



# LES BUDGETS DE LA DÉFENSE AU ROYAUME-UNI ET EN ALLEMAGNE : LES PROJETS D'AJUSTEMENTS

## LES DISCUSSIONS BUDGÉTAIRES OUTRE-MANCHE

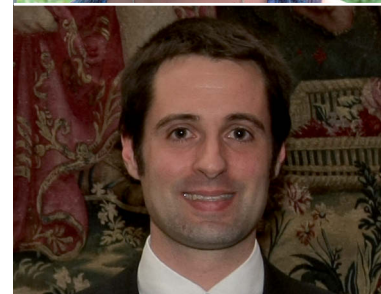
### Éléments de contexte

Depuis plusieurs années, l'augmentation des coûts des programmes suscite des inquiétudes sur le plan budgétaire. Selon le National Account Office, équivalent britannique de la Cour des comptes, le budget d'équipement des armées s'est accru de 3,3 Md£ (3,8 Md€) dans les douze derniers mois du précédent gouvernement et, sur les 30 principaux projets d'acquisition du ministère, il manquerait, pour financer le développement des principaux programmes d'armement dans les dix prochaines années :

- ▶ 36 Md£ (41,3 Md€) si le budget était maintenu à sa valeur nominale actuelle ;
- ▶ 6 Md£ (6,9 Md€) avec un maintien du budget en euros constants et une inflation annuelle de 2,7% (contre 3,4% en 2009)<sup>1</sup>.

L'augmentation des dépenses est imputable aux principaux programmes en cours : les avions de combat Typhoon de l'armée de l'air (dont le coût a augmenté de 2,7 Md£ -3,1 Md€- par rapport au coût initial), les deux porte-avions programmés par la marine et l'avion de reconnaissance Nimrod<sup>2</sup>. Liam Fox, le secrétaire d'Etat à la défense, a estimé que le report de la construction de l'avion Nimrod MRA4 (repoussé de 2003 à 2012) a entraîné un surcoût de 789 M£ (915 M€), tandis que l'étalement de la construction des deux porte-avions a occasionné un surcoût de 1,56 Md£ (1,79 Md€)<sup>3</sup>.

Or, ces surcoûts supportés par le ministère de la défense (MoD) interviennent à un moment où la conjoncture économique britannique contraint fortement les dépenses publiques. En 2009, le PIB s'est contracté de 5% et les prévisions de croissance sont de 1,2% en 2010 et de 2,1% en 2011<sup>4</sup>. Le déficit public<sup>5</sup> a ainsi atteint 11,4% du PIB en 2009. Le déficit du solde primaire du budget<sup>6</sup> est, après celui de l'Irlande, le plus élevé parmi les pays composant l'Union européenne. En 2009, ce déficit représente 9,3% du PIB britannique (5,2% en France)<sup>7</sup>. Parallèlement, la dette publique est passée, de 2007 à 2009, de 45% à 68% du PIB<sup>8</sup>. Selon les estimations, la dette, hors intérêts, représente deux ans de recettes fiscales<sup>9</sup>.



Sylvie de VAUCORBEIL et Sylvain MOURA  
chargés d'études à l'Observatoire économique de la défense

L'observatoire économique de la défense diffuse Ecodef par messagerie électronique (format pdf).

Si vous êtes intéressés par cette formule, veuillez adresser votre courriel à :

**oed@sga.defense.gouv.fr**

Découvrez toutes les publications du secrétariat général pour l'administration sur :

**Internet >**  
**www.defense.gouv.fr/sga**

**Intranet >**  
**www.sga.defense.gouv.fr**

ou sur simple demande à

**SGA/Com au 01 42 19 77 46**

<sup>1</sup> The major projects report 2009, NAO, HC 85-1 Session 2009-2010, décembre 2009 ;

The major projects report 2010, NAO, HC 489-I Session 2010-2011, octobre 2010.

