

L'Europe de l'armement émerge lentement

Par Jean-Paul Hébert

Les attentats du 11 septembre sont venus convaincre ceux qui pouvaient en douter que le monde dans lequel nous vivons était dangereux. Qu'il s'agisse des attentats eux-mêmes ou de la riposte engagée depuis par les Etats-Unis contre le régime des talibans. Cette crise, après d'autres, et notamment le drame yougoslave, nous rappelle brutalement la nécessité de disposer d'une défense adaptée aux menaces qui pèsent sur notre sécurité. L'une et l'autre nous ont également fait comprendre que l'Europe ne peut jouir d'une véritable autonomie de décision sans disposer d'une force elle-même autonome à l'égard des Etats-Unis, qu'il s'agisse de choisir le degré de solidarité qu'elle entend assumer à l'égard de l'allié atlantique, ou de décider d'intervenir par elle-même si elle le juge nécessaire sans avoir besoin du soutien de ce même allié.

Disposer d'une telle autonomie ne se décrète pas. Cela suppose non seulement que la volonté politique soit au rendez-vous, mais aussi que les moyens nécessaires soient réunis. Dit autrement que l'Europe dispose d'une industrie de défense qui lui soit propre. Dans cette perspective, si l'évolution récente des systèmes de production d'armement* [système de production d'armement : rassemble les industries d'armement stricto sensu, les structures en charge de la définition des besoins – en France, la Délégation générale à l'armement -, et l'autorité politique décisionnaire] va dans le sens de la constitution d'un système européen autonome, la dialectique de la concurrence et de la coopération qui s'établit entre deux rives de l'Atlantique, dans un contexte où les acteurs américains demeurent dominants, montre que rien n'est encore acquis.

Une triple mutation

Au cours des vingt dernières années, les systèmes de production d'armement européens ont connu une triple mutation. Première mutation : la privatisation des firmes d'armements. Commencée en Grande-Bretagne dans le milieu des années quatre-vingt, elle s'est étendue depuis à tous les pays européens : France, Italie, Espagne, Suède, Autriche, Grèce. Il s'agit cependant rarement de privatisations totales, l'Etat conservant la plupart du temps une part du capital et une action spécifique, ainsi que la maîtrise de certaines barrières (limites du capital pouvant être détenu par des investisseurs étrangers, par exemple). Néanmoins, le basculement est évident : en France, dans le fonctionnement ancien du système, le secteur public et nationalisé représentait environ 85 % de la production d'armement. Désormais, il ne reste plus comme entreprise majoritairement contrôlée par l'Etat que GIAT Industries et la Direction des constructions navales, la SNPE étant en rapprochement avec la Snecma dont l'ouverture du capital est en cours. Seconde mutation : la transnationalisation. Elle a notamment conduit à la création d'EADS (firme franco-germano-espagnole), mais aussi d'Astrium (spatial); de MBDA (missiles), de Thales (ex-Thomson-csf ayant absorbé le britannique Racal). Le même mouvement a conduit à la transformation du GIE Airbus en une société intégrée. Si ce mouvement a pour l'instant essentiellement concerné les secteurs aéronautique-espace-électronique, il commence à s'observer également dans l'armement terrestre et naval. Troisième mutation : la diversification. Les firmes ont transformé leurs structures internes et l'équilibre de leurs activités : hier, les firmes d'armement étaient essentiellement constituées d'une grosse société-mère ne consolidant qu'un petit nombre de filiales « historiques ». L'activité était très majoritairement militaire. Au fur et à mesure des années quatre-vingt dix,

on a vu se faire un mouvement de filialisation des activités, donnant plus de « souplesse » aux choix de l'entreprise (alliances, coentreprises, cessions d'activités) et une montée des productions civiles (pas nécessairement sur des commandes étatiques) : la production militaire représentait il y a quinze ans les trois quarts du chiffre d'affaires de firmes aussi représentatives que l'Aérospatiale, la SNECMA ou la SNPE,; Aujourd'hui cette proportion est inversée. Cette évolution diminue évidemment la dépendance des sociétés par rapport aux commandes étatiques et elle concerne même des firmes aussi militarisées que Dassault aviation dont le chiffre d'affaires est maintenant majoritairement civil (gamme des avions d'affaires Falcon). Elle transforme aussi l'analyse : on ne peut plus penser aujourd'hui la production d'armement en isolant cet objet. Il est nécessaire de prendre en compte les firmes globales. Cette mutation marque la fin du système de régulation administrée qui depuis la fin des années cinquante prévalait dans le secteur de l'armement.

