

## **Un demi siècle de coopérations dans les programmes d'armement pour préparer l'Europe de la défense.**

La deuxième moitié du vingtième siècle aura vu se produire des transformations majeures dans le fonctionnement politique de l'Europe. Parmi ces transformations, La coopération en matière de fabrication d'armement n'est pas la moindre. Que des pays dont l'antagonisme dans les deux siècles passés ont coûté le nombre de morts que l'on sait, et de destructions puissent maintenant concevoir en commun et produire ensemble leurs principaux systèmes d'armements est une mutation décisive dans le type de rapports qu'entretiennent les Etats du vieux continent.

Il est donc particulièrement intéressant de mettre en lumière les mécanismes de cette coopération en matière d'armements. D'autant que le développement de cette coopération est loin d'avoir été linéaire : les succès côtoient les échecs, l'enthousiasme de certaines périodes a plusieurs fois été suivies d'années où, non seulement il ne se passait rien, mais même le processus de coopération était remis en cause. Car bien sur les enjeux sont économiques et financiers, mais aussi opérationnels et stratégiques. C'est une part de la souveraineté qui est en jeu dans le développement de ces coopérations.

### ***D'un livre blanc à l'autre***

cette mise en commun des souverainetés ne va pas sans difficultés de fond car il s'agit d'une mutation fondamentale. On le perçoit clairement quand on constate les différences de problématique entre le livre blanc sur la défense nationale de 1972<sup>1</sup> et le livre blanc sur la défense de 1994 :

---

<sup>1</sup> Michel Debré (avant-propos), *Livre blanc sur la défense nationale*, Tome I, 68 pages, Paris, 1972. (pages 47 à 51 : "La politique industrielle interne")

En 1972, les coopérations européennes ne sont encore considérées que comme des pis-aller :

*Des rapprochements à l'échelle européenne peuvent être envisagés là où la dimension nationale peut se révéler insuffisante, soit pour des raisons de production, soit pour des raisons d'étendue de marchés. On peut alors avoir recours, soit à des associations permanentes, soit à des coopérations limitées à des programmes déterminés. Mais, dans tous les cas, la préoccupation essentielle des Armées est de mettre les programmes d'armement à l'abri des contraintes extérieures qui pourraient en compromettre l'aboutissement.*<sup>2</sup>

Vingt deux ans plus tard, l'orientation fondamentale nouvelle quant à la maîtrise de la production d'armement, *c'est qu'il n'est plus possible, ni d'ailleurs nécessaire que la France possède et maintienne à elle seule l'ensemble de ses compétences.*<sup>3</sup> Et le livre blanc de 1994 de distinguer différents domaines dans la production d'armement : la France doit rester pleinement compétente pour tout ce qui a trait au nucléaire et à son environnement mais pour d'autres secteurs stratégiques (renseignement, communications, information, furtivité, guerre électronique) elle peut engager des coopérations tout en conservant les compétences et la capacité à développer et fabriquer seule si nécessaire. En dehors de ces productions et technologies, *il n'y a pas de domaines qui ne puisse à terme être partagé avec d'autres pays européens*

Et, en 1994 à la différence de 1972, L'analyse de la dimension européenne est traitée avant l'examen des aspects nationaux (relations Etat-industrie, exportations). Il y est dès le départ affirmé : *Aucun programme d'armement conventionnel majeur futur ne semble pouvoir échapper à la logique de la coopération.*<sup>4</sup> Le reste du texte détaille les modalités de cette européanisation, en ajoutant à l'exposé des motifs de la coopération sur les programmes, une partie sur les alliances industrielles, ce qui

---

<sup>2</sup> livre blanc sur la défense nationale, page 53

<sup>3</sup> Edouard Balladur et François Léotard (préf.), *Livre blanc sur la défense 1994*, La Documentation française, Paris, 1994, 212 pages. (page 151)

<sup>4</sup> Ibidem, page 155.

constitue là encore une nouveauté sur ce sujet puisque celles-ci y sont définies comme devant permettre *d'arriver au niveau européen à constituer dans chaque secteur des sociétés de taille mondiale.*<sup>5</sup>

On voit l'importance du chemin parcouru et le déplacement du centre de gravité de la production d'armement : la coopération passe du statut de forme d'organisation d'appoint en cas de difficultés économiques à forme normative de développement.

