GROUPE DE RECHERCHE
ET D'INFORMATION
SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ
•
467 chaussée de Louvain
B – 1030 Bruxelles
Tél. : +32 (0)2 241 84 20
Courriel : admi@grip.org
Internet : www.grip.org
Twitter : @grip_org
Facebook : GRIP.1979

Le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) est un centre de recherche indépendant fondé à Bruxelles en 1979.

Composé de vingt membres permanents et d'un vaste réseau de chercheurs associés, en Belgique et à l'étranger, le GRIP dispose d'une expertise reconnue sur les questions d'armement et de désarmement (production, législation, contrôle des transferts, non-prolifération), la prévention et la gestion des conflits (en particulier sur le continent africain), l'intégration européenne en matière de défense et de sécurité, et les enjeux stratégiques asiatiques.

En tant qu'éditeur, ses nombreuses publications renforcent cette démarche de diffusion de l'information. En 1990, le GRIP a été désigné « Messager de la Paix » par le Secrétaire général de l'ONU, Javier Pérez de Cuéllar, en reconnaissance de « Sa contribution précieuse à l'action menée en faveur de la paix ».

Avec le soutien de la Wallonie

NOTE D'ANALYSE – 30 mars 2019

QUÉAU Yannick, « Moyens, moteurs et limites des ambitions militaires industrielles indonésiennes », *Note d'Analyse du GRIP*, 30 mars 2020, Bruxelles.

http://www.grip.org/fr/node/2958

NOTE D'ANALYSE

Moyens, moteurs et limites des ambitions industrielles militaires indonésiennes

par Yannick Quéau

30 mars 2020

Résumé

Depuis la fin des années 2000, le gouvernement indonésien s'est engagé dans une ambitieuse stratégie de modernisation des armements à laquelle est arrimée une stratégique de développement de son industrie de défense. Une décennie après la formulation de ce projet, il est permis de procéder à un bilan d'étape pour le pays. Cette Note d'Analyse identifie les moteurs des achats en armements de l'Indonésie et replace les enjeux dans une dynamique régionale et un contexte national ayant vu se développer les ambitions gouvernementales. Elle expose les modalités de développement de la base industrielle et technologique de défense indonésienne en initiant une réflexion sur les limites du modèle suivi.

Abstract

Means, Drivers and Limits of the Indonesian Military Industrial Ambitions

Since the end of the 2000s, the Indonesian government has designed and implemented an ambitious arms modernization strategy, which seeks to develop its defence industry. A decade after the announcement of this project, it is time to assess the country's progress in regards to its arms modernization goals. This research paper identifies the drivers of arms procurement in Indonesia and takes into account both regional and national dynamics and how these developments have impacted Djakarta's ambitions. It sets out the terms for the development of an Indonesian defence industrial and technological base and concludes by commenting on the limits of the model followed.

Introduction

La trajectoire de l'Indonésie en matière de défense est sous plusieurs angles similaires à celle de nombreux pays qualifiés d'*émergents*[1]. Profitant d'une croissance économique vigoureuse tout au long des années 2000 et d'une reprise rapide après le soubresaut de la crise de 2008, le gouvernement indonésien s'est engagé dans une ambitieuse stratégie de développement de son industrie de défense. Ce but est passé par une hausse substantielle des dépenses militaires et des achats en armements, une dynamique elle-même soutenue par les tensions dans la région Asie-Pacifique et plus spécifiquement encore par celles entourant les voies maritimes, les détroits et les eaux territoriales du Sud-Est asiatique. Entre 2008 et 2018, les dépenses militaires du pays sont passées de 3 660 USD à 7 661 USD[2] soit une hausse de 209 %.

Tout un pan de ces nouveaux moyens a été consacré à la modernisation des armements du pays. Les besoins se faisaient d'autant plus sentir que l'Indonésie a connu un embargo entre 1999 et 2005, imposé notamment par les États-Unis, à la suite des violations graves des droits humains au Timor oriental. Rapidement, soit à partir de 2009[3], ceci en dépit des impacts de la crise financière de 2008, le gouvernement indonésien a entrepris un vaste programme d'acquisition d'armements comprenant un volet industriel dont les contours sont cependant un temps restés flous[4]. Le cœur du projet était dès l'origine plus limpide et il est depuis resté constant : la première vocation de la politique industrielle de défense du pays est de réduire la dépendance aux fournisseurs extérieurs dans le cas où le pays devrait à nouveau subir un embargo sur les armes avec ce que cela implique de difficultés pour le maintien en condition opérationnelle de ses équipements. Comme pour la plupart des pays émergents, l'optimisme des décideurs publics dans la rencontre des objectifs affichés s'appuie sur une croissance économique enviable permettant de réduire le fardeau des dépenses militaires sur la richesse nationale.

Plus d'une décennie après la formulation d'une politique industrielle de défense, il est permis de procéder à un bilan d'étape pour le pays. Plus précisément, il s'agit dans cette Note d'Analyse de retracer la trajectoire du pays sur les marchés de défense en tant que récipiendaire et de producteurs d'armements, les deux statuts étant de plus en plus interconnectés du fait du mécanisme des *offsets* (ou bénéfices compensatoires en français) qui lient les firmes productrices d'armement à l'État acheteur (via par exemple, des transferts de capacités de production ou de technologies liées à un contrat d'armement).