Un nouveau contexte international

Contrairement à ce qui s'écrit souvent, le basculement du mouvement de militarisation mondial ne commence pas avec la chute du mur de Berlin mais auparavant. Les sommets dans les dépenses militaires mondiales ainsi que dans les ventes d'armements sont ainsi atteints dans la période 1987-1988 et précèdent donc l'implosion de l'URSS. De ce point de vue, le changement du monde serait mieux symbolisé par le traité de Washington de décembre 1987 sur les « euromissiles », qui aboutit à une destruction réelle d'armement (et non plus à une limitation de l'augmentation), avec des processus de vérifications détaillés et dans un accord asymétrique, les russes acceptant de détruire un nombre plus élevé de têtes nucléaires afin de revenir à une situation de parité stratégique.

L'évolution qui a suivi est connue et, du point de vue de l'industrie d'armement, on est sans doute entré dans une « nouvelle course aux armements » ou une « course aux armements de nouvelle génération » ou une course « à la technologie militaire » qui oppose désormais essentiellement les systèmes de production d'armement américain et européen.

La course aux armements entre les Etats-Unis et l'URSS se faisait sur fond d'éventuel affrontement militaire, principalement par les armes nucléaires, par la constitution d'arsenaux (course quantitative), et avec des technologies cachées (furtivité, espionnage électronique). Il est évident que la « course » actuelle entre Etats-Unis et Europe a des caractéristiques différentes : elle n'a pas de dimension d'antagonisme militaire (ni même fondamentalement d'antagonisme idéologique). Elle se porte pas principalement sur les armes nucléaires, mais plutôt sur la capacité industrielle dans l'ensemble aéronautique-espace-électronique. Elle est qualitative plus que quantitative. Elle utilise des technologies ostensibles, cherchant des effets de démonstration, au besoin même avec des technologies encore à l'état d'annonces. Tout ceci entraîne en particulier qu'elle ne se traduit pas nécessairement par des augmentations de dépenses du même ordre que celles qu'on a pu observer dans la décennie quatre-vingt.

Néanmoins, on assiste bien à une compétition féroce entre les deux systèmes, mis en évidence par la guerre ouverte que se livrent les deux avionneurs Boeing et EADS, au plan militaire comme civil, mais qui est loin de se réduire à cela. L'enjeu pour les Etats-Unis est de restaurer la marge d'avance technologique de haut niveau de leurs firmes dans l'ensemble des technologies de pointe, considérée comme une des bases de leur suprématie mondiale.

Dans cet affrontement qui mêle « compétition fratricide » et « coopération fraternelle », les Etats-Unis ont clairement développé toute une panoplie de moyens de « concurrence oblique » - polémiques sur les avances remboursables dont bénéficient Airbus, sur le niveau technologique

supposé en retard des productions européennes, accusation de volonté protectionniste avec le concept ressassé à l'envi outre-atlantique de « forteresse Europe », pressions politiques et diplomatiques sur les clients sous influence, développement d'un discours sur les transparence supposée être moins grande en Europe qu'aux Etats-Unis, modifications unilatérales de règles aéronautiques au profit de Boeing, cadeaux fiscaux aux entreprises américaines avec le systèmes des FSC* [* Foreign sales corporations : système permettant aux entreprises exporatrices américaines d'échapper à l'impôt. Ce système vient d'être condamnés par l'OMC sur plainte de l'Union européenne]. Enfin, les Etats-Unis développement également des stratégies de contournement : alors que l'européanisation paraît être faite pour l'essentiel dans le domaine aérospatial et électronique, les secteurs navals et terrestres sont encore loin de compte et l'on a vu dans les deux dernières années des groupes américains prendre le contrôle de producteurs d'armements terrestres européens : General Dynamics a ainsi pris le contrôle de l'espagnol Santa Barbara (alors même que celle-ci avait des accords production sous licence avec l'allemand Krauss-Maffei), General Motors a pris le contrôle du suisse Mowag, United Defense (du groupe américain Carlyle) a pris le contrôle de la filiale du groupe suédois Bofors, Bofors Weapons Systems. Ces incrustations rendront évidemment plus difficiles la réalisation d'une européanisation dans ce secteur et la proposition récente des autorités américaines au chantier naval allemand HDW de construire les sous-marins classiques commandés par Taïwan est de même nature.