<sup>2</sup> The major projects report 2010, NAO, HC 489-I Session 2010-2011, octobre 2010.

<sup>3</sup> Le Monde, 15/10/10.

<sup>4</sup> Eurostat (octobre 2010).

<sup>5</sup> Le périmètre concerne les administrations publiques (Etat, collectivités, sécurité sociale).

<sup>6</sup> Solde budgétaire primaire : dépenses publiques moins recettes publiques hors paiements des intérêts de la dette.

<sup>7</sup> Eurostat (octobre 2010).

<sup>8</sup> Eurostat (octobre 2010).

<sup>9</sup> Estimation Natixis, citée dans Les Echos (21/10/2010).



Aussi, les discussions budgétaires en cours au Royaume-Uni englobent le budget de la défense. Les développements du nouveau *Strategic Defence and Security Review*<sup>10</sup> portent tout autant sur des considérations budgétaires que stratégiques. Sa présentation, le 19/10/2010 par le Premier ministre, David Cameron, devant la Chambre des Communes, illustre la contribution de la défense à l'effort de réduction du déficit public.

### Les orientations de la *strategic defence and security review*

Le budget de la défense devrait enregistrer une baisse de 8% en volume<sup>11</sup>, sur une période de 4 ans. Cependant, cette baisse doit être relativisée à l'aune des trois éléments suivants.

- ▶ Le Chancelier de l'Echiquier, George Osborne, tablait sur une réduction budgétaire pouvant aller jusqu'à 20%.
- ▶ Cette baisse intervient à un moment où le budget de la défense britannique est à un pic (39,3 Md£ en 2010<sup>12</sup>). Elle est donc inférieure à la hausse intervenue récemment : entre 2006 et 2010, le budget de la défense a crû, en £2010, de 11%.
- ▶ Le coût de l'intervention en Afghanistan est supporté en partie par la contribution du Trésor qui dispose pour cela d'un fonds spécial (4,5 Md£ en 2010<sup>13</sup>).

Au final, David Cameron a assuré que le pays respectera son engagement pris dans le cadre de l'OTAN de consacrer 2% de son PIB à la défense<sup>14</sup> (en 2010, les dépenses de défense représentent 2,74% du PIB).

En termes d'équipements, la *Strategic defence and Security Review* propose des orientations visant à concentrer les crédits sur les programmes jugés nécessaires à la souveraineté militaire du pays. Les mesures les plus emblématiques de cette politique sont les suivantes.

- ▶ 40% des chars vont être mis au rebut, ainsi qu'une partie de l'artillerie lourde.
- ▶ La décision d'investissement dans les sous-marins portant les missiles de dissuasion nucléaire Trident est remise après les prochaines élections (2016). En attendant, le Royaume-Uni utilisera ses Vanguard qui devraient être opérationnels jusqu'en 2028.
- ▶ La flotte de destroyers et de frégates va passer de 23 à 19 unités.
- ▶ Le programme d'avion de surveillance de nouvelle génération Nimrod sera abandonné.
- ▶ Les C-130 Hercules vont subir une retraite anticipée pour leur remplacement par les A400M.

<sup>10</sup> *Securing Britain in an Age of uncertainty: The Strategic Defence and Security Review*, Presented to Parliament by the Prime Minister by Command of Her Majesty, Octobre 2010.

<sup>11</sup> Déclaration du Premier ministre devant la Chambre des communes, le 19/10/2010.

<sup>12</sup> Le budget est ici au format OTAN.

<sup>13</sup> Le Monde, 21/10/2010.

<sup>14</sup> *Securing Britain in an Age of uncertainty: The Strategic Defence and Security Review*, op. cit.

Déclaration du Premier ministre devant la Chambre des communes.

▶ Les appareils Harrier, qui équipent la Royal Air Force, vont être retirés de la circulation pour leur remplacement par les JSF.