### ***L'évolution parallèle de la Délégation générale pour l'armement.***

Le même mouvement s'observe dans les analyses et prises de position de la DGA (et avant elle de la délégation ministérielle pour l'armement).

Ainsi en 1976 le Délégué, Jean-Laurens Delpech, définit comme suit le statut de la coopération :

*la coopération vise à une mise en commun de moyens complémentaires avec une finalité dominante d'économies. la coopération doit être réservée aux grands programmes qui sont à la limite – ou qui excèdent la limite – des possibilités financières d'un seul pays.*<sup>6</sup>

Tout en soulignant que la coopération aliène une partie de notre souveraineté, il insiste sur les bénéfices économiques qu'on peut en attendre , notamment une réduction de coûts grâce à l'allongement des séries et une plus grande efficacité par la standardisation des matériels. Par ailleurs, il attribue aussi une vertu pédagogique à la coopération en matière d'armement :

*sur le plan politique elle devrait progressivement faire prendre conscience de l'intérêt qu'ont les différents pays occidentaux à réaliser une meilleure coordination de leurs efforts et un rapprochement de leurs économies.*<sup>7</sup>

Mais il fait cependant dépendre les progrès de la coopération de l'approfondissement de l'intégration européenne :

---

<sup>5</sup> Ibidem, page 157.

<sup>6</sup> Jean-Laurens Delpech, « Entretien avec »... » *Défense nationale*, Juin 1976.

<sup>7</sup> Ibidem.

*la coopération est une nécessité et malgré ses difficultés, elle devrait finir par s'imposer : elle suppose toutefois que les différents pays prennent conscience d'appartenir à un ensemble ayant des buts et des intérêts communs et coordonnent leurs actions en conséquence. Ceci suppose un certain niveau de confiance qui ne pourra être atteint qu'avec une intégration économique et politique progressivement plus étroite.*<sup>8</sup>

Sans prendre encore en compte que les progrès de la coopération sont aussi un facteur de consolidation de l'intégration européenne, ce qui met en évidence le changement de nature qui s'est peu à peu instauré quant à la place de la coopération en matière d'armement.

En effet à l'orée du XXIème siècle, son successeur Jean-Yves Helmer, commentant la mise en route des programmes d'hélicoptère NH 90 , du missile Meteor, de l'avion de transport A400M, des frégates Horizon, peut dire :

*Ce succès et le contexte favorable à la coopération européenne dans lequel ils s'inscrivent doivent être mis à profit pour accompagner la montée en puissance de l'organisme conjoint pour la coopération en matière d'armement. L'OCCAR a vocation à gérer la plupart de ces programmes, par délégation des Etats membres, avec pour seule motivation la réussite des programmes et non plus la défense des intérêts nationaux.*<sup>9</sup>

### **L'Union de l'Europe occidentale.**

Une évolution comparable se constate dans le cadre de l'Union de l'Europe Occidentale . l'UEO a beaucoup réfléchi sur la coopération en matière d'armements, spécialement dans les années soixante-dix et quatre-vingt.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> Jean-Yves Helmer, « Editorial », *L'Armement*, N°72, décembre 2000, pages4-5.

<sup>10</sup> Voir par exemple : de LA VALLEE POUSSIN, "*Production en commun des armements*", UEO, 1964, document N°304, 14 pages.

LEMMRICH, "*La coopération européenne et atlantique en matière d'armement*", UEO, 1975, document N°689, 26 pages.

DANKERT, *Une politique européenne d'armements*, UEO, document N°738, 10.05.1977, 19 pages.

CRITCHLEY, *Une politique européenne d'armements*, UEO, document N°786, 31.10.1978, 29 pages.

