

# **GÉOPOLITIQUE DE LA FRANCE**

## **L'EXPORTATION D'ARMEMENT FRANÇAISE**

Mémoire de géopolitique

du lieutenant-colonel BARTOSH Oleh

dans le cadre de l'étude dirigée "L'industrie et les recherches militaires"

Directeur : monsieur Christophe Réveillard  
docteur en Histoire

Paris  
mars 2004

# Sommaire

## 1. INTRODUCTION

- 1.1. Un marché spécifique
- 1.2. Conjoncture des marchés internationaux d'armement et enjeu transatlantique
- 1.3. Les exportations d'armement: une nécessité pour l'industrie européenne

## 2. PROBLEMATIQUE ET PERIMETRE

- 2.1. La question posée
- 2.2. Quelles exportations d'armement et quelle industrie d'armement?
  - 2.2.1. Acteurs et environnement
  - 2.2.2. L'offre : rationalisation dans un cadre partiellement ouvert à la dimension transatlantique
  - 2.2.3. La présence sur le « grand export »
- 2.3. Contrôle étatique et facteurs d'environnement
- 2.4. Exportations d'armement depuis les pays européens: vers l'éclatement du cadre national ?
- 2.5. Périmètre de la réflexion

## 3. L'ECLATEMENT DU CADRE NATIONAL

- 3.1. L'éclatement du cadre national est-il inéluctable ?
  - 3.1.1. Les facteurs d'éclatement  
la réflexion
  - 3.1.2. La nationalité d'un bien d'armement
  - 3.1.3. L'accroissement de la part des produits transnationaux
- 3.2. Un marché intérieur européen est-il acceptable ?
  - 3.2.1. Le marché unique: menace pour la France ?
  - 3.2.2. La dimension transatlantique du marché européen
  - 3.2.3. Les conditions de convergence vers un marché unique

## 4. LE DISPOSITIF PROPOSE

- 4.1. La communautarisation des questions de défense et d'armement
  - 4.1.1. Aspects globaux
  - 4.1.2. « L'espace de Schengen » des biens d'armement
  - 4.1.3. L'OCCAR élargi
- 4.2. Le fonctionnement des exportations des produits transnationaux
  - 4.2.1. Le contrôle
  - 4.2.2. Le soutien

## 5. CONCLUSION: RECAPITULATIF DES PROPOSITIONS

## 6. ANNEXES

## INTRODUCTION

### 1.1. Un marché spécifique

Le commerce des armements présente plusieurs spécificités importantes qui le distinguent du commerce des autres biens et services et qui tiennent à l'implication étroite du facteur politique dans l'activité d'armement.

Tout d'abord, il n'obéit pas aux accords internationaux qui organisent le commerce mondial. En Europe, conformément à l'article 223 du traité de Rome, il échappe au contrôle des autorités communautaires et demeure entièrement réglé par des dispositions nationales propres à chaque pays.

En corollaire, la vente d'armement met en jeu de manière prépondérante des relations politiques et diplomatiques entre Etat vendeur et Etat acheteur, dès que le volume ou le contenu technologique de l'offre est significatif, ce qui est le cas de la plus grande partie des échanges en volume financier. Ce n'est pas par hasard que le commerce d'armement s'articule autour d'un petit nombre de grands exportateurs, dont les principaux sont membres du conseil de sécurité de l'ONU et impliqués au premier plan dans les affaires internationales. Les Etats-Unis, le Royaume-Uni et la France représentent environ les trois quarts des ventes mondiales. La Russie est également un acteur majeur de ce commerce, historiquement, mais connaît actuellement une éclipse durable en raison de son contexte économique et intérieur perturbé (cf. graphique en annexe 1 présentant les positions des principaux exportateurs sur le marché mondial).

Dans le même ordre d'idées, il faut souligner que l'offre industrielle d'armement existant dans un pays ou un groupe de pays donné est directement dépendante de la politique d'acquisition mise en œuvre localement. Cette politique d'acquisition est elle-même déterminée par la politique plus générale de défense, de sécurité et d'affaires étrangères qui est du ressort de l'Etat local.

Ce lien existentiel entre capacité industrielle d'armement et marché intérieur résulte de l'ampleur des financements de recherche et développement (R&D) requis pour le maintien à niveau de la gamme de produits d'armement, produits de très haute technologie. A partir du moment où il existe sur le marché mondial des offres industrielles qui n'ont pas l'obligation d'amortir les coûts de développement parce que ceux-ci sont pris en charge en majeure partie par leur marché intérieur (ce qui est le cas aujourd'hui de la quasi-totalité des offres disponibles), une offre industrielle «spontanée» devant amortir en totalité l'autofinancement consenti aurait de très grandes difficultés à être compétitive.

En d'autres termes, dans le cas de l'activité industrielle d'armement, c'est le dynamisme du marché intérieur, reflet de la politique de défense et de souveraineté mise en œuvre localement, qui détermine en majeure partie la capacité à se déployer sur les marchés extérieurs.

Enfin le commerce d'armement, constitué comme on vient de le souligner biens de technologie avancée, est soumis à des contraintes propres à tous marchés de biens de ce type et propres aux marchés à clientèle étatique, lis qui le distinguent de la plupart des marchés de biens et services civils : mande croissante de compensations, civiles ou militaires et de transferts de technologie.

## 1.2. Conjoncture des marchés internationaux d'armement et enjeu transatlantique

La conjoncture des marchés internationaux d'armement est déterminée par un grand nombre de facteurs, relatifs tant à la demande (capacité budgétaires et préoccupations de sécurité des pays clients) qu'à l'offre (effets de cycle longs du renouvellement des grands produits d'armements, évolution du marché intérieur des grands exportateurs ).

Sur ce plan, les années 1990 ont été particulièrement mouvementées et traduisent, dans les chiffres, par une contraction assez importante des échanges d'armement (cf. graphique en annexe 1), passés en dix ans, de 1988 1997, de 80 milliards de dollars à environ 40 milliards de dollars.

Cette contraction est induite, pour sa plus grande part, par l'effondrement des exportations soviétiques puis russes, qui concernaient des parts de marché I pratique inaccessibles aux exportateurs occidentaux.

Plus significatif en revanche, est l'effet induit sur l'offre et la demande des lys occidentaux par la disparition de la menace soviétique, du fait de la baisse !S budgets d'acquisition qu'elle a induite aussi bien chez les pays producteurs Etats-Unis au premier chef) qu'au sein du marché des importateurs 'européens membres de l'OTAN (baisse supérieure à 25 %).

En effet, ce contexte a conduit à des surcapacités industrielles chez les iyS producteurs, en particulier aux Etats-Unis, qui ont modifié le comportement américain vis-à-vis des exportations. Les exportations américaines, jusqu'alors principalement outil permettant d'équiper les alliés privilégiés des Américains, sont maintenant perçues et présentées comme un des enjeux stratégiques de la domination américaine dans le monde, sur tous les plans: supériorité militaire, u diplomatique et politique, suprématie technologique et industrielle, rejoignant nsi des enjeux tant strictement militaires (tutelle militaire américaine sur l'Europe de la défense et dans le monde) que civils (volonté de domination d'un certain nombre de secteurs industriels jugés stratégiques, comme l'aéronautique: l'espace).

La concurrence sur les marchés internationaux s'est en conséquence exacerbée entre industries américaine et industries situées en Europe et cette confrontation, dont le marché intérieur européen constitue l'un des principaux champs de bataille, est un déterminant durable de la physionomie du marché international de l'armement.

Dans mon mémoire je peux compter en francs contre euros. Puisque on regardons le temps quand tout la documentation financière a été en francs.

En Europe même ( en incluant la Turquie ), le déséquilibre transatlantique du commerce d'armement va plutôt en s'accroissant, s'établissant actuellement à environ 5 à 7 milliards de francs (GF) d'exportations européennes vers les Etats-Unis contre plus d'une trentaine de GF d'importations américaines en Europe.

### 1.3. Les exportations d'armement: une nécessité pour l'industrie européenne

Quelques chiffres situent l'ampleur de l'enjeu. Les exportations mondiales d'armement se situent actuellement dans une fourchette annuelle de 200 à 250 GF. La France appartient au trio de tête des exportateurs mondiaux, comprenant les Etats-Unis pour une petite centaine de milliards de francs de ventes annuelles et la France et le Royaume-Uni pour 80 à 90 milliards de francs de ventes annuelles à eux deux (Royaume-Uni : 45-50 GF/an, France: 35-40 GF/an). Les autres acteurs sont très distancés, même s'ils s'avèrent très actifs sur certains créneaux (Allemagne, Russie, Suède, Israël). En comparant les Etats-Unis à l'ensemble de l'Europe, on trouverait une quasi-parité de ces deux acteurs avec une centaine de milliards de francs annuels de ventes pour chacun. Mais il convient de soustraire le commerce intra-européen aujourd'hui compté comme commerce extérieur pour chacun des pays européens; ceci diminue d'une vingtaine de pour-cent les ventes extérieures des pays européens et l'on trouve alors un avantage pour les Etats-Unis d'environ 100 milliards de francs de ventes annuelles d'armement contre 75 à 85 milliards de francs pour l'Europe. Il est intéressant également de rapporter ces chiffres aux budgets d'acquisition d'armement des pays exportateurs: aux Etats-Unis, les 100 GF d'exportations comparés aux 500 GF annuels d'acquisitions d'armement (R et D inclus) montrent que l'industrie d'armement américaine ne dépend des exportations qu'à hauteur d'un sixième de son activité totale, soit une dépendance somme toute modérée. A l'inverse, les industries d'armement britannique et française, qui exportent pour un montant global d'environ 80 à 90 GF/an, bénéficient d'un marché intérieur s'élevant au total à 130 à 140 GF/an: elles dépendent donc des exportations à hauteur d'une proportion comprise entre le tiers et la moitié de leur activité, soit une dépendance vitale.

Les Etats européens n'étant pas disposés à investir autant que l'Etat américain dans la détention de capacités industrielles d'armement (cf. éléments chiffrés en annexe 2), ces chiffres montrent à quel point l'exportation est, en Europe, davantage qu'aux Etats-Unis, importante pour permettre à l'industrie de détenir les compétences jugées nécessaires en atteignant une taille critique.

Ainsi, il s'avère que la question du devenir des exportations d'armement rejoint, ou conditionne, l'existence même de l'industrie d'armement située en Europe à l'horizon 2025.

Au plan plus général de la balance commerciale française, les exportations d'armement apportent également une contribution majeure et notamment au poste industriel de échanges française , puisque le solde des échanges extérieurs d'armement est positif à hauteur d'environ 30 milliards de francs annuellement.

## 2. PROBLEMATIQUE ET PERIMETRE

### 2.1. La question posée

Le thème d'études: « exportations d'armement: France puis Europe, lesquelles ? » pose la question du devenir des exportations d'armement françaises et européennes à l'horizon 2025, question impliquant la prise en compte de multiples facteurs: construction européenne, évolutions technologiques, rentabilité économique et financière, environnement juridique et médiatique, devenir de la singularité du commerce d'armement, etc. L'intitulé du thème indique clairement un axe de réflexion privilégié: le processus de commerce extérieur d'armement étant régi aujourd'hui, en France comme dans tous les pays, par un cadre législatif et réglementaire essentiellement national, quelles seront les avancées européennes en la matière sur la durée des vingt à vingt-cinq prochaines années ?

