

La collaboration européenne en matière d'armements : un point de vue belge

Baudouin HEUNINCKX

Le colonel d'aviation breveté d'état-major Baudouin HEUNINCKX, Ir est le délégué du directeur national de l'armement. Il a longtemps travaillé dans le domaine des marchés publics et la gestion du matériel et est impliqué dans la collaboration internationale en matière d'armements depuis plus de vingt-cinq ans. Polytechnicien, il a également obtenu un doctorat en droit et est l'auteur de nombreuses publications concernant les marchés publics.

Dit artikel is geschreven op basis van een toespraak gegeven op 11 oktober 2021 aan de 32^{ste} sessie van de Session européenne des responsables de l'armement (SERA) in Brussel, een Europese vormingssessie voor senior managers in het domein van defensiematerieel. In deze toespraak – en in dit artikel – belicht de auteur de specifieke positie van België en zijn eigen visie betreffende de Europese en, meer in het algemeen, de internationale samenwerking in het domein van defensiematerieel. Hij ontkracht ook een aantal gekende mythes die jammer genoeg vaak een invloed hebben op belangrijke beslissingen. De toespraak werd zeer warm onthaald door het publiek, niet alleen als zeer interessant maar ook als uiterst intrigerend. Wij laten het aan de lezer om daarover te oordelen.

Évolutions récentes au sein de l'Union européenne

Malgré ce que certains prétendent, y compris de nombreux Belges, la Belgique n'est pas un petit pays. Avec environ 11,5 millions d'habitants, elle est le huitième plus peuplé des 27 États membres de l'Union européenne (UE). Les forces armées belges (la Défense belge) sont composées d'environ 25 000 militaires et 1 500 civils. Il faut éviter de se croire petit en comparant son propre pays aux États-Unis, au Royaume-Uni, à la France ou à l'Allemagne. Chaque pays est différent et difficile à comparer.

La Belgique est membre des Nations Unies, de l'UE (le siège du Conseil, le siège de la Commission et l'un des deux sièges du Parlement se trouvent à Bruxelles), de l'OTAN (le siège de l'OTAN et le *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* (SHAPE) sont situés en Belgique), du Benelux, de l'OCCAR et de nombreuses autres organisations. La politique de défense et de sécurité de la Belgique est donc fortement orientée vers le multilatéralisme et la coopération.



© BE Défense - Ritchie Sedeyn

Le programme A400M est un programme multinational de développement et production d'un avion de transport dans le cadre de l'Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement (OCCAR)

En juin 2016, le ministre belge de la Défense a publié un document de vision stratégique pour la Défense. Ce document demeure la ligne directrice pour les activités de cette dernière, en particulier le développement capacitaire, et est en voie de finalisation.

Mais qu'y a-t-il de nouveau dans l'UE en matière de défense ?

Tout d'abord, il est important de souligner que, du point de vue de la Belgique, la relation entre l'UE et l'OTAN ne doit pas être vue comme une rivalité. La Belgique considère ces organisations comme complémentaires, et est active dans les deux.

Certes, les doubles emplois inutiles entre ces organisations devraient être évités, mais certains doubles emplois pourraient s'avérer nécessaires pour garantir l'autonomie stratégique de l'UE. Le fait que les forces utilisées par les deux organisations soient les mêmes ne devrait pas vraiment être un problème en pratique : le problème serait plutôt le manque d'officiers d'état-major expérimentés en collaboration internationale.

L'une des nouvelles initiatives de l'UE est la Coopération structurée permanente (CSP), officiellement lancée en décembre 2017. La possibilité d'une collaboration plus poussée entre les États membres avait déjà été introduite par le traité de Lisbonne (2009), mais il aura fallu près de sept ans pour que la CSP prenne vie, principalement en raison des points de vue différents des États membres. Le référendum sur le Brexit de juin 2016 a peut-être été un tournant, à moins que le timing ne soit qu'une coïncidence...