▶ En revanche, le gouvernement a confirmé la poursuite des programmes d'intérêt majeur pour la capacité militaire du pays :

- construction des deux nouveaux porte-avions décidée par le précédent gouvernement,
- construction de 7 sous-marins nucléaires d'attaque de type Astute,
- modernisation des avions Typhoon,
- abandon de la version à décollage vertical de l'avion JSF au profit de la version catapultable (développement moins coûteux, garanties d'interopérabilité des porte-avions avec les Etats-Unis et la France).

En matière de personnels, le ministère envisage de supprimer 42 000 postes (dont 17 000 postes militaires) sur un total de 275 000 postes, d'ici à la fin 2015. La navy devrait perdre 5 000 postes, l'aviation 5 000 et l'armée de terre 7 000.

En matière de déploiement, tous les personnels basés en Allemagne seraient rapatriés d'ici 2020.

Enfin, la *Strategic defence and Security Review* propose une mutualisation des implantations de défense. Par exemple, les nouveaux porte-avions seront, une fois opérationnels, basés sur un seul lieu (Portsmouth) et non plus deux (Devonport et Portsmouth).

Les mesures présentées, si elles sont adoptées, viendront compléter les dispositions déjà prises en 2009.

### Les mesures engagées depuis 2009

Le MoD a déjà réduit la commande d'hélicoptères de transport et de lutte anti-sous-marine de la série Lynx Wildcat, de 80 à 62 appareils. Il a aussi diminué le nombre des heures de vols d'un tiers. Par ailleurs, le MoD a décidé de ne pas procéder aux opérations de maintien en conditions opérationnelles prévues sur l'ensemble des hélicoptères multirôle de la série Merlin MK1, équivalent du Tigre (seuls 30 appareils bénéficient du MCO). Le projet de communications Falcon (système permettant d'améliorer les réseaux de communications tactiques) a été repoussé.

La politique de rationalisation des dépenses engagée en 2009 ne touche pas seulement les programmes d'armement. En mars 2010<sup>15</sup>, le MoD s'est engagé à réaliser des économies de 700 M£ (803 M€) sur les fonctions de soutien. Les économies ainsi réalisées sont prioritairement allouées à l'équipement des forces opérant sur les théâtres afghan et irakien. Trois axes d'économies ont été identifiés.

▶ Mutualiser les dépenses d'acquisition : 550 M£ (630 M€) devront être économisées au sein du ministère, dont 120 M£ (138 M€) au travers d'acquisition en coopération avec d'autres institutions britanniques dans le domaine de la construction, de l'alimentation et de l'informatique et des technologies ainsi qu'en matière de gestion du patrimoine de défense.

<sup>15</sup> «Budget confirms MoD to make £700 m of efficiency savings», Defence news, [www.mod.uk](http://www.mod.uk), 25 mars 2010.



► Rénover les systèmes de gestion informatique : 130 M€ (149 M€) d'économies devront être réalisées grâce au remplacement de l'actuel système informatique par un outil commun à tous les ministères. Les frais de formation, de gestion comme de maintenance seront ainsi mises en commun.

► Optimiser les ressources internes disponibles : les dépenses couvrant le recours aux consultants externes ainsi que les dépenses de marketing et de communication seront réduites de 30 M€ (34 M€). Entre 2002 et 2009, le MoD avait déjà réduit de 75% ses dépenses liées au recours aux cabinets privés.

### Le renforcement des coopérations

La revue des capacités militaires présentées dans la *Strategic defence and Security Review* s'articule avec un renforcement de la coopération avec la France. C'est d'ailleurs dans cette optique que le nouveau porte-avions britannique va être adapté afin de recevoir des avions français ou américains, dont le décollage horizontal nécessite une catapulte, alors que les avions britanniques sont à décollage vertical.

