.

Dans cette perspective, la question des coopérations renforcées doit prendre tout son sens, car il est évident que la recherche d'une politique unanime à 27 est susceptible d'entraîner des délais peu raisonnables. Par ailleurs, l'AED n'a pas vocation à arbitrer *in fine* les choix industriels et technologiques : l'AED ne doit demeurer qu'un expert au service d'un Prince (l'absence de ce dernier est pour le moment le talon d'Achille du dispositif !).

Confrontée à une pression économique forte, l'Europe de la défense, dans la limite de ressources qu'elle pourra consacrer à la sécurité de son environnement, fait déjà beaucoup mais pourrait sans doute faire beaucoup mieux. C'est plutôt du côté d'une meilleure gouvernance de ses moyens que la France et au-delà l'Europe seront en mesure de préserver un outil de défense efficace.

⁸ Ce n'est certainement pas le rapport présenté par J. Solana (2003), « *A secure Europe in a better world* » qui peut endosser un tel habit.