Un certain nombre de projets sont actuellement en cours au sein de la CSP. La Belgique participe à beaucoup d'entre eux. Toutefois, la vision que la Défense belge a des projets CSP peut différer de celle de certains autres États membres :

- Les projets CSP devraient former un cadre pour la convergence des points de vue des États membres participants. Un projet CSP ne devrait pas se limiter à un seul contrat ou à un effort ponctuel, mais devrait être le creuset d'une vision à plus long terme où une convergence des capacités communes a lieu.
- À partir d'un projet CSP, différentes initiatives peuvent être lancées, telles que des projets du Fonds européen de la défense (FED, voir ci-dessous), des projets de l'Agence européenne de défense (AED), des coopérations bilatérales, des programmes OCCAR, etc. Le projet CSP lui-même devrait assurer la cohérence entre ces initiatives.
- Un projet CSP ne devrait pas être utilisé uniquement pour tenter d'obtenir un bonus de financement dans le cadre de projets du FED. Certains projets CSP ne sont actuellement que des coquilles vides qui ne sont utilisées que pour obtenir un tel bonus.

Par conséquent, la Défense belge a une vision assez ambitieuse de ce qui devrait être fait d'un point de vue capacitaire au sein de la CSP, qui devrait être un catalyseur pour le lancement de nouveaux programmes d'armement collaboratifs. Néanmoins, cette vision ne s'est pas encore concrétisée.

L'un des avantages de la CSP, qui est aussi l'une de ses faiblesses, est son caractère inclusif. La CSP était à l'origine destinée aux « États membres qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en la matière en vue des missions les plus exigeantes ».¹ Actuellement, il semble que presque tous les États membres de l'UE prétendent pouvoir entrer dans cette catégorie... On peut se demander si c'est vraiment le cas, et si la CSP a donc actuellement la portée souhaitée initialement.

Une initiative encore plus récente est le Fonds européen de la défense (FED), lancé en 2021 mais précédé de programmes ayant débuté en 2018 sur la base du plan d'action européen de la défense de 2016. Avec environ 2,7 milliards d'euros pour les actions de recherche et environ 5,3 milliards d'euros pour les actions de développement sur sept ans (2021-2027), le FED a le potentiel de stimuler la R&D en matière de défense en Europe, notamment en comblant la fameuse « vallée de la mort », période entre la recherche et le développement commercial d'un projet pendant laquelle les investissements font le plus défaut. Pour mettre les choses en perspective, cela représente une augmentation d'environ 15 % du financement de la R&D de défense par rapport aux dépenses actuelles des États membres. Par conséquent, le FED constitue une opportunité, non seulement pour l'industrie européenne de défense, mais aussi pour développer de nouvelles capacités.

Néanmoins, le FED est un défi en soi. La Défense belge doit relancer et reconstruire des contacts structurels avec l'industrie de défense, car ces contacts étaient presque inexistants depuis 20 ans, sauf dans le cadre des marchés publics d'acquisition et de soutien, et de quelques projets de recherche relativement mineurs. Le cofinancement de programmes européens et les aides d'État étaient des pratiques quasiment inconnues dans le domaine de la défense en Belgique.

Non seulement la Défense a besoin de ressources pour gérer adéquatement le FED (personnel et budget), mais elle doit également reconstituer un réseau. L'industrie de la défense, même l'industrie belge, est très diversifiée et les associations représentatives

¹ Traité sur l'Union européenne, articles 42(6) et 46.

ne représentent généralement pas l'ensemble des entreprises concernées. Des forums doivent être mis en place où les informations peuvent être échangées dans les deux sens entre l'industrie de défense et la Défense belge, et les deux parties devront coopérer pour y parvenir.

L'industrie de défense belge est impatiente de s'impliquer, et la Défense ne devrait pas la décevoir, mais il doit rester clair que les projets que la Défense belge soutiendra et cofinancera doivent correspondre d'une manière ou d'une autre aux capacités dont elle a besoin ou dont elle aurait besoin à l'avenir. Il doit y avoir un lien entre un projet à cofinancer et la vision stratégique de la défense. Cependant, pour ce faire, il faut avoir une réflexion à long terme et ne pas se limiter uniquement à l'équipement actuellement ou bientôt en service.