La réflexion s'est donc intéressée à ces deux volets complémentaires de la question du devenir des exportations d'armement françaises: elle aborde le volet des évolutions générales du commerce extérieur d'armement à l'horizon 2025, tout en se centrant sur le volet plus spécifiquement français et européen de l'irruption progressive d'un contexte A' européen en lieu et place d'un contexte national.

### 2.2. Quelles exportations d'armement et quelle industrie d'armement?

#### 2.2.1. Acteurs et environnement

La réflexion ayant été centrée sur la problématique d'intégration européenne, l'environnement demandait à être défini, c'est-à-dire qu'il fallait établir le scénario paraissant à la fois souhaitable et réaliste relatif à la structure des exportations et aux modes de fonctionnement associés;.. à l'horizon considéré.

Les acteurs principaux des exportations d'armement sont :

- les pays clients: armées, dirigeants politiques, administrations impliquées (la demande ),
  - les industriels de l'armement (l'offre),
  - les acteurs publics des pays exportateurs (administrations, exécutifs, parlements)
- impliqués au titre des décisions d'acquisition pour les besoins nationaux et au titre du contrôle et du soutien, vis-à-vis desquels se pose la question du degré d'intégration européenne (cf. ci-dessous § 3).

D'autres facteurs « d'environnement » peuvent également s'avérer dimensionnants (cf. § 2.3)

- l'évolution des opinions publiques et des réglementations internationales,
- l'évolution des techniques.

#### 2.2.2. L'offre : rationalisation dans un cadre partiellement ouvert à la dimension transatlantique

Grâce aux industries d'armement présentes aujourd'hui en Europe, en particulier les industries française (la plus complète) et britannique (la plus exportatrice selon les chiffres officiels), l'Europe possède les atouts lui permettant de proposer une offre de systèmes d'armes dans quasiment tous les secteurs de la défense.

L'Europe peut donc proposer des grands systèmes dans la plupart des segments.

Cependant, et à la différence de l'industrie américaine, le tissu industriel européen a connu un démarrage tardif et lent des restructurations, où les alliances ponctuelles à deux ou trois partenaires l'ont souvent emporté sur des rapprochements capitalistiques plus à même de produire une réelle rationalisation des activités.

Dans ces conditions, même si le mouvement de concentration américain est considéré par certains comme étant allé trop loin ( « small is beautiful » ) et si le marché intérieur européen est presque la moitié du marché intérieur des Etats-Unis (près de 300 GF/an à comparer à environ 500 GF/an, cf. annexe 2), il est incontestable que les entreprises européennes actuelles, trop morcelées et souvent quatre à six fois plus petites que leurs homologues américaines, peuvent encore gagner en économies d'échelle et en niveau de rentabilité (cf. annexe 3 relative aux processus de concentration aux Etats-Unis et en Europe).

Les concentrations européennes pourraient dans un contexte de course à la taille critique déboucher suivant les secteurs d'activité sur une offre européenne unique (cf. le processus en cours sur les missiles).

Par ailleurs, le mouvement de concentration européen peut également s'accompagner d'une composante transatlantique, en raison de l'attraction industrielle réciproque suscitée par deux marchés qui réunis représentent plus des trois quarts de la demande mondiale d'armement (500 GF/an et 300 GF/an pour un total annuel supérieur à 1000 GF/an), même si ce dernier mouvement l'était pas encouragé par les autorités politiques des pays européens. Au cas par cas, on pourrait imaginer une ou deux sociétés majeures transatlantiques plutôt qu'un acteur européen face à un ou deux acteurs américains. La volonté des Etats européens acquéreurs de maintenir dans la mesure du possible une compétition programme par programme devrait les conduire à tolérer l'ouverture, au moins partielle, du marché aux sociétés américaines. Il ne faut donc pas

exclure du paysage industriel d'armement européen à l'horizon 2025 l'existence de sociétés américano-européennes, au moins dans certains segments de marché.

### 2.2.3. La présence sur le « grand export »

Le déséquilibre actuel du commerce d'armement transatlantique (dans un rapport de l'ordre de 1 à 5) est d'autant moins acceptable que le morcellement du marché intérieur européen, qui pouvait l'expliquer, s'amenuise.

Actuellement, les Etats-Unis ont un degré d'ouverture de leur marché intérieur d'armement de l'ordre de 1 % (moins de 10 GF/an d'importations, pour un marché intérieur de 500 GF/an). Les Etats européens ont actuellement un degré d'ouverture d'environ 20 % (60 à 70 GF/an d'importations pour un marché intérieur de 300 GF/an, cf. éléments chiffrés en annexe 2), la part extra-européenne, seule à considérer ici, s'élevant à un peu plus de 10 % (30 à 35 GF/an d'importations américaines). Il paraît donc justifié, dans une optique d'intégration européenne de l'activité armement, de viser une parité des échanges entre l'Europe et les Etats-Unis ( et non l'autarcie complète du marché européen, qui ne paraît ni souhaitable ni réaliste ). Le marché européen ne représente qu'environ un quart des importations mondiales d'armement (un huitième si l'on déduit la part intra-européenne de ces importations). Il est donc clair que la reconquête partielle du marché intérieur européen, portant sur une vingtaine de GF/an, ne se substitue en aucune manière à la présence sur le grand export, lequel représente 150 à 175 GF/an de ventes. La présence dans ces marchés doit donc être confortée : marché du Moyen-Orient, potentiel durable malgré les aléas de la conjoncture pétrolière, marchés asiatiques, fort potentiel malgré la conjoncture actuelle liée à la crise financière récente, marché d'Amérique latine, non négligeable malgré son éclipse des années 1980-1990.

Cette présence doit être par ailleurs confortée, puisqu'elle est inséparable de la présente politique et diplomatique de l'Europe sur la scène mondiale.

### 2.3. Contrôle étatique et facteurs d'environnement

Les rapports entre industries et Etats, en matière d'exportation d'armement, sont susceptibles d'évoluer de manière significative en vingt-cinq ans, sous la pression de la législation internationale et des opinions publiques d'une part, en raison de l'évolution des caractéristiques techniques des offres d'autre part.

Dans le sens de la banalisation du marché d'armement, les facteurs d'évolution peuvent se résumer comme suit:

- la logique industrielle et financière allant vers la mondialisation des activités, des compétences et des marchés, vers la dés-étatisation des activités industrielles et accroissant les exigences de rémunération des actionnaires ;

-le devenir de la technique, allant dans le sens de la dualité croissante civil-militaire des technologies de pointe utilisées et réservant une part croissante à l'information et aux logiciels, technologies immatérielles qui de ce fait se prêtent mal à un contrôle étatique fondé sur la traversée des frontières physiques des Etats. Afin de répondre à ces évolutions, les législations et les mesures de vérification effectuées accroîtront le contrôle effectif sur les transferts « immatériels » : transferts de compétences, de savoir-faire, de logiciels. L'autorisation de partenariats industriels transnationaux pourrait être réservée à des partenaires étrangers situés dans des pays « sûrs ». Dans le sens de la spécificité des exportations d'armement par rapport aux modes de fonctionnement des marchés civils, interviennent à l'inverse:

-le poids croissant des contraintes juridiques internationales réglementant, voire interdisant les transferts d'armements sensibles (aux deux extrêmes de la panoplie des armes: armes de destruction massives et armes de petit calibre ou mines antipersonnel), contraintes issues des ONG, des opinions publiques et des relais d'opinion;

-la préoccupation politique croissante de non-prolifération et de maintien des stabilités régionales, face à un monde perçu comme plus instable qu'auparavant depuis la fin de l'affrontement Est-Ouest. Dans le sens du renforcement des contraintes propres au commerce extérieur, on devrait trouver la moralisation des pratiques commerciales "Jo, (cf. convention OCDE sur la répression de la corruption).

Au total, ce renforcement des contraintes, tout en restreignant le marché accessible, ne devrait pas aller jusqu'à mettre en cause dans son principe la licéité des exportations des grands systèmes conventionnels.

#### 2.4. Exportations d'armement depuis les pays européens: vers l'éclatement du cadre national ?

L'axe de réflexion privilégié ici est relatif au déplacement de la frontière, au sein de l'Europe, entre marché intérieur et marchés extérieurs et aux modalités de fonctionnement de l'intervention étatique dans les exportations extra-européennes. En 1999, malgré le marché unique européen institué depuis 1992, le marché de l'armement, en France comme dans le reste de l'Europe, est cloisonné par les frontières nationales. Le marché intérieur pour l'industrie d'armement située en France est pour l'essentiel le marché hexagonal. L'exportation d'armement met en jeu ses règles spécifiques dès que les frontières nationales sont franchies. En 2025, quel sera le marché intérieur de l'industrie d'armement située en France: le marché français, un marché européen, un marché transatlantique, voire un marché plus étendu encore ? Les questions sous-jacentes, ou induites, sont nombreuses: en quoi consiste la nationalité d'un produit d'armement ? Le phénomène d'intégration de l'industrie européenne d'armement qui est en cours est-il compatible avec le maintien de marchés nationaux ? Le développement des coopérations

intergouvernementales pour la conduite des programmes d'armement est-il inéluctable ? La France, tenante d'une position spécifique en Europe en raison de sa préoccupation de souveraineté en matière de défense et en particulier vis-à-vis de la puissance tutélaire américaine, doit-elle redouter la mise en place de marchés d'armement à périmètre plus étendu que le périmètre hexagonal ? Quelles seraient les conséquences de la mise en place d'un tel marché sur le contrôle et le soutien des exportations extra européennes ?

### 2.5. Périmètre de la réflexion

L'horizon considéré a volontairement été placé au plus lointain de la fenêtre considérée (2025), afin de pouvoir prendre en compte des évolutions suffisamment consistantes dans le domaine de l'intégration européenne, sans se trouver trop bridé par la lenteur de ces mêmes évolutions.

Pour appréhender cet horizon européen lointain, un choix était à faire : soit identifier un large éventail de scénarios possibles, en évaluant les facteurs favorisant les uns et les autres, en appréciant les aspects souhaitables ou les inconvénients qu'ils présenteraient, soit s'intéresser au scénario apparaissant à la fois comme suffisamment réaliste et le plus souhaitable et examiner les conditions de son avènement. C'est cette deuxième voie qui a été choisie, car elle a paru plus volontariste et déboucher directement sur des propositions.

Le rapport ne comporte volontairement pas de descriptif ou d'état des lieux de la physionomie actuelle du commerce mondial d'armement dans le monde, exportateurs, pays acheteurs, physionomie des biens échangés, processus actuels en France et en Europe, réputés connus du lecteur. On trouve en annexe quelques chiffres caractéristiques du panorama actuel.

## 3. L'ECLATEMENT DU CADRE NATIONAL

### 3.1. L'éclatement du cadre national est-il inéluctable ?

#### 3.1.1. Les facteurs d'éclatement

Deux facteurs de nature différente poussent en faveur de l'eupéanisation des questions d'armement.