Globalement, le renforcement de la coopération entre la France et le Royaume-Uni a été acté par la signature, le 02/11/2010, d'un accord de coopération sur la défense et la sécurité. Il prévoit notamment le développement de la coopération entre les forces armées (création d'une force expéditionnaire commune), le partage et la mutualisation de matériels et d'équipements (porte-avions), la mise en commun de centres de recherche en dissuasion nucléaire, la mutualisation du soutien et de la formation pour les flottes d'avions A400M ou encore le lancement de programmes de recherche communs (drone de surveillance de nouvelle génération)<sup>16</sup>.

## LES DISCUSSIONS BUDGÉTAIRES OUTRE-RHIN

En juillet dernier, le ministre des finances allemand, Wolfgang Schäuble a présenté un plan de rigueur sur quatre ans. Le plan prévoit une réduction du déficit fédéral de 65,2 Md€<sup>17</sup> en 2010 à 24,1 Md€ en 2014.

Le Parlement allemand examine depuis le début du mois de septembre le plan quadriennal 2011-2014 ainsi que le plan budgétaire pour l'année 2011. Cet examen se déroule dans un contexte d'autant plus particulier que 2011 est la première année d'application des nouvelles dispositions constitutionnelles en matière de déficit public (plafond fixé à 0,35% du PIB)<sup>18</sup>. Le mécanisme de «frein à la dette» montera en puissance jusqu'en 2014 afin de réduire les dépenses de l'Etat fédéral de 80 Md€ sur la période 2011-2014.

La réduction du déficit devrait se traduire par de fortes économies dans le domaine de la défense. Si les efforts à court terme portent plutôt sur les investissements, le plan d'économies à long terme prévoit surtout une réduction des forces armées dans une fourchette pouvant aller de moins 72 000 à moins 88 500 ETP.

### Le plan quadriennal 2011-2014

Pour les pouvoirs publics, ce plan devrait véritablement marquer une transformation de l'outil de défense avec un renforcement de la dimension projection. Les réformes envisagées devraient concerner prioritairement le format des Armées, la réorganisation des structures et la réduction des coûts de fonctionnement.

Une commission (la commission des structures) a été créée par le ministre de la défense, Karl-Theodor zu Guttenberg, pour revoir l'organisation de la Bundeswehr, afin de dégager des crédits pour renforcer les capacités de projection de l'Armée et les investissements. Dans cette optique, le plan quadriennal prévoit une mise à contribution de la Bundeswehr (Streitkräfte reform) à hauteur d'1 Md€ en 2013 et de 3 Md€ en 2014. A ces économies, s'ajouterait une réduction des coûts de fonctionnement de plus de 3 Md€. Ainsi, le ministère de la défense allemand devrait économiser 7,8 Md€ en cumulé sur les quatre années à venir.

<sup>16</sup> «Déclaration sur la coopération de défense et de sécurité», site internet de l'Elysée.

<sup>17</sup> Tous les chiffres sont exprimés en € courants.

<sup>18</sup> Dès 2009, l'Etat fédéral et les Länder s'étaient déjà entendus sur l'élaboration d'un mécanisme de frein à la dette dans le cadre de la Loi fondamentale.

Par ce mécanisme, la Fédération et les Länder veulent rééquilibrer progressivement les recettes et les dépenses à partir de 2011.

### Perspectives 2011-2014 (hors pensions)

| En MdC    | Total nominal | Total net <sup>19</sup> |
|-----------|---------------|-------------------------|
| 2010      | 31 367        | 31 111                  |
| 2011      | 32 387        | 30 767                  |
| 2012      | 30 880        | 30 090                  |
| 2013      | 29 650        | 28 870                  |
| 2014      | 27 650        | 26 870                  |
| 2010-2014 | -11,9%        | -13,6%                  |

<sup>19</sup> La présentation du budget allemand distingue le total nominal du total net. Le total net représente les crédits dont dispose effectivement le ministère de la défense après acquittement de ses loyers et de sa contribution au mécanisme de frein à la dette.