© Bertrand de Lamotte sur wikimedia

Le programme CaMo est un partenariat approfondi entre la Belgique et la France pour la mise en oeuvre de leur capacité motorisée

Néanmoins, le FED n'est pas seulement un défi interne pour la Belgique. Les États membres devraient adopter une vision européenne et ne pas se contenter de protéger leur industrie nationale de défense de tout changement. La Belgique prône

l'ouverture des chaînes d'approvisionnement des grands équipementiers européens, notamment vers les PME, qui représentent 99,8 % des entreprises au sein de l'UE. Nous approfondirons ce point dans la deuxième partie du présent article.

La possibilité pour des entreprises de pays tiers de participer à des projets FED est très limitée. Il s'agit d'une approche volontariste visant à assurer l'autonomie stratégique de l'UE. La participation de pays tiers au FED est encore plus difficile, voire presque impossible. Au sein de la CSP, des pays tiers peuvent participer à certains projets, mais leur participation est soumise à l'approbation des États membres. Cette contrainte est certainement justifiée dans de nombreux cas mais, à l'instar de la Belgique qui pense que l'UE et l'OTAN sont complémentaires, les États européens ne doivent pas oublier ou ignorer leurs autres partenaires. Dans un monde globalisé, la sécurité est aussi une affaire mondiale, et l'autonomie stratégique ne doit pas devenir un isolement tragique.

Vision belge de la collaboration en matière d'armements

Comme dit précédemment, la politique de défense et de sécurité de la Belgique est très orientée vers le multilatéralisme et la coopération, ce qui est particulièrement vrai pour la collaboration en matière d'armement. Cette collaboration peut avoir lieu au sein de l'OTAN, de l'UE, au niveau multilatéral ou en bilatéral. En Belgique, plus de la moitié des acquisitions d'équipements de défense (certaines années, parfois même 90 %), et environ 15 % de la R&T, se déroulent dans un cadre collaboratif.² Par conséquent, la stratégie d'armement de la Défense est déjà très orientée vers la collaboration, même sans tenir compte des nouvelles initiatives européennes.

Traditionnellement, la stratégie d'approvisionnement de la Défense belge consistait à acheter des équipements militaires ou commerciaux prêts à l'emploi et éprouvés (MOTS/COTS) et à ne recourir au cadre collaboratif que lorsque des activités de développement étaient absolument nécessaires. Cette stratégie est saine, mais elle a ses limites. Aujourd'hui, la Défense se dirige vers une participation accrue à davantage d'activités de développement (par exemple par l'intermédiaire du FED), tout en recherchant autant que possible la formation de partenariats avec d'autres États.

² Les objectifs de l'UE sont respectivement de 35 % et 20 %, tandis que la moyenne pour l'ensemble des États membres de l'UE est d'environ 18 % et 8 % respectivement.

Hélas, la collaboration en matière d'armements est sujette à de nombreux mythes qui tendent à la discréditer. Il est donc opportun de démystifier quelques fausses croyances.

Un premier mythe est qu'il est impossible de lancer une collaboration sans impliquer les grandes nations européennes que sont la France, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne. Ceci n'est tout simplement pas vrai. Il existe de nombreux bons exemples de coopération n'impliquant pas de grands États : la coopération belgo-néerlandaise (BENESAM), le Benelux, la coopération nordique de défense (Nordefco) entre le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège et la Suède, ou encore la coopération de défense d'Europe centrale (CEDC) entre l'Autriche, la République tchèque, la Slovaquie, la Hongrie, la Slovénie et la Croatie, pour n'en citer que quelques-uns. Le lancement de programmes d'armement dans le cadre d'une telle coopération entre petits et moyens États nécessite principalement une convergence de vues et une masse critique d'articles à acheter, et non une grande nation en guise d'acariâtre belle-mère cherchant à imposer sa vision des choses.