1. Laksama Evan, « Indonesia's Rising Regional and Global Profile:Does Size Really Matter? », *Contemporary Southeast Asia*, 33 (2), 2011, p. 157–182; Reid Anthony (dir.), Indonesia Rising:The Responsibilities of Asia's Third Giant. Singapore : ISEAS Publishing, 2012.
2. D'après la base de données sur *Stockholm international Peace Research Institute* (SIPRI), 2019. Les données sont exprimées ici en USD constants de 2017.
3. Bruno Hellendorff, « L'Industrie de défense indonésienne : la clef de la puissance? », *Note d'Analyse du GRIP*, 12 janvier 2015.
4. Il faut attendre une première politique en 2012 pour voir une première formulation de la politique industrielle.

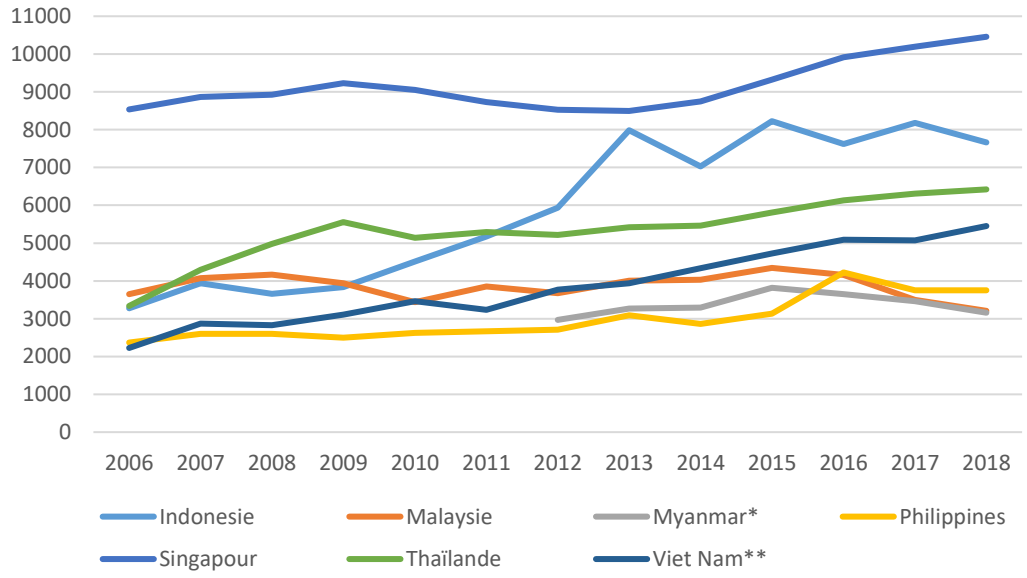
Au travers du cas indonésien, c'est toute la complexité et le flou de la notion de producteur émergent dans le domaine des armements qui sont illustrés. Plus souvent qu'autrement, le statut d'émergent regroupe des acteurs hétéroclites ne partageant finalement qu'une croissance économique et une ambition de modernisation de leurs armements à laquelle est arrimé un volet industriel. L'analyse des spécificités des contextes régionaux et nationaux, des ressources économiques disponibles et de l'état du tissu productif dans lesquelles prennent corps ces ambitions est cependant fondamentale pour saisir les défis rencontrés et pour comprendre la soutenabilité des ambitions.

Le texte procède en deux étapes. La première identifie les moteurs des achats en armements de l'Indonésie et replace les enjeux dans une dynamique régionale et un contexte national ayant vu se développer les ambitions gouvernementales au niveau de la modernisation des armements. La seconde étape porte sur les achats en armements et sur les modalités de développement de la base industrielle et technologique de défense indonésienne. Elle initie une réflexion sur les limites du modèle suivi. La conclusion reprend les principaux éléments de l'analyse et situe les ambitions indonésiennes dans le contexte d'incertitude économique engendré par la crise sanitaire mondiale du COVID19 et ses impacts sur l'économie mondiale.

1. Moyens financiers et perception de la menace

1.1. La croissance des dépenses militaires

Graphique 1. Évolution des dépenses militaires de l'Indonésie, de la Malaisie, du Myanmar, des Philippines, de Singapour de la Thaïlande et du Viet Nam en millions USD constants de 2017, 2006-2018.



* Le SIPRI ne fournit pas de données pour le Myanmar de 2006 à 2012. Les chiffres de cette série sont tous considérés comme étant hautement incertains.

** Les données pour le Viet Nam sont aussi considérées comme hautement incertaines de 2012 à 2018.

Source : GRIP, d'après SIPRI, 2019.

En principe, l'état de l'économie mondiale et nationale est un facteur décisif dans l'établissement des budgets militaires, car des événements économiques majeurs tels que les récessions ont tendance à modifier la trajectoire des dépenses militaires. Toutefois, on observe que la crise de 2008 n'a pas eu d'impacts immédiats sur les dépenses militaires de l'Indonésie qui ont continué de croître jusqu'en 2014. C'est l'année où les prix des biens du secteur agricole se sont effondrés de même que ceux du baril de pétrole, des ressources importantes pour la prospérité du pays. La persistance de prix bas dans les secteurs pétroliers et gaziers, mais aussi pour certaines ressources minières a entraîné une première baisse des dépenses militaires du pays pour qui ces secteurs représentent une part importante du revenu national.

