

SECTEUR EUROPÉEN DE L'ARMEMENT: L'ETAT SERA OBLIGÉ DE S'ADAPTER

Les paramètres du secteur européen de l'armement ont fortement changé ces dernières années. La politique de l'Etat en la matière n'a jusqu'alors guère tenu compte de cette transformation. Une coopération multilatérale ne s'est développée que timidement. Des mesures protectionnistes font partiellement obstacle à l'assainissement structurel dans l'industrie de l'armement. Si la coordination n'est pas renforcée dans le secteur européen de l'armement, la capacité d'action des Européens dans le domaine de la politique de sécurité et de défense diminuera à moyen et long terme.



Conférence de presse franco-allemande au siège d'Airbus à Toulouse (16.07.2007).

La fonction centrale du secteur de l'armement consiste à fournir aux forces armées des produits efficaces. L'accent est mis sur le développement et le maintien des capacités militaires, ce que sert à garantir la capacité d'action de l'Etat. Le secteur de l'armement est marqué d'une part par la politique de l'Etat en matière d'armement et d'autre part par les structures économiques de marché et de production.

Depuis la fin de la guerre froide et dans le cadre de la mondialisation, les paramètres du secteur européen de l'armement ont fortement changé. Aujourd'hui, les rationalités du marché et de la politique d'armement sont partiellement contradictoires. Alors que les considérations économiques poussent à une internationalisation de l'offre et de la demande, les prévisions politiques en matière d'armement restent très largement limitées à l'horizon natio-

nal. Ceci est dû au dilemme suivant: une politique d'armement commune est certes souhaitable au plan de la sécurité, mais simultanément elle risque de saboter la compétence de défense de chacun des Etats. Néanmoins, une pression d'adaptation s'exerce manifestement sur la politique d'armement en Europe.

Européanisation restreinte

Sur le plan de la politique d'armement, les pays d'Europe se trouvent aujourd'hui confrontés au défi de garantir l'efficacité opérationnelle et stratégique de leurs forces armées face à la nécessité de baisser les coûts tout en assurant un nombre croissant d'interventions. La fin du conflit entre l'Est et l'Ouest a entraîné une réduction massive des budgets d'armement. Ni les interventions aux Balkans ni les missions en Afghanistan et en Irak n'y ont changé quelque chose. Face à un nouvel éventail de tâches,

il s'avère nécessaire, mais coûteux, de passer à des capacités militaires qui sont appliquées aux menaces et dont la technologie est partiellement complexe. A cela s'ajoute l'exigence de l'interopérabilité. Sachant qu'aujourd'hui les interventions militaires se déroulent essentiellement dans un cadre multilatéral, il est indispensable de disposer de produits d'armement et de concepts de réparation compatibles ou communs ainsi que de processus et standards communs.

Au vu de ces évolutions, une concertation des politiques d'armement nationales s'impose. Or, on ne note jusqu'à présent aucune approche systématique dans ce sens. A la place, diverses formes souples de coopérations intergouvernementales sont nées depuis les années 90. Une européanisation de la politique d'armement ne s'esquisse que de manière très restreinte.

Dans le cadre de l'Union de l'Europe occidentale, on a créé le WEAG (*Western European Armaments Group*) et la WEAO (*Western European Armaments Organisation*) pour coordonner la recherche et l'approvisionnement en armement. Dans la *Letter of Intent* (LoI), les six grands producteurs d'armement de l'UE (France, Allemagne, Grande-Bretagne, Italie, Espagne et Suède) ont convenu de coordonner la restructuration de leurs marchés d'armement et de simplifier les projets d'armement coopératifs. L'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR) mise également sur un petit nombre de pays. Elle organise la gestion des projets d'approvisionnement pour les pays de la LoI (moins la Suède) et la Belgique. En outre, plusieurs instances se

penchent aussi dans l'OTAN sur la coordination de l'approvisionnement, de la standardisation, de l'interopérabilité ainsi que de la recherche et du développement.