Cependant au milieu des années soixante dix la coopération est encore principalement marquée par le rapport aux Etats-Unis :

*D'après monsieur Schlesinger, pour renforcer le potentiel classique de l'OTAN en Europe, les Etats-Unis envisagent de définir avec leurs alliés les bases d'une politique commune d'acquisition et de production d'armements à long terme. Toutefois une telle coopération ne devrait pas servir de prétexte pour maintenir en Europe des industries inefficaces et coûteuses. Dans tous les cas le critère à appliquer devrait être celui de la compétitivité entre les*

---

WILKINSON, *Consortiums industriels internationaux et accords de coopération pour la fabrication de matériels militaires de haute technologie*, UEO, document N° 863, 1<sup>er</sup> décembre 1980, 15 pages.

UEO, *Colloque consortiums aéronautiques internationaux*, Londres, 9-10 février 1982, 78 pages.

BASSINET, *La coopération européenne en matière d'armement. Réponse au 32<sup>ème</sup> rapport annuel du conseil*, UEO, 1987, Document N°1119, 16pages

UEO, *La coopération européenne en matière de recherche et développement dans le domaine des armements*, Colloque des 7 et 8 mars 1988, 90 pages.

WILKINSON, *La coopération européenne en matière de recherche-développement dans le domaine des armements. Enseignements tirés du colloque*, UEO, 1988, document N°1141, 12 pages.

HENARES L., *La coopération européenne dans le domaine des armements après Maastricht*, UEO, Document N°1332, 23 octobre 1992, 21 pages.

Ainsi que des points de vue complémentaires dans :

MEINTZ, *La définition des besoins et l'acquisition des armements en Europe occidentale*, UEO, document N°821, 06.11.1979, 14 pages.

COMITE PERMANENT DES ARMEMENTS, *le secteur armement de l'industrie des pays membres*, UEO, 1986, Document N°1051, 86 pages

VALLEIX, *La politique spatiale de l'Europe jusqu'à l'an 2000*, UEO, 1987, document N°1098, 26 pages.

FOURRE, *"Les utilisations militaires des ordinateurs. Vers un programme européen commun de recherche en matière de défense"*, UEO, 1987, Document N°1118, 32 pages.

FOURRE, *"Vérification: une future agence européenne de satellites"*, UEO, 1988, document N°1159, 18 pages.

VAN DER WERFF, *Les techniques nouvelles et leurs incidences sur la défense de l'Europe*, UEO, 1989, document N°1186, 32 pages.

*programmes européens et américains et il ne pourrait donc être question de créer des deux cotés de l'atlantique des marchés d'armements préférentiels.*<sup>11</sup>

Et le rapporteur assigne à la coopération en matière d'armement quatre objectifs dont la cohérence n'est pas évidente :

*L'objectif prioritaire est le renforcement du potentiel défensif de l'alliance atlantique, notamment dans sa partie européenne. /.../Il s'agit aussi d'assurer la rentabilité des industries travaillant pour la défense. Pour cela il faut ouvrir tous les marchés nationaux à tous les partenaires de l'alliance, éliminer les pratiques protectionnistes et accepter les conditions d'une concurrence loyale à l'intérieur de l'alliance, faciliter le regroupement des entreprises sur une base multinationale. /.../Le troisième objectif est le rééquilibrage des possibilités existant de part et d'autre de l'atlantique : amorcer un courant d'échanges la voie à double sens. /.../Enfin, l'objectif à moyen terme est de contribuer à la formulation d'une identité européenne en matière de sécurité par la mise en œuvre d'une véritable coopération dans les domaines essentiels de la recherche, de la production, et de toutes les activités liées au soutien de la défense.*<sup>12</sup>

C'est que, tout au long de la période et encore aujourd'hui peut-être la coopération en matière d'armements oscille entre deux pôles : une coopération transatlantique dont l'expérience historique montre qu'elle ne se dégage que rarement de l'emprise de l'industrie la plus puissante, celle des Etats-Unis, et une coopération européenne qui apparaît, nolens volens, comme une forme de concurrence sinon de rivalité avec la production américaine.