Les fluctuations des prix dans ces secteurs expliquent en partie l'évolution en dents de scie des dépenses militaires de Jakarta depuis 2014 (graphique 1). Cette année-là, les dépenses reculent de 12 % par rapport à l'année précédente (de 7 981 à 7 032 millions USD). L'année suivante, elles repartent immédiatement à la hausse (+17 %) pour atteindre un sommet historique en 2015 (8 225 millions USD), mais ce n'est que pour reculer immédiatement (-7,4 %), remonter aussitôt (+ 7,3 %), puis décroître à nouveau de 6,3 % entre 2017 et 2018 pour atteindre 7 661 millions USD.

On reste dans l'attente des données relatives aux dépenses militaires de 2019. On observe néanmoins que les annonces de janvier 2020 (9 600 millions USD)[5] qui font suite à un budget de 7 680 millions USD en 2019 semblent traduire un retour à l'augmentation des dépenses militaires. Les valeurs exprimées ici étant en USD constants, l'ampleur de la variation pour 2019 demeure à préciser et sera fonction des dépenses réelles affranchies des effets de l'inflation. Il est cependant fort probable que les conséquences économiques de la crise du COVID19 insuffleront une tendance à la baisse à des dépenses militaires. Les plus grandes incertitudes concernent désormais l'ampleur du recul et sa durée. Seul un bouleversement stratégique comme un conflit majeur apparaît comme susceptible d'invalider ce pronostic. Les prévisions qui voyaient l'Indonésie augmenter ses dépenses militaires pour atteindre le seuil de 10 milliards USD dès 2024 pourraient avoir vécu[6].

En l'état actuel des choses on doit tout même relever deux éléments essentiels. Premièrement, en dépit des contrariétés, les dépenses militaires de Jakarta ont plus que doublé en termes réels en à peine plus d'une décennie. Deuxièmement, en dépit d'un objectif officiel annoncé en 2009 d'augmenter les dépenses militaires à hauteur de 1,5 % du produit intérieur brut (PIB), la ponction représentée par ces dépenses est restée particulièrement stable sur la période et relativement modeste puisqu'elle n'oscille qu'entre 0,7 et 0,9 % du PIB. C'est le second plus faible pourcentage des 11 pays de la sous-région avec le Timor oriental[7].

5. Les valeurs sont exprimées en USD courants. Voir Daniel Darling, « Indonesian Government Proposes 16 Percent Defense Spending Increase for 2020 », *Defense and Security Monitor*, 21 août 2019 et John Grevat, « Indonesia increases 2020 defence budget to nearly USD10 billion », *Jane's*, 15 janvier 2020.

6. John Grevat et Ridzwam Rahmat, « Indonesia's Defence Market Poised to Expand », *Jane's*, 5 novembre 2018.

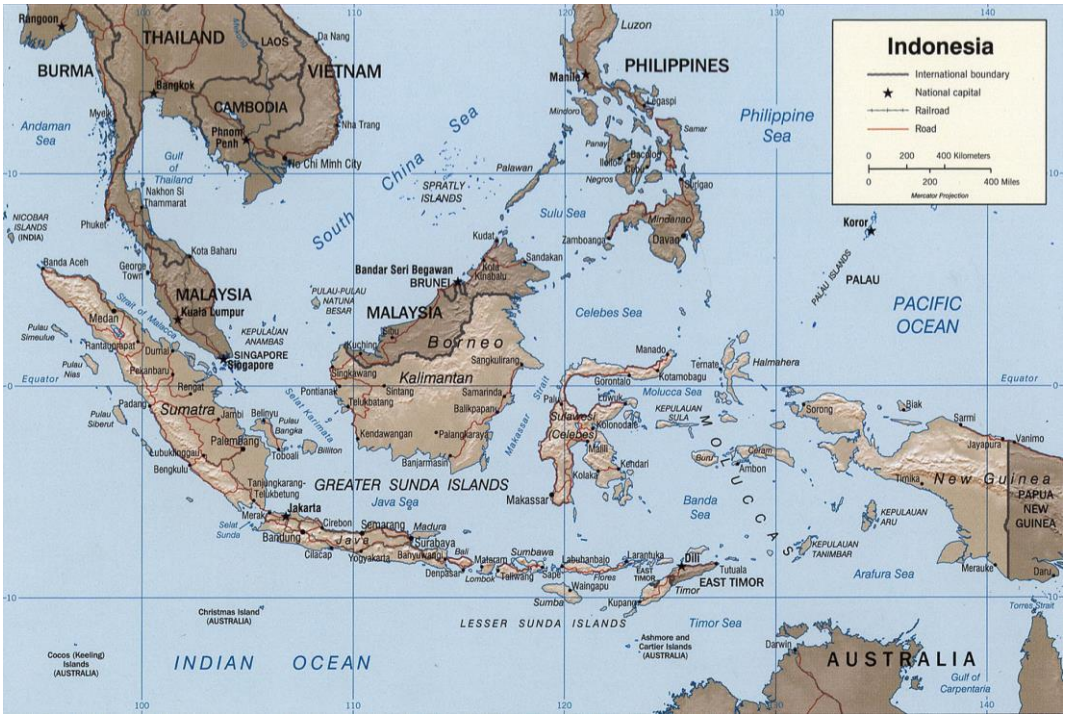
7. Sur la base des dépenses militaires de 2019 et des données économiques de Banque mondiale et du FMI, le SIPRI fournit les données suivantes pour les 10 autres pays de la sous-région Asie du sud-est : Brunei (2,9 % du PIB), Cambodge (2,1 %), Laos (inconnu, autour de 0,2 % en 2013 qui est la dernière année pour laquelle des donnés sont présentées), Malaisie (1,1 %), Myanmar (3,2 %), Philippines (1,21 %), Singapour (3,2 %), Thaïlande (1,4 %) et Timor oriental (0,9 %).