L'Agence Européenne de Défense

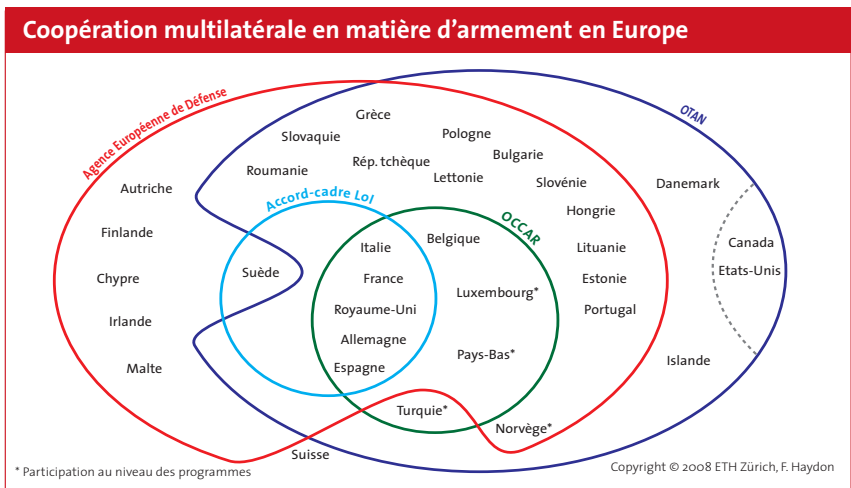
Néanmoins, le résultat primaire de ces efforts n'a pas été jusqu'alors une politique d'armement européenne efficace, mais l'élargissement de la variété institutionnelle en Europe avec chevauchement des adhésions et des compétences potentielles. Au cours des dernières années, les remarquables progrès de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) ont nourri le nouvel espoir d'une coopération européenne systématique en matière d'armement dans le cadre de l'UE.

L'Agence Européenne de Défense (AED) fondée en 2004 a pour tâche d'aider les Etats de l'UE à développer des capacités militaires pour des opérations de gestion de crise. Dans ce contexte, elle se penche intensivement sur tous les aspects du secteur de l'armement en Europe, son rôle étant d'avoir un effet coordinateur et optimisant envers les Etats membres. L'AED a réalisé les premiers pas vers une politique d'armement plus fortement européanisée. En effet, le WEAG et la WEAO peu efficaces ont été dissolus et leurs projets ont été intégrés dans l'AED. Actuellement, on travaille à une association systématique avec l'OCCAR. En outre, de premiers succès sont enregistrés par le régime créé en 2006 pour l'appel d'offres international de projets d'approvisionnement et par le programme commun d'investissements dans le domaine de la Recherche et de la Technologie.

Il faut néanmoins savoir que la liberté d'action de l'AED est limitée. En tant qu'institution intergouvernementale, elle assume une tâche de soutien envers les Etats membres de l'UE, mais ces derniers ont la souveraineté sur toutes les questions de sécurité et de défense. Le succès de l'AED dépend donc essentiellement de la volonté politique dans les capitales nationales.

Obstacles à la coopération

Cette volonté politique a souvent manqué par le passé. En Europe, la coopération en matière d'armement est globalement toujours essentiellement dominée par des programmes ad hoc et n'a guère entraîné de changements structurels. Ceci est dû à quatre grandes raisons. Premièrement, beaucoup de pays producteurs d'armement associent toujours leur indépendance nationale et la sécurité d'approvisionne-



ment de leurs forces armées à leur propre industrie d'armement. Deuxièmement, les conceptions de sécurité nationales divergentes conduisent à des exigences de capacité différentes et donc à des conceptions de rôles différents pour les industries de défense nationales.

Troisièmement, les points de vue divergent quant au rôle de régulateur, shareholder et acheteur que doit jouer l'Etat envers le propre secteur de l'armement. Quatrièmement enfin, il n'y a que peu d'Etats en Europe qui disposent en propre d'une vaste infrastructure d'armement, ce qui entraîne des politiques de marché et d'approvisionnement hétérogènes.

Modification des rapports entre l'Etat et l'industrie

Tandis que les pays européens ne surmontent que timidement la fragmentation de leur politique d'armement, les structures et les processus sur le marché de l'armement se sont partiellement fortement internationalisés. Les entreprises d'armement s'affrontent au sein d'une concurrence de plus en plus mondialisée pour s'assurer bénéfices et parts de marché.