La réduction du budget de la défense devrait être de l'ordre de 14% entre 2010 et 2014. Le budget nominal (hors pensions) pour l'année 2010 s'élèverait à 31,4 Md€, soit un budget net de 31,1 Md€ après paiement du loyer à verser à l'agence immobilière fédérale-la BIMA- (désormais propriétaire de tout le parc immobilier fédéral) et la contribution au mécanisme de «frein à la dette». En 2011, le budget de défense serait de 32,4 Md€ en nominal, 30,8 Md€ nets pour atteindre 26,9 Md€ nets en 2014.

#### Le plan budgétaire 2011

A moyen terme, cette baisse du budget de défense impacterait l'armée. En effet, un des scénarios proposé par le ministre allemand de la défense<sup>20</sup>, et issu des travaux de la commission des structures (le «modèle des forces Guttenberg») consisterait en une réduction des forces armées de 252 000 soldats aujourd'hui à 180 000 ETP. L'hypothèse la plus restrictive envisagée porterait sur un format limité à 163 500 ETP. La conscription sera suspendue à court terme. Le ministre ne souhaite toutefois pas l'abolir.

#### Projet de budget de la défense 2011

| En KC                                   | Exécution 2009 | Prévision 2010 | Projet 2011   | 2010-2011    |
|-----------------------------------------|----------------|----------------|---------------|--------------|
| Fonctionnement                          | 18 179         | 17 733         | 18 713        | 5,5%         |
| > dont Personnel                        | 12 165         | 11 887         | 11 931        | 0,4%         |
| Externalisations                        | 1 485          | 1 603          | 1 621         | 1,1%         |
| Dépenses d'investissement               | 7 382          | 7 555          | 7 421         | -1,8%        |
| Approvisionnement                       | 4 496          | 4 476          | 4 632         | 3,5%         |
| <b>Total nominal</b>                    | <b>31 542</b>  | <b>31 367</b>  | <b>32 387</b> | <b>3,3%</b>  |
| Contribution mécanisme frein à la dette | 0              | -256           | -838          |              |
| Loyer BIMA                              | 0              | 0              | -782          |              |
| <b>Total net</b>                        | <b>31 542</b>  | <b>31 111</b>  | <b>30 767</b> | <b>-1,1%</b> |

Malgré une hausse nominale du budget, ce dernier baisserait de 1,1% dans les faits (soit 344 M€) en raison du loyer à verser à la BIMA et de la contribution au mécanisme de frein à la dette. Si les externalisations et les approvisionnements ne sont pas concernés pour le moment par les réductions, le budget des investissements subit les baisses les plus importantes.

Le ministère de la défense a établi des priorités en matière de réduction d'investissements. Ainsi, les commandes d'hélicoptères NH90 pourraient être ramenées de 122 à 80, celles d'hélicoptères Tigre réduites de 80 à 40. Il est également probable que l'Allemagne commande moins d'avions de transport militaire A400M que prévu et renonce à participer au projet de drone Talarion d'EADS.

Le plan quadriennal 2011-2014 et le plan budgétaire pour l'année 2011 n'ont pas encore été votés par le Parlement. Parallèlement à ces discussions, une revue des priorités capacitaires est en cours.

Les décisions concernant le budget allemand de défense dépendent de l'aboutissement de ces deux exercices. En Allemagne comme au Royaume-Uni, les arbitrages relatifs seront votés mi-décembre.

Sophie de VAUCORBEIL  
et Sylvain MOURA



Observatoire Économique de la Défense (SGA/DAF/OED)  
14, rue Saint Dominique • 75007 Paris

Pour vous abonner  
Fax : 01 42 19 45 43  
Mél : oed@sga.defense.gouv.fr  
Rédacteur en chef : Jean-Marie Nivlet

Conception graphique et réalisation  
© Pascal Illic - SGA/com 2010

Impression  
SGA/SPAC/PGP - Tél : 01 42 19 40 91  
ISSN 1293-4348

<sup>20</sup> Discours du ministre de la défense, Karl-Theodor zu Guttenberg, du 23 août 2010.