Ces deux observations renseignent sur la volonté durable, mais finalement mesurée qui anime les décideurs du pays. Ceux-ci justifient les efforts par une poignée de facteurs interreliés à savoir 1) la perception d'une menace élevée tant au niveau régional que national, 2) les programmes de modernisation des armes et 3) le développement des capacités nationales de production et de maintien en condition opérationnelle des équipements militaires. Purnomo Yusgiantoro résumait ainsi la position du pouvoir indonésien : « *Notre philosophie est que si nous voulons un pays fort, nous avons besoin de forces armées fortes. Et si nous voulons des forces armées fortes, nous avons besoin d'une industrie de défense forte [...] C'est un point essentiel*[8]. »

1.2. La perception de la menace

En ce qui concerne la perception des menaces, l'analyse de la politique défense de l'Indonésie révèle que les préoccupations de Jakarta restent concentrées sur les défis de sécurité intérieure, même si l'environnement extérieur est pris de plus au sérieux. Jakarta s'affiche comme la puissance régionale montante. Ses discours intègrent que, même si l'Indonésie n'est pas partie prenante dans les différends, elle pourrait être gravement affectée par des tensions internationales dans des zones telles que la mer de Chine méridionale, la mer de Chine orientale et la péninsule coréenne[9].

Carte 1. Carte de l'Indonésie



Source : Bibliothèque du Congrès des États-Unis, 2002.

À cet égard, les programmes de modernisation des armements qui se sont généralisés dans la région et qui ont été alimentés par des ressources financières en hausse régulière

8. Anggaran Pertahanan, « 2010-2014, Meningkat Tiga Kali Lipat Dibanding 2005-2009 », Kemhan: PPID (centre de presse du ministère de la Défense), 1er septembre 2014.

9. Benjamin Schreer, « Moving Beyond Ambition ? Indonesia's Military Modernisation », *ASPI Strategy Paper*, 12 novembre 2013.

(voir graphique 1) sont une source d'inquiétudes à Jakarta. Pour des raisons quelque peu différentes, la Malaisie et Singapour sont perçues comme les principaux concurrents face auxquels il faut savoir se positionner en matière militaire. La rivalité avec la Malaisie est notamment nourrie par le désaccord sur la juridiction d'Ambalat dans les Mers des Célèbes[10]. Une forme de parallélisme peut-être davantage lié à la notion de prestige qu'à une évaluation rigoureuse des risques semble animer certains achats de Djakarta comme celui d'une large flotte de sous-marins diesel-électrique (12 de programmés initialement) justifié par l'acquisition par la Malaisie de… deux sous-marins[11].

La relation avec Singapour repose sur une logique d'influence régionale, Jakarta entendant rattraper et même de dépasser Singapour au niveau des dépenses militaires d'abord et, à terme, s'imposer comme première puissance militaire de la sous-région. Il y a cependant loin de la coupe aux lèvres, car la maturité de l'appareil de défense et les capacités déployables par les deux pays font actuellement pencher la balance du côté de la cité-État[12]. Le renforcement de capacité de l'Indonésie depuis 2009 n'est cependant pas passé inaperçu à Singapour qui a réamorcé un cycle à la hausse des dépenses militaires depuis 2013. Pour l'heure, le niveau des dépenses militaires dans la région laisse Singapour confortablement installée en première position devant l'Indonésie et la Thaïlande, qui consacrent chacune environ deux fois plus de moyens que la Malaisie et les Philippines à l'appareil militaire.

Par ailleurs, l'Indonésie se méfie des revendications de la Chine dans le sud de la mer éponyme. Il en résulte une volonté d'accroître la capacité des forces armées (ou *Tentara Nasional Indonesia* – TNI) du pays à contrôler et à défendre sa vaste zone économique exclusive en investissant notamment dans des capacités d'interdiction maritime et aérienne[13]. Pour Jakarta, il ne s'agit pas tant d'entrer dans une logique de compétition dure avec la Chine ni même avec les autres États voisins que de préserver ses intérêts territoriaux et économiques et de veiller à ne pas permettre l'instauration d'un système de contrôle des voies commerciales maritimes qui ne tiendrait pas suffisamment compte des priorités indonésiennes.

D'autres capacités de surveillance et d'interception visent à renforcer les moyens de la lutte contre la pêche illégale, la piraterie, la contrebande de personnes et le trafic de drogue sur les terres et les mers nationales. Le défi est de taille. Le vaste archipel indonésien comprend environ 13 000 îles qui s'étendent sur près de 2 millions de kilomètres carrés. L'Indonésie a ainsi un littoral de 54 716 kilomètres à protéger et trois frontières terrestres avec 1) le Timor oriental (228 kilomètres, 2) la Malaisie (1 782 kilomètres) et 3) Papouasie–Nouvelle-Guinée (820 kilomètres). De plus, le pays se trouve directement concerné par le trafic maritime de plusieurs points névralgiques pour les échanges économiques de l'Asie du Sud-Est et plus largement pour les connexions entre l'Asie et le reste du monde. On pense ici notamment au détroit de Malacca.