On dit également souvent que la collaboration coûte plus cher que le développement de programmes nationaux. Les données réelles réfutent ce mythe. En effet, la collaboration entraîne souvent des coûts non récurrents (par exemple de développement) plus élevés d'un facteur d'environ \sqrt{n} par rapport à un programme national similaire, « n » étant le nombre d'États participants. Il y a plusieurs raisons à cela, principalement la nécessité de prendre en compte les exigences de tous les États participants. Toutefois, ces coûts sont partagés entre les États participants, de sorte que la part individuelle de chaque État est normalement inférieure à ce qu'elle aurait été pour un programme national ($\sqrt{n} \div n < 1$). Les chiffres montrent également que les dépassements de coûts et les retards après le lancement d'un programme collaboratif sont similaires à ceux de programmes nationaux d'une complexité technique comparable.

Cependant, il est vrai que négocier des exigences et spécifications communes entre les États participants prend du temps. Ceci conduit au mythe du caractère unique des exigences de chaque État participant. Il est en effet très rare qu'un pays ait des exigences si spécifiques qu'elles soient fondamentalement différentes de celles des autres participants. Si cela semble cependant être le cas, il faut se demander pourquoi l'État concerné serait le seul à avoir cette exigence spécifique, et pourquoi les autres

n'en auraient pas besoin. Et même si un État participant a des besoins spécifiques, il est préférable de les inclure dans le système d'arme à développer sans modifier la configuration de base de l'équipement, par exemple en utilisant des kits.

Cette recommandation conduit au mythe du nombre élevé de variantes de certains systèmes d'armes tels que le NH90 et l'A400M. Strictement parlant, comme beaucoup de mythes, ce dernier est basé sur une réalité : il existe par exemple 23 variantes du NH90. Cependant, ces différentes configurations sont souvent basées sur la présence ou non de certaines options. Même les versions maritime et de transport de troupes du NH90, qui ont des missions fondamentalement différentes, sont identiques à environ 75 %. Bien sûr, il est toujours préférable de limiter le nombre de variantes, mais il est important, plutôt que de se plaindre du nombre de variantes différentes, de tirer un maximum des éléments communs entre variantes et de les conserver pendant la phase en service en mettant en place une structure multinationale de gestion de la configuration et en assurant des évolutions communes du système d'arme.



© BE Defence - Jorn Urbain

Le programme d'hélicoptères NH90 est une collaboration internationale dans le cadre de l'OTAN, et la Belgique et les Pays-Bas coopèrent activement pour le soutien logistique dans le cadre de BENESAM

La collaboration multinationale est souvent considérée comme un bon moyen pour consolider l'industrie européenne de la défense. La consolidation est bonne pour éviter les doubles emplois et les inefficacités dans le tissu industriel, mais il faut également veiller à ne pas involontairement créer des monopoles ou des oligopoles dans certains secteurs. Il est important de conserver au sein de l'UE suffisamment d'entreprises majeures dans chaque secteur (au moins deux ou trois) pour assurer une concurrence suffisante. Pour éviter qu'une entreprise ne quitte le marché si elle n'obtient pas de contrat d'acquisition après la phase de développement de son prototype, une approche similaire à celle des États-Unis pourrait être adoptée : couvrir les coûts de développement et de test de toutes les entreprises impliquées afin que celles qui ne se sont pas vu attribuer le contrat ne fassent pas de pertes et puissent même réutiliser dans d'autres produits la technologie qu'elles ont développée. Ce concept existe en Europe : il est appelé « achat public avant commercialisation ». Cette méthode entraînera des coûts plus élevés au total, mais ceci est probablement nécessaire pour conserver un marché concurrentiel sain.

Lorsqu'ils coopèrent, les États ont tendance à trop souvent se concentrer sur leurs propres intérêts nationaux, principalement en tentant de payer le moins possible tout en protégeant leur industrie de défense nationale. Pour ce faire, ils s'en tiennent à une forme de juste retour industriel vers leur industrie nationale, et ce même dans les projets FED. Il peut parfois même sembler que le système d'armes qui fait l'objet de la coopération n'est pas si important dans ces considérations. Chaque pays devrait payer sa juste part d'un projet, et les mécanismes de partage des coûts devraient être convenus à l'avance. L'OCCAR, par exemple, pourrait envisager une formule de partage des coûts entre États participants qui s'appliquerait à tous ses programmes. Par ailleurs, on pourrait envisager un équilibre global du retour industriel géré au niveau européen. En vertu de ce concept, qui pourrait être géré de manière centralisée par la Commission européenne, si l'industrie d'un État membre bénéficie proportionnellement de moins de retour industriel que les investissements de défense de cet État, cette industrie recevrait un bonus lors de l'attribution de tous les marchés publics de défense et de sécurité en Europe jusqu'à ce que ce déséquilibre soit corrigé. Certaines agences de l'OTAN appliquent une méthode similaire, et il pourrait être bon de la généraliser.