Ces changements ont été déclenchés par la forte baisse des budgets d'armement dans les années 90. Comme aux Etats-Unis, on a assisté en Europe à une consolidation des capacités de production sous forme d'acquisitions et de fusions ainsi que dans le cadre d'efforts de rationalisation. Il en a découlé une concentration des capacités de production et l'apparition de gros groupes d'armement, en partie multinationaux, comme par exemple BAE Systems ou EADS. Simultanément, le réseau des sous-traitants s'est transnationalisé. Suite à la baisse de la demande nationale, les exportations devaient augmenter pour que les entreprises exploitent à plein leurs chaînes

de production et restent concurrentes au niveau des prix unitaires. Le resserrement des marchés a donc contribué à leur mondialisation. Cette tendance se poursuivra aussi longtemps que les investissements dans les marchés nationaux n'augmentent pas de manière significative.

Néanmoins, cette évolution ne concerne pas de la même manière tous les secteurs de l'industrie d'armement. Jusqu'à présent, la consolidation des capacités de production et la naissance de groupes multinationaux en Europe a beaucoup plus touché l'industrie aérospatiale et électronique que les fabricants de systèmes terrestres et la marine. Ainsi donc, la fragmentation se maintient aussi au niveau des segments de marché. Ceci est toutefois essentiellement dû aux considérations obsolètes des Etats en matière d'ordre politique. La protection des fournisseurs nationaux par un protectionnisme du marché et la préférence accordée aux fournisseurs nationaux sont toujours largement répandues. De telles mesures peuvent peut-être assurer à court terme la survie de certaines entreprises. Mais à long terme, elles font obstacle à la poursuite nécessaire de la consolidation de l'industrie d'armement en Europe.

Pour beaucoup d'entreprises, il devient indispensable d'agir à l'échelle internationale. Notamment les petites et moyennes entreprises doivent impérativement accéder plus facilement à d'autres marchés. Par les mesures de protection nationales, beaucoup d'entre elles perdent leur compétitivité internationale. Simultanément, le protectionnisme de l'Etat et la concurrence partiellement faussée entre les entreprises encouragent une duplication des capacités de production ainsi que des activités de recherche et de développement, ce qui fait obstacle aux effets de rationalisation structurelle ou à une réduction des

coûts. En fait, ceci nuit à la compétitivité des capacités de l'Europe en matière d'industrie d'armement. Les propres produits ne sont plus attractifs pour les acheteurs européens. Mais si les Européens ne sont pas en mesure de produire des capacités militaires effectives, ils réduisent leur liberté d'action dans le domaine de la politique de sécurité ainsi que la sécurité opérationnelle de leurs forces armées.

Les politiques d'armement pratiquées jusqu'à présent ne reflètent plus les réalités actuelles de l'industrie d'armement dictées par le marché. Concernant la base de l'industrie d'armement, la question n'est plus de savoir quelles capacités chaque Etat veut garder, mais quelles capacités l'Europe doit posséder. Il n'y a plus aucun pays européen qui soit capable de produire et perfectionner seul toute la palette de capacités. Aujourd'hui, on ne peut plus se payer le rêve de l'indépendance et de la sécurité d'approvisionnement au plan national. C'est pourquoi les dépendances internationales vont devenir la normalité - aussi dans le secteur de l'armement.

L'avenir du secteur de l'armement

L'analyse ci-dessus conduit à deux conclusions. Premièrement, la dépendance industrielle des Etats vis-à-vis des producteurs non nationaux va obligatoirement augmenter. En fait, la question est seulement de savoir si les pays d'Europe vont apporter leur concours à la consolidation nécessaire et donc faire valoir leurs intérêts politiques ou si ce sont les seules forces du marché qui décideront de l'évolution. Il est encore temps que les Européens décident de qui ils veulent dépendre et s'il doit s'agir d'un rapport d'interdépendance ou de dépendance.

Deuxièmement, une coopération systématique des politiques d'armement prendra une importance croissante. Il faudra voir dans quelle mesure les Etats seront prêts à renoncer à leurs compétences nationales et à jeter par-dessus bord les objectifs visés jusqu'alors. S'ils ne sont pas disposés à cela, les actuelles structures suboptimales dans le secteur de l'armement seront maintenues dans leurs grandes lignes.

Une première étape possible reviendrait à renforcer l'emploi coordonné des capacités nationales existantes (*pooling capabilities*). Citons comme exemple le *European Airlift Center* au sein duquel sept armées de l'air nationales coordonnent les besoins des Etats européens en transports aériens militaires. Au-delà de cette coopération, il est

également imaginable de se procurer des capacités ensemble (*pooling through acquisition*). Une option très discutée est aussi la spécialisation des rôles, c'est-à-dire que les divers Etats se limiteraient à quelques capacités militaires en s'entendant avec les Etats partenaires dans le but de disposer ensemble de toutes les capacités importantes.