Mais cette logique d'accords transatlantiques ne résulte pas seulement de la volonté des Etats-Unis d'introduire des coins dans un système européen de production d'armement en voie d'émergence. Elle résulte aussi des choix stratégiques des firmes européennes souvent appuyés par leurs propres gouvernements, qui voient dans l'alliance américaine un choix à la fois technologiquement et politiquement cohérent, compte tenu des imbrications des systèmes et du discours sur l'alliance et des interventions communes. Cette logique n'est pas nouvelle et les accords Snecma-General Electric ou Thales-Raytheon témoignent de la capacité qu'ont eu les firmes publiques françaises à trouver des partenaires outre-atlantique, avec la bénédiction gouvernementale, dès lors que cela correspondait à leurs intérêts. Ces coopérations répondent en partie aux affrontements au sein de chaque système (Lockheed-Martin contre Boeing aux Etats-Unis, BAe Systems vs EADS en Europe, etc.). Elles traduisent la concentration des producteurs, évitent une montée aux extrêmes dans l'affrontement commercial, rassurent les petits pays européens atlantistes, tels la Belgique, les Pays-Bas ou le Danemark, qui n'ont que peu d'intérêts industriels nationaux à défendre et regardent surtout quels sont les niveaux de compensations en termes d'emploi au moment du choix. Elles peuvent également préfigurer des stratégies d'alliances industrielles des groupes, plus déconnectées qu'auparavant des impératifs stratégiques. Elles ont pour conséquence de construire une transatlantisation du système qui aboutit à ce que le couple américano-européen constitue indissolublement un acteur particulier du point de vue international, ce qui s'observe dans une certain zonage du monde du point de vue des fournitures d'armement, face à l'émergence d'un ensemble Russie-Chine-Inde fonctionnant de manière autonome par rapport à l'affrontement atlantique.

Des difficultés nouvelles

La production d'armement n'a de sens que si elle est au service d'une autonomie stratégique. Celle-ci était évidemment menacée par la concentration exceptionnellement rapide et de grande ampleur du système américain qui de 1993 à 1997 a donné naissance au trois groupes géants

Boeing-McDonnell Douglas, Lockheed-Martin et Raytheon. La tentation du monopole¹ exprimée au milieu des années quatre-vingt dix a du faire place à une tactique de liens discrets d'abord puis renforcés. Mais la visée américaine consistant à nouer des alliances capitalistiques, qui auraient forcément été déséquilibrées quand les firmes européennes étaient dispersées, a été battue en brèche avec l'accélération de l'eupéanisation observée en 1999-2000. L'enjeu était sans doute celui de la survie des industries européennes d'armement. ce premier niveau de difficultés a été franchi, mais c'est pour entrer dans un deuxième niveau, peut-être plus difficile encore.

La constitution d'un système européen d'armement autonome est en effet loin d'être achevée. L'eupéanisation a certes avancé avec EADS, Astrium, MBDA, BAe Systems, Thales, mais les secteurs de l'armement terrestre et naval n'ont pas encore qu'au début des rapprochements. De la même façon, les motoristes européens sont encore sans doute trop dispersés par rapport aux producteurs d'outre-Atlantique et si un certain nombre de regroupements ont commencé à se faire dans le secteur des équipementiers, ce domaine est encore loin d'avoir atteint un niveau de reconstitution correspondant à celui des maîtres d'oeuvre. En outre, Les fusions réalisées n'existent pour l'instant que sur le papier. L'aspect juridique était bien sûr important, mais il reste à réussir la fusion de cultures nationales différentes et de cultures d'entreprises dissemblables, ce dernier point n'étant pas toujours le plus facile comme l'illustre la constitution d'EADS, alliant à la fois des entreprises allemandes, françaises et espagnoles, mais aussi des groupes venant du secteur public – Aerospatiale – et du privé – Matra.

L'équilibre transatlantique est par ailleurs loin d'être définitivement établi. Si les firmes américaines ont été obligé d'en rabattre quant à leur prétention ouverte à l'hégémonie, elles n'ont pas pour autant dit leur dernier mot et développent, comme on l'a expliqué plus haut, des stratégies de « concurrence oblique » et des stratégies de « contournement ». L'administration américaine a lancé un certain nombre d'initiatives qui peuvent être lues comme des « initiatives de dissociation » de l'Europe qu'il s'agisse du programme d'avion de combat Joint strike fighter (JSF), dans lequel la Grande-Bretagne est déjà engagée à hauteur de 2 milliards de dollars, de la défense antimissile ou de l'initiative de coopération sur la défense, dans laquelle le traitement différencié des pays européens vise clairement à enfoncer un coin entre le Royaume-Uni et les autres grands européens. Dans tous ces domaines, la cohésion européenne sera mise à l'épreuve et il n'est pas sûr qu'elle résiste. Enfin, la concurrence à l'exportation des matériels d'armement qui est la traduction concrète principale de l'affrontement transatlantique crée un risque majeur d'alignement des productions européennes (donc du logiciel stratégique qui va avec) sur celles du producteur dominant, donc sur son propre logiciel.

Les nouvelles formes des systèmes de production d'armement créent enfin de nouveaux problèmes pour les gouvernements européens confrontés désormais à un producteur en situation de monopole (au « mieux » de duopole) pour la presque totalité des productions majeures d'armement. Ce qui pose des problèmes de prix, mais aussi des problèmes de dépendance des Etats vis-à-vis des différents producteurs d'autant que le développement de la logique financière et du culte de la « valeur pour l'actionnaire » risque de faire naître des problèmes nouveaux de pérennité des firmes et de sécurité.