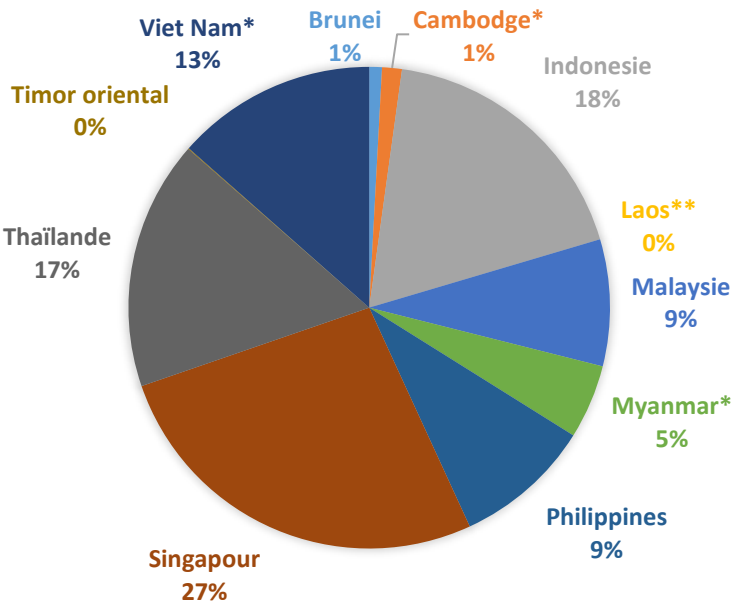
10. Scott Edwards et Masyithog Annisa Ramadhani, « Indonesia's Grand Defense Vision », *The Diplomat*, 17 mars 2016.

11. Sur la quetsion des sous-marins voir Shang-su Wu, « What Indonesia's Submarine Purchase Tells Us About Its Strategic Priorities », *Australian Institute of International Affairs*,3 juin 2019 et Adam Leong Kok Wey, « What Can Malaysia Do With 2 Submarines? », *The Diplomat*, 6 juillet 2019.

12. Ben Brimelow, « How a tiny city-state became a military powerhouse with the best air force and navy in Southeast Asia », *Business Insid*er, 8 avril 2018-

13. Benjamin Schreer, *Loc. Cit.*

Graphique 2. Répartition en pourcentages des dépenses militaires par pays du sud est asiatique, 2018.



* Le SIPRI ne fournit pas de données pour le Laos en 2018. La dernière valeur connue chiffrait les dépenses militaires du pays à 23,5 millions USD en 2013, un montant qui, transposé en pourcentages, s'arrondirait à 0 %.

** Les données pour le Cambodge, le Myanmar et le Viet Nam sont considérées comme hautement incertaines par le SIPRI.

Source : GRIP, d'après SIPRI, 2019.

Les considérations géographiques expliquent pour partie l'ampleur des défis rencontrés par les forcées armées nationales. Elles se doublent d'enjeux politiques comme les menaces d'insurrection en Papouasie et la possibilité d'un conflit avec la Papouasie–Nouvelle-Guinée. La préservation de l'unité territoriale du pays reste une tâche prioritaire pour les militaires. Paradoxalement, on note que leur rôle dans la lutte contre le terrorisme islamiste ou la violence ethnique a progressivement été réduit dans une tentative de mieux mettre de l'avant les forces policières[14]. À l'inverse les militaires ont vu leur rôle et leurs moyens renforcés en matière d'intervention humanitaire et d'opérations de secours en cas de catastrophe. Dans un archipel aussi vaste et aux prises avec une activité tectonique et volcanique importante, ce mandat revêt une importance particulière.

2. Achat en armements et offsets

2.1. Des achats tous azimuts

En 2005, l'administration américaine de Georges W. Bush lève l'embargo imposé au pays à la suite du conflit au Timor oriental. Les appareils militaires indonésiens sont alors fortement dégradés. La présence de composants américains sur de nombreux systèmes d'armes européens (les Européens ayant levé leur embargo sur les armes à destination de Jakarta dès 2000) n'a pas permis au régime indonésien de remédier aux effets de

14. Pour un aperçu des relations civilo-militaires dans le pays voir Bruno Hellendorff, « Enjeux d'une présidence Jokowi: réformes et relations civilo-militaires en Indonésie », *Note d'Analyse du GRIP*, 31 octobre 2014.

vieillissement des plateformes *made in USA*. La Russie a offert une forme d'alternative sur certains segments (pour les avions de combat, notamment), mais l'absence de pièces de rechange n'a pas permis de maintenir en état et encore moins de moderniser des équipements ayant d'autant plus mal vieilli qu'ils n'ont que marginalement pu bénéficier de l'intégration des technologies issues de la révolution les affaires militaires. Les moyens dans la logistique, le commandement et le contrôle, et les systèmes C4ISR (commandement, contrôle, communications, informatique, renseignement, surveillance et reconnaissance) sont ainsi largement inexistants. La base industrielle permettant de soutenir et d'entretenir les armements est, elle aussi, particulièrement limitée.

De nombreuses plateformes datent alors encore de la Guerre froide et le besoin d'en acquérir de nouvelles est criant. Parallèlement, les forces armées du pays doivent aussi entreprendre de remédier à leur faible niveau de préparation aux impératifs des conflits modernes et d'un métier de soldat qui s'est largement professionnalisé avec ce que cela implique de maîtrise d'une pluralité de compétences techniques. De plus, comme mentionné précédemment, l'appareil militaire du pays, qui s'est longtemps préoccupé principalement de la sécurité intérieure est désormais appelé à tenir davantage compte du contexte stratégique régional. Jakarta doit donc aussi mesurer son arsenal à celui de ses voisins tant dans ses dimensions quantitatives que qualitatives. Dans cette optique, c'est un large éventail des équipements indispensables à la guerre moderne que les forces armées du pays doivent acquérir.