Un aspect à examiner serait aussi le moyen d'assurer progressivement une plus grande intégration du secteur européen de l'armement sans pour autant devoir obligatoirement aboutir à un marché de l'armement totalement intégré. Un début logique serait une meilleure harmonisation des exigences posées aux capacités et des besoins d'armement en résultant. Ceci équivaudrait à une harmonisation de la demande. A cela s'ajouteraient d'autres éléments de marché pour lesquels les Etats pourraient créer ensemble un cadre politique général sous forme de procédures et règles fermes. Citons par exemple la législation en matière de concurrence, la coopération industrielle (facilité de coopération transnationale entre acteurs privés), l'approvisionnement (divulgation et harmonisation des règles et procédures) et la simplification du transfert de composants d'armement dans le cadre de processus de production.

L'importance pour la Suisse

La politique d'armement de la Suisse est, elle aussi, de plus en plus contrainte à s'adapter. La plus forte participation aux instances multilatérales de la politique d'armement, telle que visée par les principes du Conseil fédéral en matière de politique d'armement de novembre 2002, n'a cependant pas encore été réalisée. Au cours des dernières années, la Suisse a certes intensifié sa coopération bilatérale en matière d'armement et conclu des accords avec 13 pays européens et les Etats-Unis. Mais au plan multilatéral, elle ne peut participer à la coopération en Europe que dans le cadre du Partenariat pour la paix (PpP). Même si les 23 Etats membres du PpP assistent par exemple périodiquement aux réunions de la Conférence des Directeurs Nationaux des Armements de l'OTAN et peuvent profiter de la définition de standards et d'objectifs d'interopérabilité communs au sein de l'OTAN, le PpP n'offre pas de vastes possibilités de coopération en matière d'armement.

A la mi-mars 2008, le Conseil fédéral a décidé de renforcer la coopération avec l'UE en matière de politique de sécurité et de viser un accord de coopération avec l'Agence

Européenne de Défense ainsi qu'un accord-cadre sur la PESD. Après de longues hésitations, il a donc posé les jalons pour une participation de la Suisse dans le principal organe européen concernant l'armement. N'étant pas membre de l'UE, la Suisse ne pourra certes pas adhérer à l'AED ni avoir de droit de décision dans le comité directeur de l'AED. Mais l'exemple de la Norvège montre que la convention administrative visée par la Suisse peut satisfaire raisonnablement aux besoins de plein accès aux informations et de participation aux programmes et projets d'armement de l'AED.

Un autre point à éclaircir porte sur les rapports de la Suisse avec sa base industrielle indigène. Dans ses principes en matière de politique d'armement, le Conseil fédéral constate que la Suisse est largement dépendante de l'étranger pour ses armements, mais qu'elle doit, pour des raisons de sécurité, disposer d'une industrie d'armement nationale. L'entreprise publique d'armement RUAG, transformée en 1999 en société anonyme d'économie mixte, doit, selon la stratégie de propriétaire du Conseil fédéral, axer ses activités sur «les biens d'armement et les technologies qui revêtent une importance pour la défense nationale» et fournir «une contribution significative pour garantir la capacité de montée en puissance de l'armée». Contrairement à la volonté de la direction du groupe, le Conseil fédéral a jusqu'alors renoncé à une ouverture de l'actionnariat RUAG. Même si le groupe RUAG fait aujourd'hui des bénéfices et a réussi à augmenter la part de son chiffre d'affaires à l'étranger de 7 à 54 % depuis 1999, il faudra à moyen terme réfléchir au rôle de la Confédération.

Une stratégie pour l'approvisionnement de la Suisse en armement serait souhaitable. Celle-ci devrait d'une part édicter des dispositions claires sur les conditions dans lesquelles un traitement de faveur de l'industrie nationale et le contournement fréquent du principe de concurrence sont encore justifiés aujourd'hui. D'autre part, elle devra donner une réponse à la critique des représentants de la base industrielle suisse qui reprochent que la coopération entre l'Etat et les entreprises suisses est peu systématique et doit être améliorée.

Editeur responsable: Daniel Möckli
analysen@sipo.gess.ethz.ch

Commande d'analyses et abonnement gratuit: www.ssn.ethz.ch