- Un facteur de nature politique: la volonté politique, présente dans la plupart des pays européens, d'aller vers une union européenne toujours plus étroite et, au terme d'un délai dont la durée varie selon les sensibilités, d'aboutir à une union politique. La raison profonde de ce mouvement réside dans la conviction que les pays européens, face à l'ensemble du monde, présentent entre eux une communauté de destin, une solidarité de fait, qui rendent leurs intérêts vitaux indissolublement liés. En même temps, l'union faisant la force, ils n'ont de chance d'intervenir efficacement dans les affaires du monde qu'en tant que puissance européenne intégrée.

- Un facteur de nature économique: l'amélioration du rapport coût-efficacité global de l'acquisition d'armement pour les pays européens. Il s'agit ici de considérer que le facteur d'échelle européen doit permettre une optimisation de l'emploi des financements disponibles en Europe pour l'acquisition d'armement, bien supérieure à l'optimisation nationale conduite dans chaque pays: de multiples facteurs renforcent en effet les inconvénients économiques des cloisonnements existant entre les différents pays :

-l'exigence de souveraineté et la protection des emplois, déclinée dans un cadre national, conduisant à des doublons industriels à l'échelle européenne même quand la proximité des besoins exprimés permettrait une réponse unique (cf. l'exigence traditionnelle anti-économique du juste retour industriel, programme par programme, prévalant dans les coopérations intergouvernementales) ;

-les besoins militaires exprimés indépendamment dans chaque pays, favorisant le développement de produits similaires mais néanmoins distincts, alors que la somme des financements disponibles en Europe pourrait être utilisée à élargir l'éventail des systèmes d'armes disponibles sans avoir à approvisionner à l'extérieur.

Ces deux facteurs d'intégration sont liés; en effet, il n'y a aucune chance que l'exigence de rationalité économique s'avère opératoire, si le rapprochement politique n'est pas également à l'œuvre, car c'est le rapprochement politique qui procure le cadre permettant de faire tomber les barrières nationales dictées par le souci de souveraineté. A l'inverse, la préoccupation d'efficacité économique donne un argument supplémentaire au rapprochement politique, en particulier dans le contexte pressant de rareté des ressources budgétaires que nous connaissons durablement.

La conviction unanime du comité est que les deux facteurs d'intégration joueront toujours plus fortement. Reste à examiner comment concrètement, ils élargiront progressivement le cadre national régissant actuellement les exportations d'armement, en le transformant en un cadre européen. Le point décisif à examiner est le critère de nationalité d'un bien d'armement.

### 3.1.2. La nationalité d'un bien d'armement

Deux critères interviennent: par analogie au droit de la nationalité des personnes, ils seront dénommés le critère du sol et le critère du sang :

-le critère du sol: critère prenant en compte le lieu de production du bien d'armement,

-le critère du sang: critère prenant en compte l'origine du financement du développement du produit.

Il faut noter que, contrairement au droit régissant la nationalité des personnes les législations et réglementations en vigueur dans les pays européens, applicables à la circulation

des biens d'armement, sont exclusivement fondées sur le critère du sol: la localisation de la production du

bien, en totalité ou sous-ensemble par sous-ensemble, est le critère soumettant la circulation du bien à la législation du pays d'origine.

Le critère du sang intervient-il dans ces conditions ? Il intervient également, indirectement mais de manière décisive, lorsque le bien n'a pas été autofinancé par l'industriel, mais financé par un Etat donneur d'ordre: c'est le cas de loin le plus fréquent, puisqu'en pratique, ce sont des Etats qui financent directement la plus grande partie du renouvellement de la gamme, donc des développements des armements futurs (en Europe, de l'ordre des trois quarts du financement de la RetD armement, aux Etats-Unis, probablement la quasi-totalité).

A proprement parler, le financement direct du développement du bien n'induit pourtant que des droits de propriété sur le produit, conduisant parfois, plutôt qu'au contrôle des exportations, à la perception de redevances. En pratique, les contraintes à l'exportation en résultent également, puisque le financement de RetD par un Etat-client est le plus souvent associé à l'exigence que l'activité industrielle liée au développement du produit soit située sur le sol de l'Etat acheteur.

La règle du jeu fondamentale sous-jacente est qu'un Etat n'accepte de financer de la RetD armement que s'il a le souci de sa souveraineté en matière d'armement, ce qui corrélativement le conduit à exiger que cette activité de RetD à financement étatique soit localisée sur son territoire.

Ainsi il apparaît que, même si la législation relative à l'exportation d'armement est exclusivement fondée sur le « droit du sol », les règles du jeu régissant plus généralement l'activité d'armement conduisent à ce que la présence d'une telle activité sur un sol donné est intimement liée à l'existence d'une préoccupation politique locale de souveraineté en matière d'armement, traduite par des financements étatiques afférents de RetD, ce qui nous ramène au droit du sang, lequel régit donc plus fondamentalement la nationalité des produits d'armement.

Ceci est une différence significative avec l'industrie civile, même en matière de haute technologie: l'industrie civile satisfait une demande mondiale à partir d'une offre dont la réalisation est optimisée en fonction de critères de coût efficacité. La localisation de l'activité résulte de la pondération entre plusieurs critères, mais principalement de critères de niveau de compétence de la main d'oeuvre requise et de coûts de production.

L'industrie d'armement satisfait une demande domestique qui justifie son existence en lui conférant les moyens d'exister, puis s'intéresse à des marchés extérieurs constitués de clients sans préoccupation de souveraineté en matière d'armement (petits pays généralement), ou de pays ne possédant pas encore les moyens de satisfaire leur exigence de souveraineté (Turquie, Corée, etc.)

En résumé, la nationalité d'un armement résulte du lieu de production de cet armement, mais ce lieu est le plus souvent déterminé par la nationalité du financement étatique qui lui a donné naissance (c'est-à-dire qui a permis de le développer).

### 3.1.3. L'accroissement de la part des produits transnationaux

Dans le contexte d'eupéanisation qui est examiné ici, l'évolution déterminante qui est en cours porte sur l'accroissement progressif, dans le portefeuille des produits proposés par l'industrie d'armement européenne, de la proportion d'armements « transnationaux », c'est-à-dire mettant en jeu des sous-ensembles développés et produits dans des pays différents: avec parfois plusieurs chaînes d'assemblage localisées dans des pays distincts.

L'existence de ces armements transnationaux a deux origines :

-une origine étatique, puisque la volonté politique, aiguillonnée par l'impératif budgétaire, (cf. plus haut) conduit à la mise sur pied de programmes en coopération intergouvernementale. Le Tigre et le NH90 en sont des exemples caractéristiques, ces programmes mettent en jeu un partage du financement étatique de la RetD (cf. droit du sang) et conduisent directement à une répartition des compétences industrielles de développement et de production entre les pays membres (cf. droit du sol). A tout point de vue, ces coopérations intergouvernementales conduisent donc à des produits transnationaux.

-une origine industrielle. La mondialisation des organisations industrielles, sous l'impulsion de l'exigence de rentabilité des capitaux investis et de conquête des marchés, se traduira par la confirmation de l'intégration industrielle européenne déjà commencée, d'autant que ce mouvement se trouvera favorisé par la volonté politique. Du fait de cette intégration industrielle, les produits autofinancés par l'industrie seront transnationaux (cf. droit du sang) ; de plus, les transferts de charge entre entités d'un même groupe situés dans des pays différents seront favorisés, d'autant que la rationalisation progressive des outils industriels de ces industriels conduira à développer la complémentarité de sites, situés dans des pays différents, contribuant ensemble à un même produit (cf. droit du sol).

Un exemple éclairant est fourni par le cas du Scalp-EG de Matra Bae Dynamics, qui était un produit français au départ, issu d'un programme d'armement et d'un financement étatique français confié à l'industriel Matra. La création de la société franco-britannique, donc transnationale, Matra Bae Dynamics a conduit l'industriel à proposer au MOD britannique le produit d'origine française, mais avec un engagement de répartition des tâches entre les deux territoires proche de 50 %. L'adoption du Scalp-EG par les Britanniques conduit l'industriel à effectivement mettre en œuvre dans le produit cette part britannique importante, qui se retrouve grosso modo reconduite pour les exportations ultérieures vers des pays tiers.

Il paraît extrêmement probable, malgré des ratés dont certains, récents, sont d'importance (cf. l'abandon de la coopération sur la frégate Horizon), que la part des programmes en coopération ira en s'accroissant, en particulier pour les matériels majeurs. Il ne serait, par exemple d'ores et déjà plus concevable que le successeur du Rafale ou du blindé Leclerc soient des systèmes d'armes français développés dans le cadre d'un programme exclusivement national.

Aussi, le scénario selon lequel, en 2025, la quasi-totalité des grands programmes d'armement en Europe seront inscrits dans un contexte de coopération, a paru le plus vraisemblable et par ailleurs le plus souhaitable.

Ceci n'empêcherait pas que, par exception, certains systèmes d'armes continuent de se situer dans un cadre purement national, comme ceux dédiés en France et au Royaume-Uni à la dissuasion nucléaire.

### 3.2. Un marché intérieur européen est-il acceptable ?

#### 3.2.1. Le marché unique: menace pour la France ?

Il existe donc de fortes raisons conduisant à l'institution d'un marché unique européen.

A ce jour, le cloisonnement national des marchés d'armement situés en Europe est encore protégé par les traités de l'Union européenne, en particulier le justement célèbre article 223 du traité de Rome, dont la finalité est de conserver à chaque Etat toute latitude en matière de commerce extérieur d'armement, exportations comme importations.

Cette exception au marché unique intérieur européen peut apparaître justifiée dans la mesure où les questions d'affaires étrangères, de défense et de sécurité appartiennent à un pilier intergouvernemental et non communautaire des traités instituant l'Union européenne.

Mais cette assertion ressemble fort à une tautologie. Aussi, il paraît utile d'approfondir les questions suivantes: quelle menace représente un marché unique européen d'armement pour les intérêts de la France ? Et à quelles conditions ce marché intérieur européen serait acceptable pour la France ?

L'argument selon lequel la constitution d'un marché unique conduit forcément à une perte de souveraineté pour la nation est évident et ne nécessite pas d'être approfondi, puisqu'il est d'ordre ontologique. L'argument suffirait, dans tous les domaines d'intervention étatique, et pas seulement dans le domaine de la défense et de l'armement, à empêcher la construction européenne au profit du statu quo national. Mais la raison d'être de la construction européenne n'est-elle pas justement la prise de conscience d'un « vouloir vivre ensemble » des pays européens les uns avec les autres, par rapport à un monde agrandi, hors d'échelle des nations européennes historiques prises isolément ?

Aussi ce seront d'autres arguments plus factuels qui seront examinés, sous l'angle suivant: les préoccupations de la majorité des pays de l'Union européenne sont-elles éloignées de celles

de la France en matière d'armement au point que certains de intérêts français puissent se trouver sacrifiés dans un contexte européen ?

La spécificité française apparaît forte sur deux points :

-le souci d'indépendance, concrétisé dans le domaine de l'armement par la préoccupation de souveraineté, avec la volonté de disposer, grâce à une base industrielle et technologique adéquate située sur le territoire national, d'une garantie d'approvisionnement des armements nécessaires à armées françaises.