Néanmoins, là encore l'évolution est tout à fait évidente : en 2000, Burkard Schmitt tire un bilan décisif des coopérations en matière d'armement :

---

<sup>11</sup> In Assemblée de l'union de l'Europe occidentale (vingt et unième session ordinaire) « la coopération européenne et atlantique en matière d'armements », rapport présenté au nom de la commission des questions de défense et des armements par M. Lemmrich, rapporteur, document 689, 1<sup>er</sup> décembre 1975, 25 pages.

*La longue expérience de coopération a donc préparé le terrain des fusions entre les maisons mères. Premièrement les entreprises ont pris l'habitude de travailler ensemble. Deuxièmement elles ont créé tout un réseau de structures communes qui a été un excellent point de départ pour le regroupement à un niveau supérieur. Enfin, cette expérience a aiguisé la conscience des faiblesses des rapprochements sectoriels et la nécessité d'aller jusqu'au bout de l'intégration.*<sup>13</sup>

Cette analyse de la coopération comme ayant frayé la voie aux regroupements industriels amènent du coup l'auteur à relativiser la coopération transatlantique qui cesse d'avoir la place primordiale qu'elle avait encore dans les années soixante et soixante dix – ne serait-ce que comme problème ! – pour n'être qu'une des modalités de la relation ambiguë – entre collaboration franche et tactique déloyale – de la compétition entre systèmes de production d'armement européen et américain.

Et peu de temps après, Nicole Gnesotto peut écrire en préface d'un nouveau cahier, complémentaire :

*Perspectives et contraintes d'une coopération transatlantique en la matière : vieux débat s'il en est : comment permettre aux industriels européens de pénétrer le marché américain, l'un des plus protégés qui soit ? Comment penser des partenariats industriels qui n'aboutissent ni à la dilution des groupes européens, ni au monopole des Etats-Unis dans les secteurs les plus stratégiques ? Dans quelle mesure ces partenariats euro-américains sont-ils d'ailleurs nécessaires à la survie et à la compétitivité des industries de défense européennes ?*<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> Burkard Schmitt, *De la coopération à l'intégration : les industries aéronautiques et de défense en Europe*, Paris, Cahiers de Chaillot N°40, juillet 2000, 98 pages. (page 22)

<sup>14</sup> Nicole Gnesotto, « préface » in Gordon Adams, Christophe Cornu et Andrew James sous la direction de Burkard Schmitt, *Etre coopération et concurrence : le marché transatlantique de la défense*, Paris, Cahiers de Chaillot N°4, janvier 2001, 152 pages. (pages V)

## ***Le bilan de l'expérience.***

La complexité du phénomène de la coopération en matière d'armement ne se résume pas à ses dimensions politiques et opérationnelles, mais elle réside aussi dans ses formes de réalisation avec leurs succès et leurs échecs, avec les projets qui ont abouti et ceux qui ont été abandonnés en chemin. C'est pourquoi ce volume, issu des travaux du colloque organisé par le centre des hautes études de l'armement sous l'égide du comité pour l'histoire de l'armement en février 2003 cherche, essentiellement à tirer les leçons des expériences de coopération à travers l'analyse de certains programmes. Cela explique que les programmes achevés soient privilégiés dans les sujets. Cela explique aussi qu'on n'ait pas cherché à couvrir tous les programmes réalisés en coopération depuis un demi siècle : la problématique est bien de dégager les lignes de force du phénomène de coopération tel qu'il a évolué dans le cadre européen essentiellement depuis les années cinquante, pour mettre en évidence les facteurs de réussite ainsi que les causes d'échec et pour discerner les progrès et améliorations du processus.