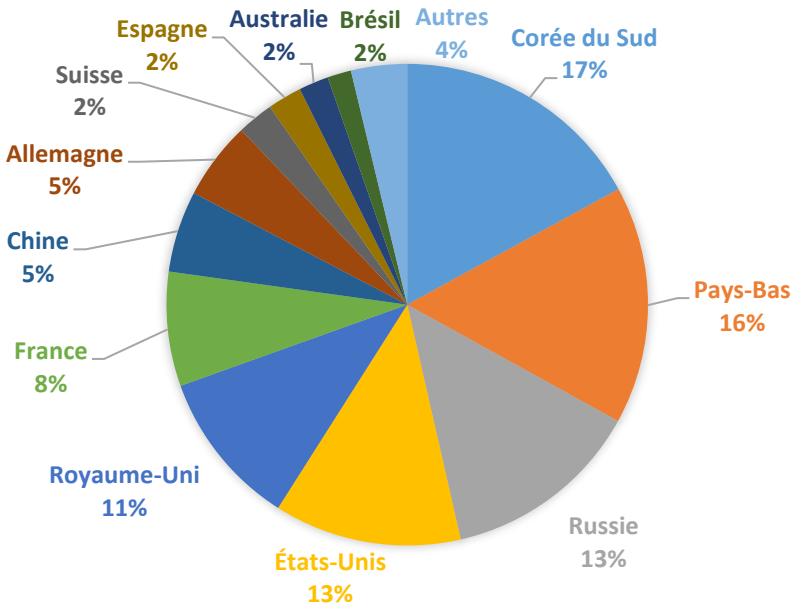
Entre vétusté des équipements, obsolescences et manques technologiques, inadéquation du personnel aux impératifs de la guerre moderne et faiblesse prononcée de l'appareil industriel devant permettre le maintien en condition opérationnelle des armements, Jakarta part de loin dans son projet revitalisation de l'outil défense. Les ressources financières ne sont cependant pas longues à venir, les dépenses de défenses connaissant même une forte hausse en 2013 pour se maintenir ensuite tant bien que mal autour de la ligne des 8 000 millions USD par an[15].

Le projet indonésien trouve aussi un contexte favorable au niveau de l'offre internationale en équipements militaires. Confrontées à une faible croissance ou à la stagnation de leurs marchés domestiques, les firmes européennes se sont tournées vers les marchés d'exportation pour assurer leur prospérité, notamment vers l'Asie. Un producteur longtemps émergent comme la Corée du Sud a aussi cherché à se positionner sur ces marchés. Les leaders mondiaux du commerce des armes que sont les États-Unis et la Russie (mais aussi la Chine) ayant continué d'assurer leur présence sur les marchés militaires, la situation s'est trouvée être hautement compétitive avec une pluralité de fournisseurs potentiels sur chacun des segments du marché des armements.

Jakarta a ainsi pu profiter pleinement de la rivalité entre les producteurs d'armement pour obtenir des prix attractifs et surtout des conditions offset avantageuses faites de transferts de technologies et de capacités de production principalement opérées via des productions sous licence ou des coproductions.

15. A titre de comparaison la Belgique a dépensé en 2018 environ 4 600 millions USD, la Norvège 6 824 millions USD et les Pays-Bas 10 535 USD (données présentées en USD constants de 2017 afin de permettre la comparaison avec les données du graphique 1).

Graphique 3. Répartition en pourcentages des importations d'armes de l'Indonésie selon le pays d'origine, 2006-2019.



Remarque : le SIPRI utilise son propre indicateur (les *Trends Indicator Value* ou TIV) pour le mesurer la valeur des transferts d'armes. Les données de ce graphique sont basées sur ces valeurs. Voir la note méthodologique du SIPRI.

Source : GRIP, d'après SIPRI, 2020

L'Indonésie ayant fait le choix de diversifier ses sources d'approvisionnement, elle s'est retrouvée à importer des armements d'un vingtaine de destination différente entre 2006 et 2019. Les principaux fournisseurs sont la Corée du Sud, les Pays-Bas, la Russie, les États-Unis, le Royaume-Uni, la France, la Chine et l'Allemagne. Dans une moindre de mesure, on trouve la Suisse, l'Espagne, l'Australie et le Brésil qui se distinguent tout de même de fournisseurs plus marginaux comme l'Italie, la Belgique, le Canada, le Brunei, la Pologne ou encore la République tchèque.

Outre la maximisation des effets de la concurrence dans le but d'obtenir des offres attrayantes de collaboration, l'objectif de cette stratégie de diversification est de réduire la dépendance envers un seul fournisseur. On rejoint ici la crainte de revivre une situation similaire à celle vécue avec l'embargo américain.

Le choix de la diversification impose cependant de composer avec une pluralité de plateformes et de systèmes électroniques embarqués qui soulève quelques questionnements au niveau des coûts du maintien en conditions opérationnelles (de compatibilité des pièces de rechange, par exemple), de l'interconnexion des appareils et donc sur la capacité à les opérer effacement de manière coordonnée. Sous certains aspects, le spectre des fournisseurs opère un grand écart entre des équipements estampillés OTAN, des armements russes et chinois et quelques producteurs émergents. Ce spectre est peut-être trop large pour rencontrer dans la durée l'objectif d'un triple rapport avantageux « qualités techniques/prix/efficacité opérationnelle ». Cette dimension est d'autant plus préoccupante qu'on peut douter du potentiel industriel indonésien et de sa capacité à satisfaire les besoins des forces armées du pays à court et moyen termes.