La préoccupation française est partagée par les quelques pays d'Europe possédant une industrie d'armement (Royaume-Uni, Allemagne, Suède, Italie, en particulier), mais pas au même point d'une autarcie en matière d'approvisionnement ne souffrant que de quelques exceptions marginales (AWACS, Hawkeye, ...). En revanche, la quasi-totalité des petits pays ne la partagent pas du tout. N'atteignant pas la taille critique pour maîtriser les technologies requérant un tel investissement continu, ils se reposent sur des achats « sur étagère à l'extérieur (aux Etats-Unis le plus souvent), ou au mieux sur des fabrications sous licence.

-l'hostilité à la tutelle américaine. Cette spécificité française, concrétisée par positions des Français particulière dans l'OTAN, se manifeste par réticence des Français à importer des armements américains, sauf exceptions rares évoquées ci-dessus. Cette position est encore moins que l'autre partagée en Europe, mais là encore, on peut distinguer, hors de France, deux points de vue distincts :

✓ l'un, équivalent à un point de vue français « affadi », rencontré dans les pays possédant une industrie d'armement significative, autonome dans ses spécialités ( cf. liste de pays ci-dessus ). Ce point de vue consiste, certes, à consentir sans états d'âme à acheter américain dans les segments, généralement plus nombreux qu'en France, où l'industrie domestique est absente (cf. Royaume-Uni, Allemagne, Italie), mais à l'inverse à promouvoir et à faire fructifier les pôles d'excellence industriels d'armement existants, en refusant des schémas de coopération transatlantiques qui ravaleraient l'industrie locale à un rang de sous-traitant. C'est par exemple le cas du Royaume-Uni avec BAe, prêt à coopérer comme sous-ensemblier sur le JSF avec l'industrie américaine, mais très soucieux de conserver son rang de maître d'oeuvre dans les créneaux d'excellence (cf. l'EFA et le projet FOAS, ou le 'NIMROD 2). La démarche est alors identique à la démarche française.

✓ l'autre, rencontré souvent dans les petits pays, consiste à bien se porter de la tutelle américaine, offerte par l'OTAN, qui procure une assurance de sécurité qui serait inaccessible aux seules forces du pays, du moins à un coût raisonnable. La tutelle américaine est alors d'autant mieux supportée que le facteur d'échelle séparant le pays européen des Etats-Unis, est élevé. Ces petits pays se méfient beaucoup plus des « appétits de puissance » des grands pays de l'Union européenne, que des Etats-Unis. Ils tolèrent beaucoup mieux la tutelle lointaine et à

leurs yeux plus légitime des Etats-Unis qu'ils ne supporteraient une prise en charge de leur propre sécurité par les trois premiers européens (France, Royaume-Uni, Allemagne). Ces pays achètent donc américain, en profitant des procédures FMS<sup>1</sup> et des effets de série des productions américaines. Ils ne sont pas prêts à échanger ces avantages contre une « préférence européenne » peu concrétisable à leurs yeux s'ils n'y trouvent pas d'intérêt économique.

### 3.2.2. La dimension transatlantique du marché européen

L'établissement d'un marché européen d'armement pose la question de la relation de ce marché au marché américain. Le marché européen est-il destiné à se fondre dans le marché américain dont il serait une annexe ? A l'inverse faut-il conditionner sa constitution à sa fermeture aux fournisseurs américains et établir une étanchéité aussi forte que possible entre les deux marchés ? Une voie médiane est-elle possible et satisfaisante ?

- Les facteurs allant dans le sens de la proximité des deux marchés sont politiques, économiques et industriels.

Au plan politique, l'alliance atlantique incarnée par l'OTAN paraît durable et crée un environnement cohérent avec des coopérations transatlantiques dans le domaine de l'armement.

Au plan industriel, le tropisme de chacune des deux industries pour le marché situé outre-Atlantique, et donc pour des partenariats, voire des fusions acquisitions, jouera fortement :

- volonté des industriels français et européens de trouver une place sur le marché américain, même si ce ne peut être qu'au rang de sous-ensemblier ou d'équipementier. compte tenu de la fermeture du marché américain aux fournisseurs extérieurs.
- volonté des industriels américains d'accroître leur pénétration du marché européen. Jugé leur domaine naturel d'expansion, du fait de l'OTAN.

- Pourtant, des factures puissants jouent en faveur du maintien de deux marchés distincts, même si la frontière les séparant peut présenter une perméabilité accrue.

En effet, il existe indubitablement dans le cadre européen une perspective d'union politique qui préside à la construction européenne, même si l'échéance de mise en place d'une forme réelle de gouvernement européen est incertaine, voire assez lointaine. C'est cette perspective qui a rendu possible la création de l'euro.

A l'inverse, c'est l'absence d'une telle perspective politique transatlantique qui rend inenvisageable la création d'une monnaie commune unique se substituant à l'euro et au dollar. De la même manière, l'établissement d'un marché intérieur européen d'armement est une perspective réaliste à terme, alors que la mise en place d'un marché d'armement unique transatlantique

---

<sup>1</sup> Foreign Military Sales: procédure américaine de vente d'Etat à Etat de matériels militaires approvisionnés également par les armées américaines

commun à l'Europe et aux Etats-Unis est inenvisageable, sauf à imaginer une subordination politique de l'Europe aux Etats-Unis analogue à ce que représente la subordination militaire à l'œuvre au sein de l'OTAN.

En d'autres termes, la communauté de destin entre les pays européens, France, Allemagne, Italie, Benelux, etc. paraît maintenant aller de soi. A l'inverse, qui peut affirmer qu'un découplage ne pourrait pas s'opérer le moment venu, en fonction des circonstances, entre les intérêts vitaux des Etats-Unis et ceux de l'Europe ? Une des raisons d'être de la force de frappe française réside justement dans la précaution prise à l'égard du protecteur américain et de la crainte que face à une menace extrême, dans un futur peut-être lointain, les Etats-Unis hésitent à mettre en danger leur propre territoire et leur population pour défendre sans états d'âme le territoire et la population de leurs alliés.

Aussi le comité a-t-il estimé que la mise en place" d'un marché européen unique d'armement n'était qu'une question de temps, alors que la mise en place d'un marché unique transatlantique se heurtait à des obstacles de fond non résolus.

Pour autant, ce marché européen, une fois établi, n'a pas à connaître un cloisonnement absolu vis-à-vis des marchés nationaux environnants; l'avis du comité sur ce point est qu'il ne faut pas souhaiter que le marché européen soit érigé en citadelle impénétrable aux fournisseurs extérieurs, de même que les fournisseurs européens doivent s'intéresser aux marchés extérieurs et en conquérir des parts. Sous réserve de relations à peu près équilibrées ( ce qui n'est pas le cas actuellement du commerce transatlantique d'armement, fortement excédentaire au profit des Etats-Unis), il y a beaucoup d'avantages à pratiquer l'ouverture plutôt qu'une fermeture qui reviendrait à «arsenaliser» l'industrie d'armement européenne. C'est l'intérêt des industries d'armement comme des Etats acquéreurs européens que de faire en sorte qu'une telle ouverture équilibrée existe, afin de bénéficier :

- des avantages de la confrontation des industries d'armement européennes à la concurrence rencontrée sur des marchés non protégés, de l'effet d'échelle provenant de la conquête de marchés extérieurs et du partage avec d'autres clients du coût d'entretien de la base industrielle et technologique d'armement,

- de technologies développées par des financements de RetD extra européens (cf. achat d'AWACS aux Etats-Unis) quand le rapport coût-efficacité de l'exigence de souveraineté est trop défavorable.

Cette ouverture souhaitable à double sens ne concerne d'ailleurs pas que les Etats-Unis. A l'horizon 2025, d'autres industries d'armement devraient pouvoir être en situation d'exporter vers l'Union européenne ou de coopérer avec l'industrie d'armement européenne: Singapour, le Japon, la Corée, par exemple.

---

### 3.2.3. Les conditions de convergence vers un marché unique

Comment concilier les positions divergentes des divers acteurs européens vis-à-vis des questions d'armement ? Afin d'intéresser les « petits pays » à l'armement européen, il faut que le rapport « coût-efficacité » de l'offre européenne de défense, de sécurité et d'armement, proposée par les quelques grands européens (le trio France-Royaume-Uni-Allemagne, voire l'Italie et la Suède), soit concurrentiel par rapport à l'offre américaine; il faut pour cela jouer sur tous les tableaux :

- au plan étatique, développer la crédibilité de la défense européenne, afin que l'assurance de sécurité à offrir soit assumée progressivement par le « pilier européen » de l'OTAN; en même temps, les structures européennes à instituer consacrées à la défense et à l'armement doivent faire une place suffisante aux petits pays, qui puisse être au moins équivalente à leur place dans l'OTAN;

- au plan industriel, associer le tissu industriel des petits pays (existant ou à promouvoir) à l'intégration des grands industriels de l'armement. Il faut déployer les mêmes armes commerciales que pour conquérir les marchés de pays industrialisés du grand export ( extra-européens ) soucieux d'emplois à valeur ajoutée.

Dans ces conditions, on peut espérer atteindre ce qui paraît être le compromis acceptable quant au degré d'ouverture raisonnable du marché européen vis-à-vis du marché américain (et réciproquement), à savoir un juste milieu entre la constitution d'un marché unique transatlantique et deux marchés totalement fermés l'un à l'autre.

En conclusion, le fonctionnement souhaitable des exportations européennes d'armement vers 2025 devra :

- intégrer pleinement la dimension européenne des produits d'armement, tant dans les procédures de contrôle que dans les actions et mesures de soutien, sans alourdissement des procédures étatiques pour ne pas handicaper l'exportation,

- rééquilibrer le commerce transatlantique d'armement, grâce à une reconquête significative du marché européen (significative, notamment vers les « petits pays », mais partielle, il n'est pas question de viser l'autarcie) ;

- associer pleinement tous les pays européens volontaires au marché intérieur européen, y compris les petits pays peu impliqués à ce jour dans les questions d'armement.

## 4. LE DISPOSITIF PROPOSE

### 4.1. La communautarisation des questions de défense et d'armement

#### 4.1.1. Aspects globaux

La communautarisation des questions de défense et d'armement reposerait sur les dispositions suivantes.

-Les Etats conservent leur identité en matière ~ défense et d'affaires étrangères; ils disposent d'outils communautaires pour définir des politiques communes et les mettre en œuvre.

-Il existe un commissaire européen à la défense et à l'armement, chargé de faire des propositions à un conseil des ministres de la défense et de mettre en œuvre les décisions prises. Il serait cohérent qu'en parallèle, un commissaire aux affaires étrangères soit également institué.

-En matière militaire, l'identité européenne repose sur une chaîne de commandement opérationnelle, comportant notamment un chef d'état-major européen, un état-major européen, un centre d'opérations interarmées et les moyens de planification d'interventions associés, utilisant des forces mises à disposition en tant que de besoin par les pays membres. Cette chaîne de moyens de commandement pourrait être, si c'est une condition imposée par certains pays européens, mise à la disposition de l'OTAN. Au sein de l'OTAN, il pourrait exister alors une parité réelle entre la partie européenne unifiée et la partie nord-américaine. La direction d'opérations de l'OTAN, le cas échéant, serait confiée à un commandement américain ou européen, il serait admissible que des moyens américains puissent être placés sous commandement européen.