Le volume s'organise donc d'abord par une présentation du projet de programme commun aéronautique européen du général Léchères à l'orée des années cinquante, trop en avance pour les conditions de l'époque sans doute, mais qui contient déjà la plupart des questions qui seront reprises ultérieurement : Dans l'immédiat après-guerre, la coopération sur les programmes d'armement est d'abord pensée en fonction des possibilités accrues d'équipement qu'elle permettrait. l'objectif est de reconstituer l'équipement des armées françaises sous une contrainte économique particulièrement forte. Cette perspective recoupe la question de la standardisation des matériels ainsi que de l'intégration de la défense alors que se met en place le pacte atlantique. Cette orientation est soutenue avec vigueur par le général Léchères, chef d'état-major général de l'armée de l'air de 1948 à 1953, jusqu'à même avancer la proposition d'une armée européenne. Mais les contraintes économiques pèsent lourdement sur les dépenses d'équipement militaire dans cette période où de surcroît l'industrie aéronautique française est trop faible encore pour jouer un rôle d'animation



européenne. Le plan de janvier 1952 de doter l'armée de l'air de 2289 appareils est en dix huit mois réduit à une prévision de 1000 appareils. Et la coopération européenne devra attendre pour voir le jour. Patrick Facon souligne que la présentation qui en était faite était ambiguë : elle était à la fois une réponse pragmatique à une situation d'urgence et une prescience de la place de l'Europe dans le dispositif militaire de l'alliance. de plus, dans les circonstances du moment, la coopération se serait nécessairement développée sous une forte domination américaine.

On aborde ensuite un premier ensemble de programmes aboutis ou pas : si les missiles tactiques terrestres<sup>15</sup> ont vu le jour ainsi que les avions transall<sup>16</sup> et bréguet atlantic<sup>17</sup>, en revanche les projets de chars franco-allemands ne se sont pas concrétisés<sup>18</sup>.

Un deuxième ensemble de programmes prend en compte des expériences complémentaires comme celle des relations germano-norvégiennes pour les sous-marins,<sup>19</sup> l'industrie des hélicoptères,<sup>20</sup> la coopération franco-britannique à partir de l'avion jaguar<sup>21</sup> et l'eurofighter,<sup>22</sup> sans omettre l'analyse du projet avorté de frégate OTAN NFR.<sup>23</sup>

Enfin, trois contributions transversales précisent l'évolution du cadre institutionnel de la coopération,<sup>24</sup> présentent les dilemmes et choix<sup>25</sup> qu'elle implique

---

<sup>15</sup> Maurice MEUNIER, « Les missiles tactiques pour l'armée de terre »

<sup>16</sup> Reiner Pommerin, « Le transall C160 : l'histoire d'une bête de somme »

<sup>17</sup> René M. Bloch, « Le bréguet Atlantic et la coopération internationale »

<sup>18</sup> François Bée, Olivier Legrand et Jean Hamiot, « Les projets de chars franco-allemands »

<sup>19</sup> Hans-Joachim Braun, « Politique de défense et industrie : la construction du sous-marin germano-norvégien ULA Class / class 210, 1971-1992 »

<sup>20</sup> Marc-Daniel Seiffert, « Les facteurs de contingence dans les coopérations : l'exemple de l'industrie des hélicoptères ».

<sup>21</sup> Andrew D. James, « l'évolution de la coopération franco-britannique en matière d'armement du Jaguar au futur porte-avions »

<sup>22</sup> Keith Hartley, « Eurofighter : évaluation économique et avenir de la coopération »

<sup>23</sup> Andrea Ellner, « le projet NFR-90. Frégate de l'OTAN pour les années quatre vingt-dix »

<sup>24</sup> Axelle Masson, « Le cadre institutionnel de la coopération en matière d'armement en Europe »

<sup>25</sup> Alexis Hamel, « Dilemmes et dépendances des acteurs de la défense face au processus d'eupéanisation des programmes aéronautiques ».

et analyse son évolution économique comme facteur d'autonomie d'une entité européenne en construction.<sup>26</sup>