En ce qui concerne la protection de l'industrie nationale de défense, il est indispensable de penser en tant qu'Européens. Cela ne veut évidemment pas dire que chaque État membre doive laisser son industrie nationale de la défense se débrouiller seule, mais

les États membres devraient plutôt veiller à ce que chaque entreprise opérant dans le secteur de la défense, en particulier les PME, bénéficie d'un accès équitable aux marchés publics et à la sous-traitance dans toute l'Europe, ce qui pourrait nécessiter l'ouverture des chaînes d'approvisionnement existantes à la concurrence. Cette ouverture a en outre le potentiel d'améliorer l'efficacité en étendant la concurrence tout au long de la chaîne d'approvisionnement des principaux producteurs d'armements. Les grandes entreprises d'armement ne devraient pas considérer cette ouverture de leur chaîne d'approvisionnement comme une contrainte, mais comme une opportunité d'offrir un meilleur rapport qualité-prix à leurs clients, tant au sein de l'UE qu'à l'export.

Bien entendu, chaque pays doit se réserver le droit de prendre des mesures visant à protéger ses intérêts essentiels en matière de sécurité, y compris ceux qui ont des implications dans le domaine industriel. Ceci pourrait exiger que certaines activités essentielles doivent être effectuées par des entreprises nationales ou sur le territoire national. La Belgique a conçu au cours des dernières années un processus structuré basé sur le recensement de technologies clés nécessaires à la protection de ses intérêts essentiels de sécurité. Ce concept sera repris dans sa stratégie de défense, d'industrie et de recherche. Ces mesures, bien sûr, seront prises dans le respect du droit de l'UE, et uniquement lorsque cela est nécessaire et proportionné.

Enfin, la collaboration internationale implique par définition que des équipements militaires traversent les frontières. Par conséquent, il est nécessaire de limiter autant que possible les contraintes sur le transfert intracommunautaire d'équipement militaire entre les États membres de l'UE. La législation européenne en la matière devrait être revue. Cependant, il faudrait aller plus loin. Les Européens se plaignent souvent de la réglementation américaine concernant les exportations d'armement, l'*International Traffic in Arms Regulations* (ITAR), qui impose un lourd fardeau à ses forces armées et à son industrie de défense. Cependant, l'ITAR, en soi, n'est pas unique : chaque État a sa propre politique et ses règles d'exportation, mais ces politiques sont différentes d'un État membre de l'UE à l'autre. En Belgique, où le commerce est une compétence régionale, ces politiques sont même différentes d'une région à l'autre ! Pour favoriser la collaboration européenne en matière d'armements et pour que les États-Unis puissent se montrer plus flexibles dans l'application de l'ITAR, les politiques des États membres devraient converger vers une politique d'exportation commune pour les équipements militaires, voire plus tard vers une législation commune en matière d'exportation gérée de manière centralisée au niveau de l'UE.

Conclusions

Tant en Belgique qu'en Europe, des initiatives sont prises pour rendre plus efficaces le développement capacitaire et la collaboration en matière d'armements. Ces initiatives ne pourront cependant atteindre leurs objectifs qu'au moyen d'investissements suffisants, tant financiers qu'en matière de personnel, et par une collaboration multinationale accrue et plus ouverte. La Défense belge a un rôle majeur à jouer dans ces développements et ne peut se permettre de rester passive. Le Belge étant par nature dynamique et doué pour le compromis, la Défense belge, à son instar, se doit d'encourager et de contribuer activement à cette rationalisation au niveau européen et à la recherche de solutions collaboratives plus efficaces.

Mots clés : collaboration, armement, Union européenne