-En matière d'armement, la communautarisation repose sur la création d'un espace européen unique ( qualifié ultérieurement « d'espace de Schengen armement » ) et d'un organe subsidiaire de l'Union européenne, appelé dans la suite « OCCAR élargi », compétent pour toutes les questions d'armement relatives aux programmes en coopération intergouvernementales et aux produits issus de ces programmes, y compris l'accompagnement étatique des exportations extra-européennes de ces produits.

Tant pour assurer une progression dans le basculement entre le cadre strictement national actuel et le cadre communautaire futur, que pour ménager le nécessaire maintien, à long terme, de certaines questions d'armement dans une orbite nationale ( cf. les armements des forces nucléaires françaises et britanniques), le transfert de compétences des questions d'armement d'un Etat national vers l'OCCAR élargi est assuré programme par programme.

#### 4.1.2. « L'espace de Schengen » des biens d'armement

Conformément aux réflexions figurant au § 3.2 ci-dessus, le fonctionnement du marché d'armement pour la France vers 2025 serait celui d'un marché intérieur unique européen, se substituant au cloisonnement maintenu jusqu'à présent grâce à l'article 223 du traité de Rome.

Ce marché unique européen d'armement aurait vocation à regrouper tous les pays de l'Union européenne, mais comme pour l'espace de Schengen ou pour l'euro, il pourrait procéder par élargissements successifs et démarrer en utilisant le biais des « coopérations renforcées ».

Ses principes de fonctionnement doivent être analogues à ceux régissant l'espace de Schengen, à savoir suppression des frontières intra-européennes, grâce à des mesures de confiance entre les pays associés et maintien de frontières extra-européennes grâce à des règles communes de traversée des frontières extérieures.

Il faut en effet faire très clairement la distinction entre « disparition des frontières intra-européennes » et « ouverture totale et sans nuance du marché européen vis-à-vis de l'extérieur ». Contrairement aux marchés civils, il n'y a pas lieu de mener de front ces deux opérations qui doivent au contraire être dissociées, la deuxième étant à exclure. Il ne serait pas acceptable pour les pays soucieux de souveraineté en matière d'armement, de se soumettre à des règles mondiales du type de celles préconisées par l'OMC : prohibition des subventions, règles anti-trust, ouverture des marchés publics, reconnaissance d'une instance supranationale susceptible d'attaquer un pays européen en justice pour délit de préférence nationale ou européenne.

L'institution de règles « anti-trust » serait particulièrement mal venue, parce qu'il ne faut pas exclure, dans le cadre de la rationalisation des moyens, que l'intégration industrielle puisse aller dans certains domaines jusqu'à la constitution d'une offre unique européenne (cf. exemple des missiles).

A l'inverse, la France ne doit pas espérer imposer une règle de préférence européenne au sein du marché unique: il ne serait pas réaliste d'espérer imposer à des pays d'Europe dépourvus d'industrie d'armement un choix européen là où un choix américain présenterait un meilleur rapport coût-efficacité.

En résumé, le fonctionnement d'un marché unique européen doit autoriser, voire favoriser, la règle de la préférence européenne, mais il ne doit pas l'imposer.

#### 4.1.3. L'OCCAR élargi

L'organisme clé du transfert de compétences depuis les cadres nationaux vers l'union européenne est une agence européenne d'armement qui sera dénommée « OCCAR élargi » par la suite. Cette agence est pilotée, en tant qu'organe administratif, par le commissaire européen à l'armement et dirigée, au plan politique, par le conseil des ministres de la défense européen. L'OCCAR élargi a vocation à accueillir tous les programmes en coopération.

Les règles de pondération des voix des pays sont, pour les questions d'intérêt général, fonction de l'investissement annuel moyen de chacun des pays membres, compte tenu des programmes confiés à l'OCCAR, et pour la gestion de chaque programme, fonction de la

contribution de chaque pays au programme. Il ne faut pas redouter l'ouverture de l'OCCAR aux « petits pays » (pays concernés par un seul ou par un petit nombre de programmes), dans la

mesure où les pondérations de vote prendront en compte les contributions globales effectives au budget de l'OCCAR et pas les poids utilisés habituellement dans le premier pilier actuel, qui ne sont pas adaptés ou représentatifs pour les questions d'armement.

Les ressources de l'OCCAR sont constituées de transferts budgétaires des pays associés, consentis annuellement globalement au titre des différents programmes à conduire, et intégrés, pour chaque pays, à sa contribution au budget européen. Ainsi, les programmes en coopération seront mieux protégés qu'actuellement des aléas budgétaires des pays membres.

Les programmes confiés à l'OCCAR font l'objet d'une planification budgétaire commune et d'une expression de besoin commune via des équipes intégrées mises en place à cet effet par mise à disposition d'officiers d'état-major des différents pays impliqués.

La responsabilisation des industriels grâce à des modes d'acquisition du type de celui envisagé pour l'ATF (avance du financement du développement par l'industriel, amorti ultérieurement lors de la commande de la série) ou du type PFI (location de services par un industriel assumant le financement des investissements initiaux) sera développée: elle facilitera la convergence européenne en réduisant le lien ombilical entre industriel de l'armement et donneur d'ordre local, notamment pour ce qui concerne la phase d'expression de besoin et de définition du programme.

## 4.2. Le fonctionnement des exportations des produits transnationaux

### 4.2.1. Le contrôle

L'hypothèse est faite qu'à l'horizon 2025, deux types de processus de contrôle cohabiteront au sein de l'Union européenne.

Pour ce qui concerne les produits développés et fabriqués dans le cadre d'un programme national, ou dérivés d'un programme national par autofinancement industriel, les modalités de contrôle continueront de s'exercer selon les cadres nationaux existant dans chacun des pays européens. S'agissant de la France, le processus d'examen en CIEEMG interministérielle continuerait donc d'exister. A priori, à cet horizon, ce processus ne concernerait plus qu'un petit nombre de produits, soit anciens, soit répondant à un besoin français très spécifique pour lequel une coopération européenne n'aurait pas été envisageable; ce dernier cas de figure peut être sans objet, puisque les systèmes d'armes destinés à demeurer durablement dans un cadre exclusivement national, ceux équipant les forces nucléaires, sont inexportables.

S'agissant des produits transnationaux, deux dispositifs sont envisageables :

-un dispositif confiant la responsabilité de la décision d'exportation au dernier pays exportateur avant la sortie des frontières de « l'espace de Schengen armement », dispositif qui

sera dénommé « Debré-Schmidt élargi »<sup>2</sup>, par analogie avec le dispositif dénommé « Debré-Schmidt » actuellement en vigueur entre la France et l'Allemagne ;

-un dispositif européen qui sera dénommé dans la suite « CIEEMG européenne » , par analogie avec le dispositif français.

Ces deux dispositifs sont précisés ci-après :

1. Debré-Schmidt élargi (responsabilité du dernier exportateur).

Dans ce système, proche du fonctionnement de l'espace de Schengen relatif aux personnes, il n'y a pas d'instance européenne de décision. Les décisions d'exportation relatives aux produits transnationaux sont prises par le pays européen à partir duquel le produit quitte le territoire de l'Union européenne vers le pays extra-européen de destination.

Ce système, pour être acceptable et viable, suppose que soient réunies deux conditions :

-les mesures de coordination, de cohérence et de confiance entre les pays membres de « l'espace de Schengen armement » doivent être telles que les pays acceptent ce principe de « décharge » réciproque de responsabilité sur des produits auxquels ils participent. Ces mesures de cohérence et de confiance passent très certainement par la constitution d'un document commun édictant, sur la base d'une matrice technologies-pays, ou produits-pays, les règles principales d'autorisation ou de refus d'exportation. Ce document, du niveau de ce qui en France est élaboré par la « CIEEMG de haut niveau », demanderait à être approuvé formellement par une procédure intergouvernementale.

-pour chaque produit, le pays de sortie de l'union européenne serait obligatoirement un pays participant à la coopération intergouvernementale à un niveau excédant un certain seuil (ou à la production du produit à un niveau excédant un certain seuil dans le cas d'un autofinancement industriel). Ceci permettrait d'éviter que L'industriel présente sa demande à un pays qui ne serait en rien impliqué dans le développement et la production du produit et d'éviter que certains pays ne cherchent à attirer des activités industrielles ou commerciale sur leur sol au prix d'une politique permissive.

2. CIEEMG européenne

L'examen des demandes d'autorisation d'exportation est effectué par une instance de nature politique, intergouvernementale, où sont représentés tous les gouvernements des nations membres de l'espace de Schengen européen d'armement.

Pour la prise de décision, les modalités de vote sont les suivantes, produit par produit :

-dans le cas de produits développés en coopération, seuls les pays ayant participé au programme d'armement ont une voix décisionnelle, pondérée par leur part dans la coopération.

---

<sup>2</sup> 2 L'accord Debré-Schmidt, conclu en 1972, est un accord bilatéral -liant la France et l'Allemagne- relatif à l'exportation d'armements développés en coopération. Il institue un principe de responsabilité de l'exportateur final; c'est-à-dire que chacun des deux pays s'engage à ne pas s'opposer aux décisions d'autorisation prises par le pays partenaire, sauf motif particulièrement grave. Un tel cas de désaccord ne s'est encore jamais présenté.

-dans le cas de produits partiellement ou totalement autofinancés par l'industriel, la pondération correspond à la répartition géographique de la production du bien, indiquée par l'industriel lorsqu'il dépose sa demande.

En préalable à l'examen en réunion de la CIEEMG européenne, l'instruction administrative et technique est réalisée par L'OCCAR élargi, qui dispose à cet effet en son sein de la structure ad hoc.

Selon le comité, les deux systèmes sont envisageables.

Le système de prise de responsabilité du dernier exportateur peut achopper sur les réticences des pays participant à des produits 'transnationaux à s'estimer déchargés de leur responsabilité par la prise de décision d'un autre pays coopérant. L'exemple très actuel de L'exportation du Tigre est à cet égard éclairant: malgré L'existence de L'accord Debré-Shmidt entre la France et L'Allemagne, il est clair que L'Allemagne estime que sa responsabilité est impliquée dans l'exportation du Tigre par la France.

Si cet obstacle était surmonté, ce deuxième système présenterait assurément des avantages de souplesse et de réactivité par rapport au système précédent.

Le système de CIEEMG européenne marque mieux l'identité européenne des produits d'armement transnationaux et contribue à développer l'identité européenne de sécurité et de défense, en particulier parce qu'il substitue à la prise de responsabilité nationale une prise de responsabilité européenne, ce qui constitue en soi une grande avancée. de ce point de vue, il pourrait intervenir dans une deuxième phase du marché unique de L'armement, après une phase utilisant le principe de la responsabilité du dernier exportateur. Mais il sera plus difficile à mettre en place, compte tenu des réticences prévisibles de certains grands pays exportateurs (Royaume-Uni par exemple). Il présente également l'inconvénient de se prêter à contraindre plus les exportations, si les règles d'obtention de la majorité sont sévères, alors que dans l'autre système, il suffit qu'un pays impliqué dans le produit prenne la responsabilité d'exporter. Il est vrai que les nécessaires mesures de cohérence devraient limiter fortement ce type de distorsion.