Les conditions générales de ces coopérations varient substantiellement, qu'il s'agisse des circonstances politiques : le traité de l'Élysée de 1963 dessine un cadre très incitatif pour les réalisations franco-allemandes qui a peu à voir avec le contexte « alliance atlantique » du projet de frégate NFR-90, des conditions industrielles, du volume économique des programmes, du nombre de pays participants, de la concurrence ou pas avec des productions américaines, de la forme juridique adoptée pour la mise en œuvre du projet. Néanmoins des considérations communes se dégagent de l'expérience, ainsi des critères de réussite que Maurice Meunier regroupe en sept points :

- \* *un climat politique favorable*
- \* *des besoins militaires comparables sous deux aspects : les spécifications militaires et les délais dans les plans d'équipement*
- \* *des concepts identiques ou compatibles*
- \* *des convergences industrielles fortes*
- \* *une bonne maîtrise des interfaces avec les environnements nationaux (porteurs, sous-ensembles, composants, organisations logistiques, etc.)*
- \* *un financement assez sûr et en phase chez les pays coopérants*
- \* *une volonté commune d'accorder une priorité à la coopération ou en tout cas de tenir bon face à des pressions (intérieures ou extérieures) et à la concurrence.*<sup>27</sup>

Pour autant ces critères ne suffisent pas nécessairement à assurer un succès économique aux programmes considérés : le programme Transall est un succès quant à l'avion produit, mais un échec commercial. De même l'avion de patrouille Bréguet

---

<sup>26</sup> Jean-Paul Hébert, « D'une production commune à une production unique ? la coopération européenne en matière de production d'armement comme moyen de renforcement de l'autonomie stratégique européenne ».

<sup>27</sup> Maurice Meunier, art. cité.

atlantic, mené à bien malgré les défections de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis, n'a pas réussi à instaurer une pérennité dans ce domaine. Le non aboutissement des projets de chars franco-allemands illustre la difficulté particulière qui existe quant il s'agit de programmes à forte charge symbolique et le détail des étapes des programmes d'hélicoptères, ou des avions jaguar ou Eurofighter montre que même dans des programmes réussis, le processus de coopération est plus lourd et plus lent que celui d'une production nationale.

Ces caractéristiques expliquent que la coopération ait subi périodiquement des critiques radicales, mettant en cause son efficacité tant technique qu'économique. Mais plus fondamentalement encore, il est évident que c'est le lent processus de partage de la souveraineté, à l'œuvre dans la coopération, qui inspire certaines de ces prises de position.<sup>28</sup> C'était très clairement la base de la dénonciation par Ethan, Kapstein de la coopération comme « un marché faustien ».<sup>29</sup>

En ce qui concerne l'Europe, l'évidence de la nécessité de construire une Europe de la défense à peu à peu modifié les mentalités. Les concentrations européennes face à la nouvelle concurrence américaine ont fait évoluer les programmes au point que dans un certain nombre de cas on n'est plus en présence d'une production commune mais d'une production unique, à l'instar de ce qui se passe avec cette monnaie unique qu'est l'euro. Des cadres juridiques et politiques se mettent en place qui permettront que s'affermisse une autonomie européenne dans le domaine de la défense et l'histoire retiendra que le demi siècle écoulé de coopérations dans les programmes d'armement a été un temps indispensable de gestation permettant la transformation qualitative qui s'annonce.

Jean-Paul HEBERT,

Ecole des hautes études en sciences sociales,

---

<sup>28</sup> Beaucoup d'analyses ont abordé ces questions. Voir entre autres , Marc DEFOURNEAUX., "Indépendance nationale et coopération internationale en matière d'armements", *Défense nationale*, Février 1979, pp.35-48. François FILLON., "Défense européenne: la coopération politique", *Défense nationale*, mai 1989, pp.11-22.

<sup>29</sup> Ethan B. KAPSTEIN, "International Collaboration in Armaments Production : A Second-best Solution", *Political Science Quarterly*, Volume 106, N°4, 1991-92, pp.657-675 (page 674) "In short, a faustian bargain has been struck".