Cela dit, cette nouvelle distance qui s'établit entre les firmes et l'Etat n'a pas que des aspects négatifs. La proximité institutionnelle entre Etat et producteurs d'armement, à l'époque des arsenaux, avait abouti à limiter la liberté de manoeuvre politique de l'Etat. Une rigidité loin d'être seulement liée au statut très protecteur dont bénéficiaient les ouvriers d'Etat et à la

¹ voir les *cahiers d'études stratégiques* N°22, 23, 24 , 27 et 30

difficulté de leur organisation syndicale principale à accepter tout changement. On avait certes là une puissante rigidité dans la mesure où la revendication légitime de maintien de l'emploi était trop souvent associée, sinon confondue, avec le maintien des productions d'armement et des crédits correspondants. Mais ce facteur n'a pas été le seul à jouer et, de la même façon, la rigidité idéologique des cadres de ces arsenaux, protégeant d'abord leurs intérêts de corps, a entravé de façon encore plus marquée des évolutions nécessaires que l'Etat n'a pas pu mener à terme. En ce sens, le mouvement actuel qui distingue mieux les responsabilités de l'Etat et celles des producteurs est loin d'être aussi négatif qu'on l'écrit parfois. En revanche, il est clair que cette distanciation fait naître des difficultés nouvelles et qu'en particulier, les entreprises ne seront plus à la disposition de l'Etat comme elle pouvait l'être auparavant, comme en témoigne la dureté des négociations à propos du missile M51 (fleuron pourtant de la dissuasion) depuis que les gestionnaires de Matra sont passés aux commandes chez Aérospatiale-Matra, les conditions du contrat n'étant pas jugées par ceux-ci comme « compatibles avec les objectifs de rentabilité du capital investi », langage tout à fait nouveau dans les relations Etat- producteurs d'armement en France...

Une volonté stratégique ambiguë

Le mouvement d'eupéanisation des systèmes de production d'armement semble aujourd'hui en avance sur le processus d'eupéanisation politique, même si depuis le sommet de Saint-Malo de décembre **1998**, celui-ci a accéléré son pas. Le corps de défense européen n'est encore qu'une ébauche de défense européenne et sur le plan proprement dit de l'armement, l'OCCAR (organisme conjoint de coopération en matière d'armement) ne joue pas encore le rôle d'agence d'acquisition européenne qui devrait être le sien. Il a fallu trente ans, du plan Werner à la mise en œuvre du traité de Maastricht, pour que l'Europe se dote d'une monnaie commune, les défis auxquels nous sommes confrontés aujourd'hui rendent nécessaire de forcer quelque peu la cadence en matière de défense, sauf à s'installer dans un statut de supplétif des forces américaines, dénué d'autonomie stratégique.

Encadré :

Avec 344 milliards de dollars, le budget de défense américain pour 2002 accélère sa progression entamée depuis 2000 et se situe largement au dessus de celui des années Clinton (310 milliards de dollars constants 2000 en moyenne de 1993 à 2000). Il demeure cependant nettement au dessous de celui des années Reagan et Bush père (respectivement 394 et 390 milliards en dollars constants 2000 en moyenne de 1981 à 1988 et de 1989 à 1992). On doit cependant remarquer que ce budget a été préparé avant les attentats du 11 septembre, dont l'effet le plus net dans ce domaine a été de rendre impossible les critiques démocrates au Congrès.

Les inflexions principales que ces attentats vont entraîner dans la politique d'armement américaine sont sans doute un accent plus fort mis sur les capacités technologiques, les systèmes d'information et de communication, d'acquisition du renseignement et de coordination des différents systèmes d'armes. C'est en tout cas ce que développe la Quadriennal Defense Review présentée le 30 septembre par le secrétaire à la défense, Donald Rumsfeld. Dans cette perspective les relations industrielles avec les pays européens passent au second plan : l'Union européenne n'est même pas mentionnée dans ce document important, ni la coopération transatlantique.

Les premiers producteurs mondiaux d'armement			
		Chiffre d'affaires total 1999 en milliards d'euros	Chiffre d'affaires défense en milliards d'euros
Boeing	Etats-Unis	54,5	14,6
Lockheed-Martin	Etats-Unis	23,9	16,9
EADS (pro forma)	Europe	22,5	4,5
BAe Systems	Europe	18,8	14,6
Raytheon	Etats-Unis	18,6	10,8
Northrop Grumman	Etats-Unis	8,4	6,7
General Dynamics	Etats-Unis	8,4	5,3
Thales (y.c; Racal, pro forma)	Europe	6,9	4,3
Litton	Etats-Unis	5,3	3,7
UTC	Etats-Unis	23,5	3,3
Finmeccanica	Europe	3,7	2,6