#### 4.2.2. Le soutien

Le soutien aux exportations s'exerce dans des directions et met en jeu des acteurs variés: soutien politique, soutien militaire, soutien de la part des services d'acquisition et directions de programmes, soutien financier. Dans le cas des produits transnationaux, pour chaque catégorie de soutien, deux types de processus peuvent être a priori envisagés :

-marquer l'identité européenne du produit et mettre en jeu conjointement des acteurs de plusieurs nationalités,

-pour chaque pays-client, identifier une nation pilote au sein des pays coopérants européens, en fonction de l'historique des relations politiques, diplomatiques, de défense et d'armement avec ce pays.

De l'avis du comité, ces deux types de processus présentent des avantages et il convient de n'en exclure aucun a priori. Quelques remarques peuvent être faites, relatives aux choix à effectuer au cas par cas du couple « produit exporté-pays client ».

- Soutien politique

Sur ce plan, il vaut réserver le choix au moment venu, en fonction du couple produit-pays client: car on peut rencontrer aussi bien des contextes où la relation « personnalisée » de pays à pays compte beaucoup et se trouve favorisée par un historique positif (cf. couple France - Emirats arabes unis, couple Royaume-Uni - Canada), et des contextes où l'image européenne du produit est un atout qu'il faut valoriser (cf. cas actuel des exportations intra-européennes, comme le Tigre en Espagne).

- Soutien militaire

Au plan des affinités éventuellement existantes, on trouvera les mêmes considérations qu'au plan politique.

Deux points sont à souligner: seules pourront intervenir les armées de pays européens possédant déjà ou ayant décidé d'acquérir le produit à exporter enfin, s'il n'existe pas à l'horizon considéré d'armée européenne, ce qui est l'hypothèse du comité, il faudra bien au plan de la coopération militaire, en rester à une identité nationale marquée.

- Soutien structures d'acquisition-directions de programme:

Ce cas est le plus simple, puisque la structure d'acquisition au sein de l'Europe étant une structure européenne, l'OCCAR élargi, et la direction de , programme étant également européenne, on trouve là un cas de figure où le contexte européen sera prépondérant sur le contexte national.

- Soutien financier

Pour ce qui concerne l'assurance-crédit, à l'heure actuelle chaque dispositif national assure la part nationale correspondante du produit transnational (cf. cas Airbus). On peut imaginer que dans vingt-cinq ans, il y aura eu progression européenne en cette matière, et qu'il existera un dispositif d'assurance-crédit européen.

## 5. CONCLUSION: RECAPITULA TIF DES PROPOSITIONS

En conclusion, parmi les directions d'évolution a priori envisageables pour les exportations d'armement françaises et européennes; à l'horizon 2025, le comité a privilégié l'examen d'une voie lui paraissant souhaitable et réaliste, comportant des avancées significatives

vers la constitution d'une identité européenne de sécurité et de défense et s'appuyant sur la constitution d'un marché européen unique d'armement.

Le résumé qui suit récapitule le scénario envisagé et restitue les principales propositions figurant dans le rapport. :

- Mener en coopération entre pays européens la quasi-totalité des programmes d'armement majeurs conventionnels conduits en Europe (les programmes relatifs aux systèmes d'armes des dissuasions française et britannique resteront dans un cadre national).
- Encourager la poursuite du processus européen d'intégration industrielle, de sorte que les entreprises industrielles d'armement exerçant leur activité en Europe en 2015-2025 ne soient plus nationales mais européennes, même si certaines de leurs activités gardent peut-être encore à cet horizon une connotation strictement nationale (cf. forces nucléaires française et britannique en particulier). Certains segments à l'inverse posséderont une dimension industrielle transatlantique.
- Encourager les industries d'armement européenne à exporter une part significative de leur activité ( 40 à 50 % en moyenne ).
- .« Communautariser » la défense et l'armement au sein de l'Union européenne :

-Laisser aux Etats à cet horizon leur identité en matière de défense et d'affaires étrangères, à la condition que des outils communautaires existent pour définir des politiques communes et les mettre en œuvre.

-Mettre en place un commissaire européen à la défense et à l'armement, chargé de faire des propositions à un conseil des ministres de la défense et de mettre en œuvre les décisions prises. Il serait cohérent qu'en parallèle, un commissaire aux affaires étrangères soit également institué.

-En matière militaire, instituer une chaîne de commandement opérationnelle, comportant notamment un chef d'état-major européen, un état-major européen, un centre d'opérations interarmées et les moyens de préparation d'interventions associés, utilisant des forces mises à disposition en tant que de besoin par les pays membres.

Cette chaîne de moyens de commandement pourrait faire partie, si c'est une condition imposée par certains pays européens, des moyens mis à la disposition de l'OTAN. Au sein de l'OTAN, il pourrait exister alors une parité réelle entre la partie européenne unifiée et la partie nord-américaine. La direction d'opérations de l'OTAN, le cas échéant, serait confiée à un commandement américain ou européen, il serait admissible que des moyens américains puissent être placés sous commandement européen.

-En matière armement, instituer un espace européen unique ( qualifié pour la suite « espace de Schengen armement » ) et un organe subsidiaire de l'Union européenne, appelé dans la

suite « OCCAR élargi », compétent pour toutes les questions armement relatives aux programmes en coopération intergouvernementales, aux produits issus de ces programmes et aux produits transnationaux, y compris l'accompagnement étatique des exportations extra-européennes de ces produits.

-Modalités de fonctionnement du marché unique européen: unification du marché européen d'armement, dans le cadre d'un espace intérieur européen unique, « espace de Schengen armement », étendu aux pays qui le souhaitent - en pratique à l'horizon 2025, à la plupart des pays européens; ce marché ne sera pas pour autant banalisé: il ne sera ouvert sur l'extérieur (exportations comme importations) que dans le cadre de règles particulières, qui notamment rendront légitime la préférence européenne au sein du marché intérieur, sans l'imposer pour autant. Dans ce cadre, les marchés européen et nord-américain constitueront deux marchés distincts, mais ouverts: la préférence européenne s'exercera en pratique dans les cas de figure où la préoccupation de souveraineté et de protection du tissu armement européen le rend nécessaire. Par ailleurs, les alliances et/ou JV industrielles ou filiales croisées transatlantiques qui se seront développés d'ici là relativiseront l'exercice de la préférence locale, dans les deux sens.

-Modalités de fonctionnement de « l'OCCAR élargi », agence européenne d'armement :

- Accueil de tous les programmes en coopération. Les règles de pondération des voix des pays seront, pour les questions d'intérêt général, fonction de l'investissement annuel moyen de chacun des pays membres, compte tenu des programmes confiés à l'OCCAR, et pour la gestion de chaque programme, fonction de la contribution de chaque pays au programme. Il ne faut pas redouter l'ouverture de l'OCCAR aux « petits pays » (pays concernés par un seul ou par un petit nombre de programmes ), dans la mesure où les pondérations de vote prendront en compte les contributions globales effectives au budget de l'OCCAR et pas les poids utilisés habituellement dans le premier pilier actuel, qui ne sont pas adaptés ou représentatifs pour les questions d'armement.
- Les ressources de l'OCCAR seront constituées de transferts budgétaires des pays associés, consentis annuellement globalement au titre des différents programmes à conduire, et intégrés, pour chaque pays, à sa contribution au budget européen. Ainsi, les programmes en coopération seront mieux protégés des aléas budgétaires des pays membres.
- Les programmes confiés à l'OCCAR feront l'objet d'une planification budgétaire commune et d'une expression de besoin commune via des équipes intégrées mises en place à cet effet par mise à disposition d'officiers d'état-major des différents pays impliqués.

- Les modes d'acquisition de type de celui envisagé pour l' A TF3 ou de type PFI4 seront développés: ils faciliteront la convergence européenne en réduisant le lien ombilical entre industriel de l'armement et donneur d'ordre local, notamment pour ce qui concerne la phase d'expression de besoin et de définition du programme.

-Fonctionnement du contrôle des exportations des armements transnationaux (notamment ceux confiés à l'OCCAR « élargis » ) :

-solution 1 (initiale) : instituer un système de prise de responsabilité du dernier exportateur dit « Debré-Schmidt élargi » pour la suite, reposant sur un dispositif de confiance (document commun édictant, sur la base d'une matrice technologies-pays, ou produits-pays, les règles principales d'autorisation ou de refus d'exportation) ;

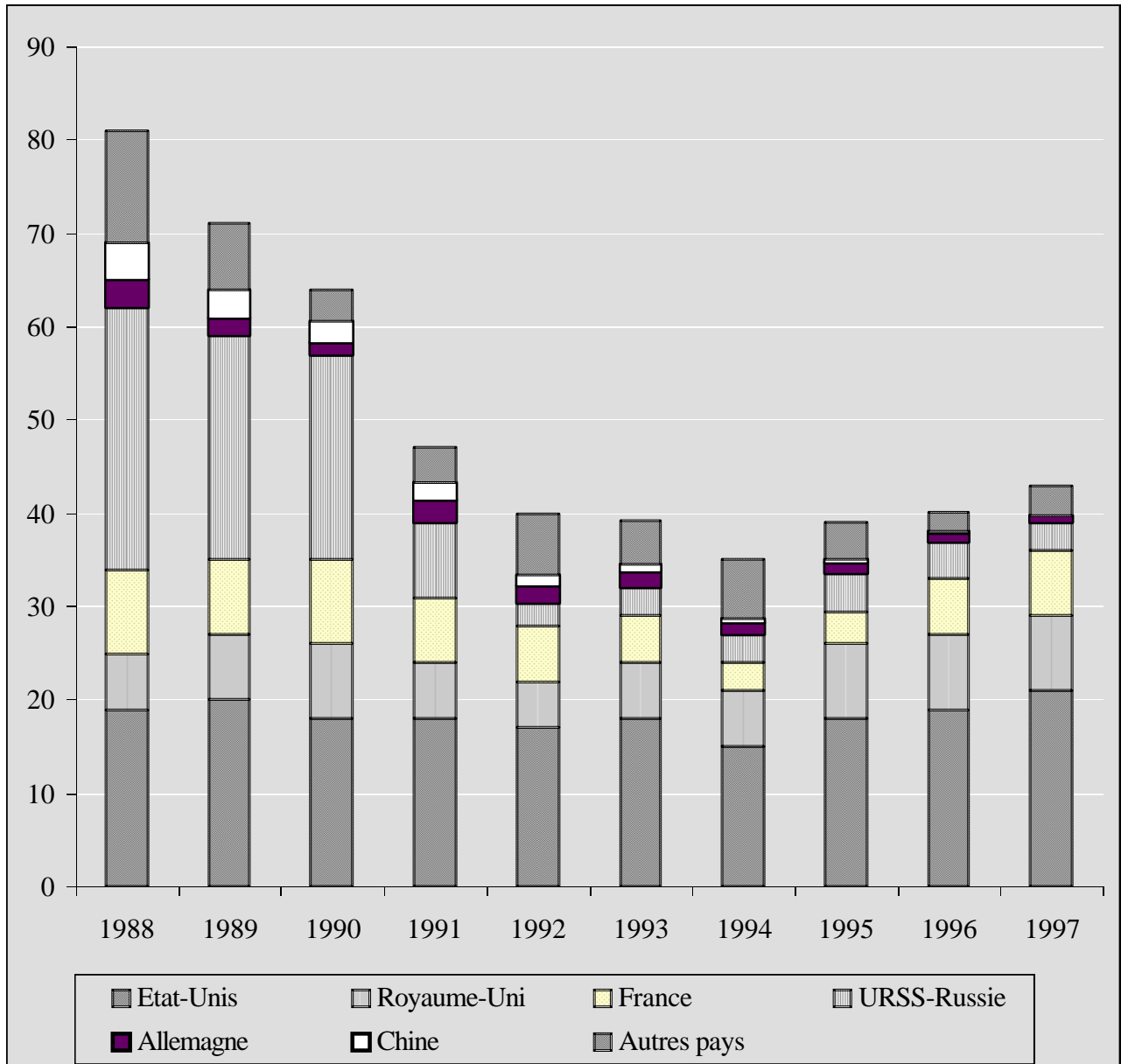
-solution 2 (ultérieure, éventuellement) : créer une instance européenne de nature politique, intergouvernementale (dite « CIEEMG européenne » pour la suite) où sont représentés tous les gouvernements des nations membres de l'espace de Schengen européen d'armement. Pour la prise de décision, les modalités de vote sont, produit par produit, représentatives des parts des différents pays. L'instruction administrative et technique est réalisée en amont par l'OCCAR élargi, qui dispose à cet effet en son sein de la structure ad hoc.