2.2. *Offsets* et autonomie d'approvisionnement : un long chemin

L'ambition de Jakarta d'aller vers une plus grande autonomie dans l'acquisition et le maintien en condition opérationnelle de ses équipements militaires s'est traduite, en 2012, par une loi sur l'industrie de défense[16]. Ce document est le fruit des travaux d'un comité de coordination instauré en 2010 afin de créer un plan directeur pour développer l'industrie de la défense. La loi consacre l'objectif d'une « *autosuffisance* » et confirme la nécessité d'intégrer à tout contrat d'armement des compensations économiques.

Le mécanisme est connu. Il s'est généralisé sur les marchés internationaux tout au long de la décennie 2010 au point de devenir une condition d'existence pour les firmes productrices d'armements sur les marchés internationaux. Les pays qui formulent ces obligations les perçoivent comme un levier de développement de leurs entreprises nationales via des procédés qui les arriment à des conditions avantageuses à la production des plateformes et qui leur laissent assumer par la suite tout ou partie des activités d'entretien au long du cycle de vie des équipements. L'Indonésie aspire ainsi à reproduire l'exemple coréen, où quelques champions industriels fortement soutenus par l'État du fait de leur caractère stratégique ont progressivement su développer un savoir-faire leur permettant de s'afficher aujourd'hui comme des producteurs matures hautement compétitifs sur plusieurs segments, même face aux produits américains ou européens.

Plus spécifiquement, la loi de 2012 fixe trois buts principaux aux industriels de défense du pays à savoir 1) répondre aux besoins des forces armées, 2) constituer un outil de dissuasion vis-à-vis de l'extérieur (notamment, dissuader d'imposer un embargo, une mesure qui, du fait des capacités locales, serait vaine) et 3) contribuer à la croissance économique. On comprend aisément que l'Indonésie, qui est un des marchés les plus attractifs d'Asie du Sud-Est, tente de réduire les coûts des acquisitions tout en les instrumentalisant pour contribuer à ses objectifs de développement économique. L'objectif n'est ainsi pas uniquement politique, il est aussi financier et industriel.

Malgré les ressources mobilisées, on doit dresser le constat que la capacité industrielle de défense indigène de l'Indonésie est encore limitée. Les collaborations mises en place avec les fournisseurs étrangers n'ont pas encore d'impacts tangibles, du moins pas au regard des objectifs annoncés et de l'optimisme qui les caractérise. La montée en compétence de l'industrie de défense indonésienne s'annonce comme un processus bien plus long et hasardeux qui ce que les discours officiels peuvent laisser à penser.

La stratégie consistant à miser sur des coproductions est certainement incontournable, mais elle implique aussi une forme de stagnation de la part des acteurs industriels qui doivent quelque part se contenter des conditions que les pays fournisseurs consentent à accepter, c'est-à-dire d'accords qui ne constituent pas un péril majeur leur compétitivité à court et moyen termes. C'est là une des limites à la stratégie cherchant à maximiser les effets de la concurrence féroces entre les fournisseurs.

On peut mentionner que les producteurs indonésiens ont grandement souffert d'abord de la crise économique de 1997 et ensuite de l'embargo américain sur les armes à destination du pays. Ce n'est donc que depuis 2005 que ces acteurs ont commencé à se

16. Bruno Hellendorff, *loc. cit*.

redresser… lentement. Les industriels indonésiens de la défense comprennent principalement des entreprises publiques, mais aussi des sociétés privées. Leurs activités vont de la production des principaux équipements et composants à la fourniture de matières premières, en passant par la maintenance et la réparation.

Les principaux acteurs sont le fabricant public d'armes *PT Pindad*, qui s'occupe des systèmes terrestres, le constructeur naval public PAL pour les systèmes navals et le constructeur d'avions public *PT Dirgantara Indonesia* (ou *PT DI*, ex-IPTN) pour les systèmes aériens. Leurs principaux clients sont évidemment le ministère de la Défense, les forces armées et la police. Les ventes sur les marchés d'exportation sont limitées. On note que *PT Pindad* a exporté des fusils d'assaut au Bangladesh et aux Émirats arabes unis et également des véhicules blindés Anoa au Brunei, au Pakistan et au Timor oriental. PAL a exporté des navires de guerre aux Philippines. Pour sa part, *PT DI* a exporté des avions vers une dizaine de destinations (Thaïlande, Brunei, Philippines, Corée du Sud, Viet Nam, Malaisie, Émirats arabes unis, Sénégal, Burkina Faso et Venezuela)[17].

Ces élèvements ne masquent cependant pas le caractère limité de la performance. Les entreprises indonésiennes ciblent à l'exportation des segments *low cost* sur un nombre réduit de destinations. Sur le marché domestique, elles sont encore loin de pouvoir répondre à une demande nationale qui exige du matériel d'une intensité technologique bien plus élevée que ce que le catalogue des firmes locales a à offrir.