-Fonctionnement du soutien étatique aux exportations de produits transnationaux: pour les diverses formes du soutien étatique (soutien politique, soutien militaire, soutien de la part des services d'acquisition et directions de programme, soutien financier, etc.) ; selon un choix à effectuer au cas par cas, marquer l'identité européenne du produit et mettre en jeu conjointement des acteurs de plusieurs nationalités, ou bien identifier une nation pilote au sein des pays coopérants européens, adaptée au couple « produit exporté-pays client » en fonction de l'historique des relations bilatérales politiques, diplomatiques, de défense et d'armement avec ce pays.

## ANNEXE 1

## Le marché en volume

Livraisons d'armement en milliards de dollars (G\$US constants 1997)

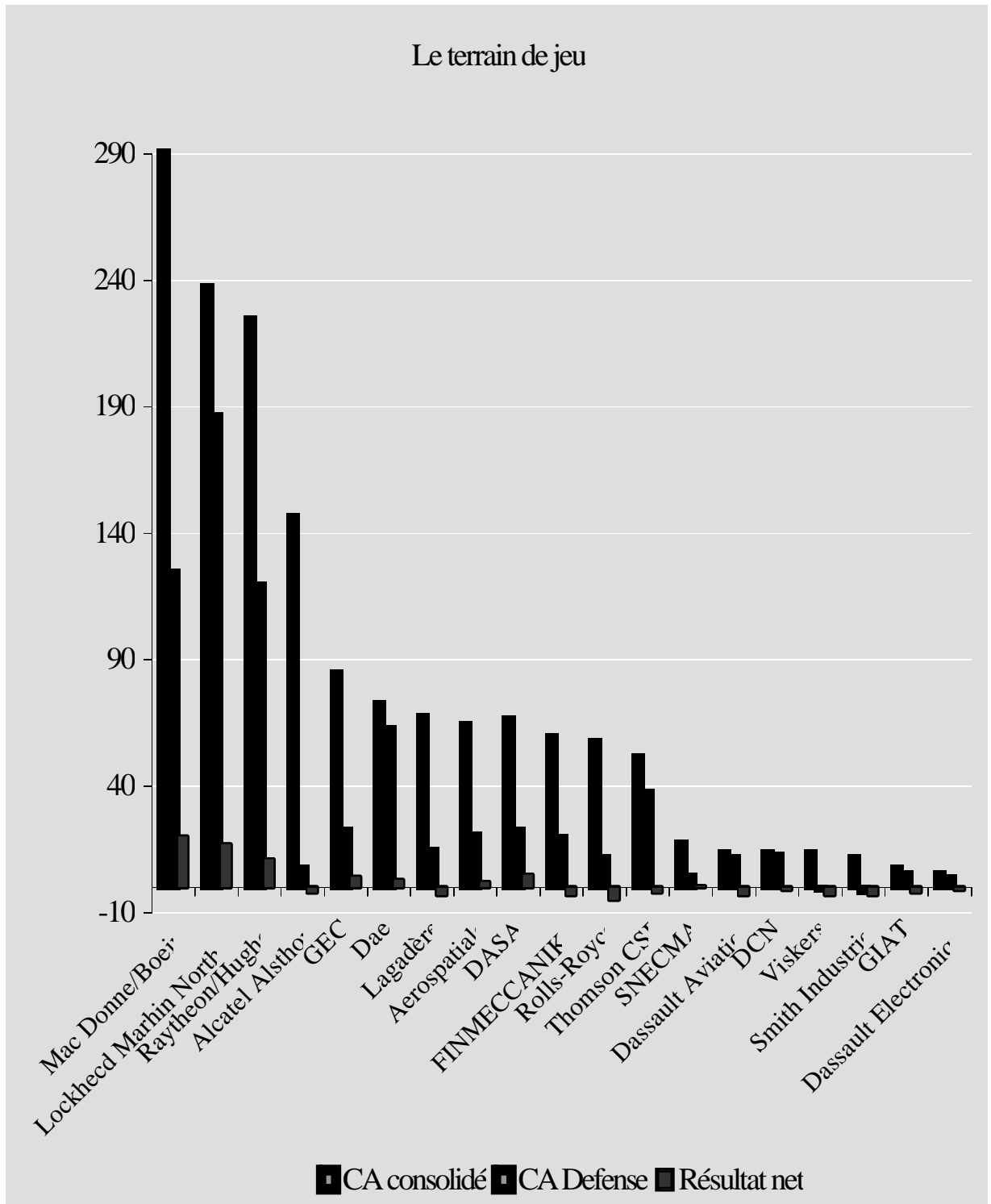


ANNEXE 2  
Acquisitions d'armement aux Etats-Unis et en Europe  
part "domestiques" et importées  
(sources: officielles, DGA/DRI, IISS)

	Budget d'acquisition d'armement (93-97) (GF)	Part Importée (93-97) (GF)
USA	500	7
France	80	3
Royome-Uni	80	7
Allemagne	30	4
TOTAL 3 principaux pays européens	190	14
France	80	3
Royome-Uni	80	7
Allemagne	30	4
Italie	17	2
Suède	17	5
Pays-Bas	10	5
TOTAL 6 pays participant à la L.O.I.	234	26
France	80,0	3,0
Royome-Uni	80,0	7,0
Espagne	5,0	3,3
Portugal	1,2	1,0
Italie	17,0	2,0
Autriche	2,0	1,0
Suède	17,0	5,0
Finlande	4,5	3,2
Belgique	3,0	1,5
Pays-Bas	10,0	5,0
Luxembourg	-	-
Allemagne	30,0	4,0
Grèce	6,0	4,5
Irlande	-	-
Danemark	2,0	1,5
TOTAL Union Européenne	257,7	42,0
Union Européenne	257,7	42,0
Norvège	5,0	3,8
Suisse	6,0	4,0
Rép. Tchèque	0,6	0,1
Pologne	2,0	0,4
Slovaquie	0,2	0,1
Hongrie	0,2	0,1
Roumanie	1,0	0,2
Slovenie	0,2	0,1
Croatie	embargo	embargo
Bosnie	embargo	embargo
Yougoslavie	embargo	embargo
Macédonie	-	-
Albanie	embargo	embargo
Bulgarie	0,2	0,0
Turquie	20,0	15,0
TOTAL Europe+Turquie	293,1	65,8

## ANNEXE 3

## Processus de restructuration industrielle aux Etats-Unis et en France



Source : Parisbas

Consolidation aux Etats-Unis

Boeing a racheté :

- McDonnell Douglas      Prix =      13Mds\$,      CA =      14Mds\$
- Rockwell electronics      Prix =      3Mds\$,      CA =      3Mds\$

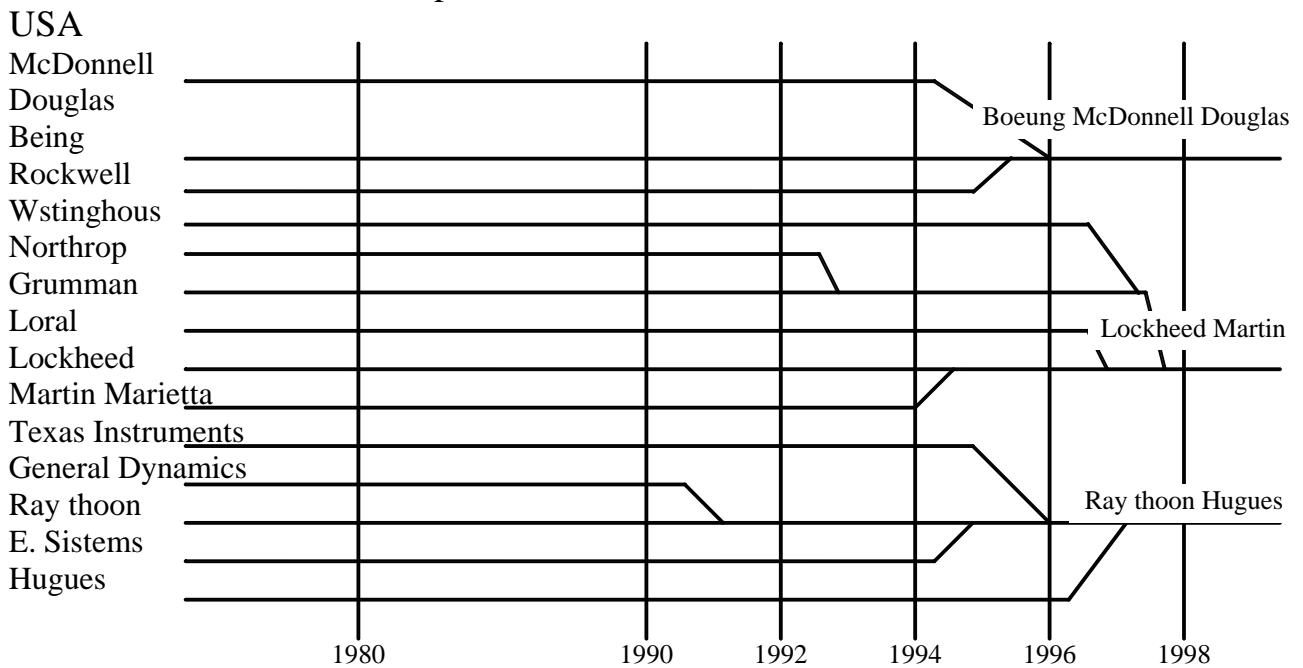
Lickheed a racheté :

- Northrop Grumman      Prix =      12Mds\$,      CA =      8Mds\$
- General Dynamics F-16      Prix =      2Mds\$,      CA =      5Mds\$

Raytheon a racheté :

- Huges      Prix =      9Mds\$,      CA =      6Mds\$
- Texas Instruments      Prix =      3Mds\$,      CA =      2Mds\$

Des opérations avant tout nationales

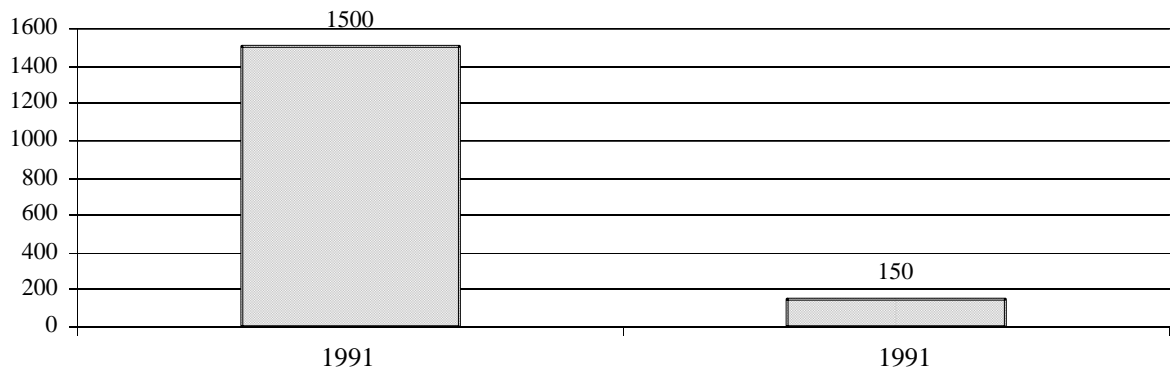


Source : Paribas

## *Les besoins financiers : Etude du cabinet STRATORG*

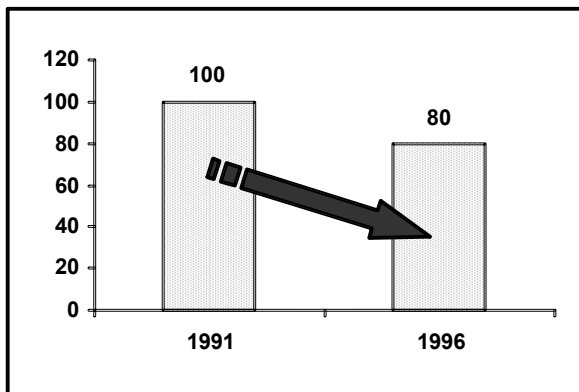
*Aux Etats-Unis, la concentration des maîtres d'œuvre se traduit par restructuration des industriels de rang 2*

Evolution du nombre d'industriels de rang 2 dans l'électronique de défense entre 1991 et 1996

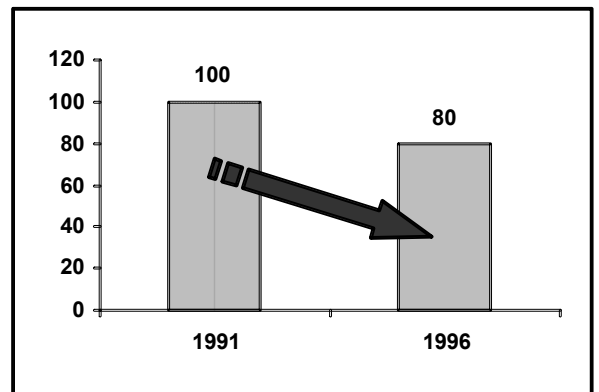


La concentration des industriels de 2<sup>ème</sup> rang permet de générer un gain économique important

**Baisse des coûts constatée dans la mécanique entre 1991 et 1996**



**Baisse des coûts constatée dans l'électronique entre 1991 et 1996**



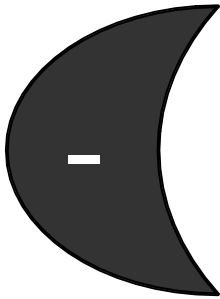
Principales sources des gains

- ✓ Augmentation des volumes
- ✓ Simplification des interfaces entre équipementiers et MO
- ✓ Réduction des cycles

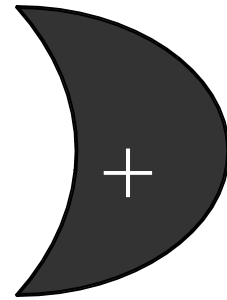
## Besoins financiers : tendances constatées aux USA devraient se trouver en Europe

Une restructuration inexorable,  
mais plus lente qu'aux USA

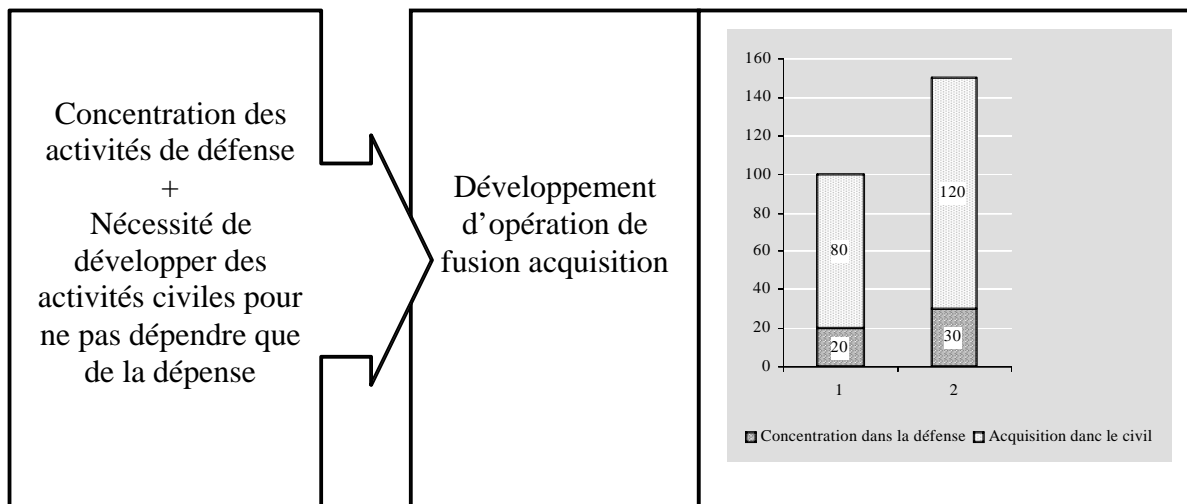
- ⇒ Regroupement des maîtres d'œuvre européens
- ⇒ Faible rentabilité des industriels de la défense avec perspectives développement difficiles
- ⇒ Le secteur de la défense, une fois restructuré, sera rentable car c'est une industrie de souveraineté
- ⇒ Le tissu industriel européen est éclaté et redondant



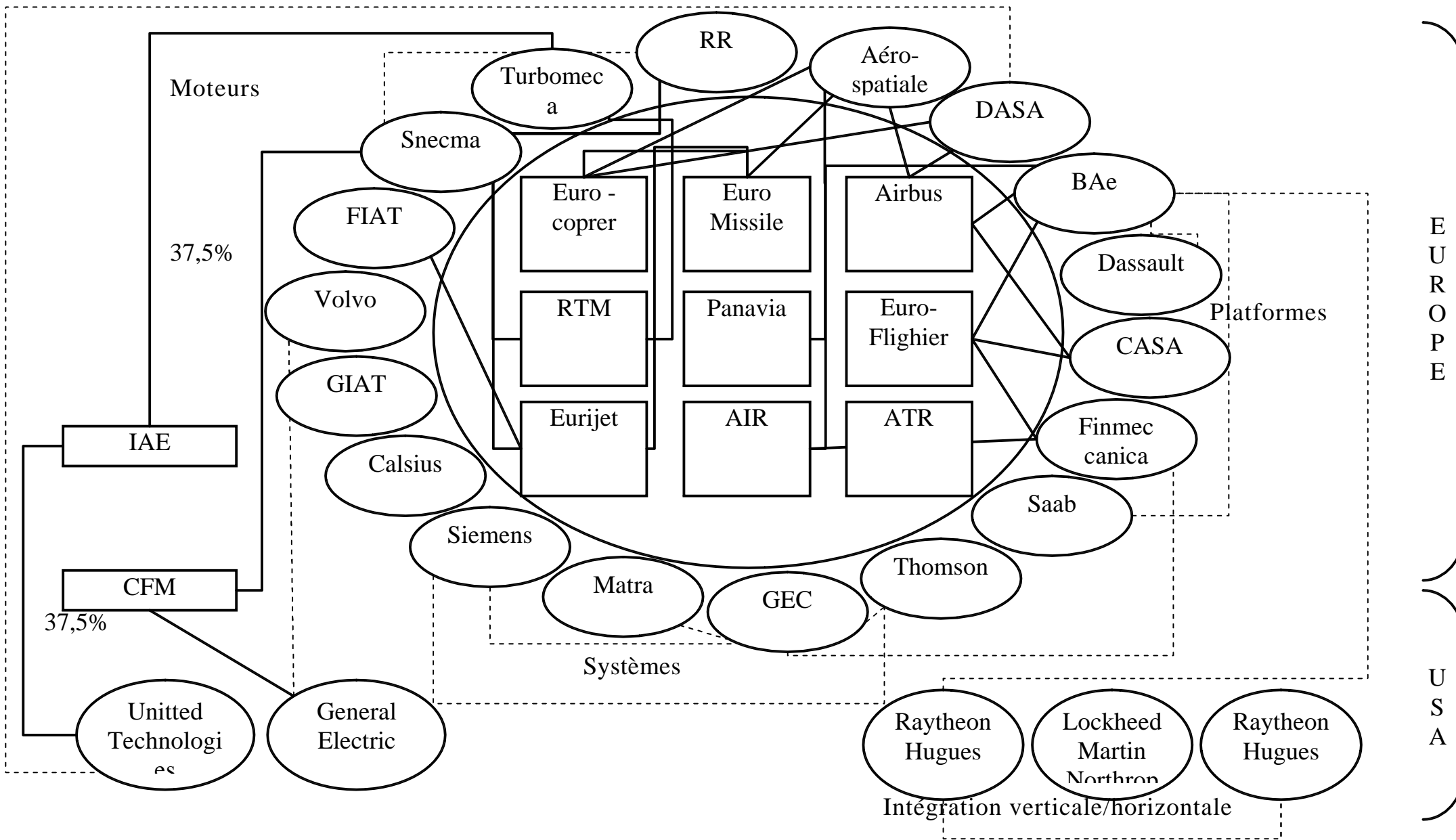
⇒ Considération politiques et sociales qui freinent la restructuration



Ces perspectives offrent des opportunités aux investisseurs en capital



# LA SITUATION EUROPEENNE



## ANNEXE 5

### BIBLIOGRAPHIE

1. Sipri Yearbook 1996
2. Regard vers les budgets de défense. SGA 2/98
3. Les Industries Européennes d'Armement. C. Serfati. La Documentation Française. 1996
4. Production d'Armement. J-P Hébert. La Documentation Française. 1995
5. Quels marchés pour les matériels de Défense ? Centre Français du Commerce Extérieur. 3/10/95
6. Les Industries de la Défense aux Etats-Unis et en Europe. Eurostaf. 6/97
7. Exportation d'armement. Encyclopédia Universalis. CD-ROM 1996
8. Quid. Robert Laffont. 1997
9. Observatoire des transferts d'armement. Rapport 1996
10. Observatoire des transferts d'armement. Rapport 1999
11. La France et sa défense. C. Serfati. Cahiers Français n°283. 11/97. p.79-88