Ainsi, pour les équipements terrestres, l'Indonésie importe ses chars de combat d'Allemagne. Dans le système naval, malgré la capacité de *PT PAL* à produire des lance-missiles, des patrouilleurs, il faut se résoudre à importer des frégates, des corvettes et des sous-marins des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de l'Allemagne. L'aviation du pays compte sur les *F-16* et les *F-5* américains et sur les *Sukhoi* russes. Les hélicoptères de *Boeing* et de *AgustaWestand* sont également requis. Les avions de transport et de patrouille maritime de l'Indonésie proviennent toujours des États-Unis et de l'Espagne. Même les avions d'entraînement proviennent de l'étranger (Royaume-Uni, Italie et Corée du Sud).

Pour la majorité des équipements, les forces indonésiennes dépendant encore de fournisseurs étrangers. Les quelques progrès constatés concernent des réalisations en partenariat. On peut mentionner *PT Pindad* qui développe des chars Kaplan avec la Turquie (la firme FNNS), *PT PAL* qui coproduit des sous-marins de classe *Chang Bogo* conjointement avec la firme sud-coréenne *Daewoo* et *PT DI* qui a obtenu des licences pour construire des hélicoptères *H225M*, *NAS332* et *SA330* (*Airbus Helicopter*).

Outre la qualité encore incertaine des assemblages locaux, ce qui fait le plus défaut à l'industrie de défense indonésienne est le manque la faiblesse des ressources allouées à la recherche et au développement[18]. Ce facteur limite la capacité de produire des équipements qui soient affranchis de la tutelle des partenaires étrangers. Cet élément est primordial, notamment sur les marchés d'exportation où les conditions offset s'appliquent, même sur des segments *low* et *medium cost*.

L'accord avec la Corée du Sud pour développer des avions de combat de génération 4.5 (programme IF-X) aurait pu jeter les bases pour le développement d'une culture de la

17. Tangguh Chairil, « A self-reliant defence industry: a mission impossible for Indonesia? », *The Conversation*, 3 Juillet 2018.

18. *Idem.*

recherche et du développement militaire dans le pays, mais ce projet est retardé du fait de désaccords contractuels et politiques et aussi de problèmes financiers et administratifs. Les projets de développement en coopération sur des plateformes aussi complexes qu'un avion de combat ne sont jamais simples. Mais on ne peut exclure l'hypothèse que la situation du programme IF-X est peut-être aussi en soi une indication d'un manque de maturité de l'industrie de défense indonésienne.

Conclusion : un projet aux horizons flous dans un contexte économique incertain

Une des dimensions qui complique l'analyse de la posture de défense indonésienne réside dans le fait qu'au-delà d'une liste de préoccupations supposées servir de justifications à l'augmentation des dépenses militaires, les documents officiels interpellents surtout par les questions qu'ils laissent sans réponses. Une liste de menace est une étape nécessaire, mais insuffisante pour guider efficacement la formulation des doctrines d'emploi des forces et orienter les achats en armement et établir les priorités. Le flou de la politique de défense laisse une grande marge de manœuvre à l'appareil militaire dans l'appréciation des indications qui sont fournies et ne permettent pas un contrôle démocratique minimalement efficace, que ce soit par le parlement, la presse ou la société civile.

La capacité institutionnelle de l'Indonésie à formuler une politique de défense qui établisse clairement les connexions entre la lecture des menaces, les moyens matériels et doctrinaires pour y faire et dessinant une feuille de route réaliste pour les industriels du pays demeure douteuse. Le programme d'achat d'équipements militaires tous azimuts multipliant les sources d'approvisionnement complique la formulation d'une stratégie industrielle cohérente orientée vers une montée en compétence progressive et pérenne qui serait attestée des marqueurs d'étape. Le mécanisme des *offsets* reste *ad hoc* reste peu cohérent. Il est aussi fort probablement affecté par un niveau de corruption que l'on suspecte être élevé.

Il ne suffit pas de considérablement augmenter les ressources de la défense et de clamer de hautes ambitions matière d'autonomie des sources d'approvisionnement pour devenir autosuffisant dans la production des armements indispensables à la crédibilité des forces armées au niveau régional. Le contraste entre une rhétorique ambitieuse et volontariste et les réalisations concrètes ne peut que susciter une forme de perplexité et aussi, sans doute, les frustrations de Jakarta. Cette dernière peut toujours faire valoir que la situation de son industrie de défense est meilleure qu'à la levée de l'embargo américain, c'est entendu. Toutefois, cela ne signifie pas pour autant que les firmes indonésiennes aient refait une partie de leur retard sur les pays aux capacités industrielles militaires matures.

En somme, le projet de développement des capacités de production en armement de l'Indonésie est insuffisamment formulé, les arrimages entre les enjeux ne sont que suggérés, quand ils devraient être précisés. C'est surtout la question du *comment* qui est laissée en suspens, mais celle du *pourquoi* en devient floue puisque l'analyse des menaces tant extérieures qu'intérieures ne fait que difficilement le lien avec les moyens mobilisés. Les horizons temporels (question du *quand*) du projet indonésien sont constamment remis à plus tard. Les objectifs annoncés à court et moyen termes comme celui de monter l'effort de défense à 1,5 % du PIB ne sont que rarement rencontrés. On doit douter que les prochaines années amorcent une inflexion de cette dynamique.

Les impacts de la crise du COVID19 devraient faire passer les investissements dans l'appareil de défense au second plan.

* * *

Auteur

Yannick Quéau est directeur adjoint et directeur de la recherche au GRIP.

Le GRIP bénéficie du soutien du Service de l'Éducation permanente de la Fédération Wallonie-Bruxelles.