REPUBLIQUE FRANCAISE MINISTERE DE LA DEFENSE

COLLEGE INTERARMÉES DE DÉFENSE

Mémoire de stratégie des armements du

Chef d'Escadrons Eric HAUTECLOQUE RAYSZ

La stratégie française des transferts d'armements conventionnels: influences industrielles et indispensable justification éthique.

Résumé :

Le Livre blanc de la défense fixe les six scénarios à partir desquels les armées françaises sont proportionnées. Pourtant, aujourd'hui, la stratégie d'équipement des forces et de transfert des armements conventionnels n'a pas été revue. L'industrie de défense pèse sur le budget de l'Etat tout en concernant des dizaines de milliers d'emplois. L'enjeu est donc de réduire les dépenses d'équipement et de réorganiser les industries de l'armement tout en préservant leur survie. A ce titre, le passage d'une politique d'indépendance à un modèle de coopération européenne se réalise lentement.

Nous montrons qu'à défaut d'avoir réorienté la stratégie d'équipement, les instances politiques françaises s'appuient sur des exportations d'armements de haute technologie. Contrairement au discours officiel, la légitimité de ces transferts n'est

pas implicite. C’est pourquoi le rôle des arbitrages politiques et des garde-fous éthiques doit être réaffirmé.

Groupe B4 Mars 1998.

PLAN

1. - La défense et les transferts d’armement

11. - La stratégie et l’équipement des forces armées

12. - La France et le commerce international des armes

13. - Les grandes orientations de la politique des ventes d’armes

2. - Le contexte industriel et économique

21. - L’impact des exportations d’armements sur le plan industriel

22. - Vers une nouvelle stratégie d’équipement des armées

23. - La nécessaire coopération industrielle

3. - Une stratégie d’exportation d’armements adaptée aux fins politiques

31. - La légitimité des exportations françaises

32. - Vers le désarmement et le contrôle des ventes

33. - Le soutien indispensable de cette stratégie par les armées

INTRODUCTION

" Nous espérons voir un monde fondé sur quatre libertés humaines essentielles. [...] La quatrième est la libération de la peur, ce qui, traduit à l'échelle mondiale, signifie une réduction des armements dans le monde entier, si poussée et si efficace qu'aucune nation ne sera en mesure de commettre un acte d'agression physique contre l'un de ses voisins partout dans le monde. "

Franklin D. Roosevelt, Discours sur les quatre libertés, 1941.

A toutes les époques les armes les plus perfectionnées ont été l'objet d'un fructueux commerce international qui n'est pas un trafic mais relève des ventes d'Etats à Etats. Les moyens militaires inondent d'ailleurs la planète ; le champ de bataille appartient aux combattants supérieurs en nombre, en détermination et les mieux armés. L'évolution des risques et des menaces invite à ne pas relâcher la vigilance et à ne pas baisser la garde. C'est pourquoi la stabilité géopolitique mondiale ressort aussi d'une stratégie des transferts d'armements conventionnels et de leur contrôle. Nous nous situons bien dans le cadre de la stratégie en abordant les moyens militaires par le biais de leur prolifération. Le phénomène des transferts d'armes, important et complexe par ses implications politiques, économiques et morales, demeure un des problèmes du monde contemporain. Nous montrons que les impératifs économiques ne doivent pas prévaloir sur les enjeux politiques et les exigences éthiques.

Sur le plan politique, il faut des moyens réels aux capacités vérifiables si l'on veut être pris au sérieux. Les Etats cherchent donc à s'équiper avec les matériels qui leur sont nécessaires au meilleur coût et en temps utile. Cependant les politiques et les militaires éprouvent des difficultés pour définir les besoins en terme de capacités et pour assurer la cohérence des politiques d'équipement. Dans le concert des nations la France doit tout mettre en œuvre pour préserver sa capacité à équiper ses forces. " C'est dans les budgets militaires que les véritables choix stratégiques sont inscrits. Le budget français pour 1998, c'est la fin de notre industrie d'armement et de ce que notre pays pouvait conserver de crédibilité stratégique. "

Dans le domaine économique, le marché s'inscrit dans le cadre de budgets nationaux d'équipement en baisse et donc d'un marché mondial en chute. Un processus de restructuration façonné par le nouvel environnement de sécurité et par la concurrence internationale entraîne des réductions des capacités productives et des pertes d'emploi. Le cadre national ne permettant plus de réorganisation industrielle d'une ampleur suffisante, la coopération européenne peut seule fournir les réponses appropriées.

Enfin d'un point de vue éthique, face à la guerre qui n'est pas prête de tomber en désuétude et face à la course aux armements, il faut s'efforcer de mettre en place un contrôle de l'exportation. Le risque est trop grand dans un climat de concurrence exacerbée de vendre les matériels les plus sophistiqués ou d'effectuer des transferts de technologies vers des Etats dont la stabilité paraît douteuse.

* *

*

1. - La défense et les transferts d’armement

" La France a eu la volonté de maintenir et de moderniser son potentiel industriel pour assurer en matière d’armement une indépendance suffisante pour que l’efficacité de sa défense ne soit pas tributaire de contraintes industrielles étrangères qui compromettraient sa liberté de décision. " La politique d’armement vise donc à doter la France de l’indépendance nécessaire à la crédibilité de sa dissuasion et à la liberté de ses actions militaires sur les théâtres extérieurs. De plus, elle est dictée par la politique étrangère et de défense puisqu’elle participe à déterminer les conditions d’exploitation de l’industrie. Les exportations d’armement, actes de gouvernement, sont une composante indirecte de la politique étrangère.

11. - La stratégie et l’équipement des forces armées

Par rapport à l’analyse des menaces et à la volonté de défense manifestée par le pays, les moyens financiers permettent de déterminer les systèmes d’armes dont il faut équiper les forces armées. La réflexion se situe au niveau d’une indispensable analyse stratégique et capacitaire qui traduit une volonté de sécurité et de puissance. Nous sommes bien dans le domaine de la stratégie qui concerne l'organisation de la défense d'un pays et la conduite générale de la guerre. Elle est fondée sur l'intelligence des rapports de force pour, selon Clausewitz, " contraindre l'ennemi à accepter notre volonté. "

Le système français de production d’armement a reposé sur un équilibre caractérisé par l’importance du rôle de l’Etat et l’existence d’un noyau dur de firmes spécialisées dans le secteur militaire. Le fonctionnement relevait d’un mode de régulation administré. Depuis quelques années, la transformation des marchés d’armement et la dérive des prix des matériels militaires remettent en cause ce système. En amont, les plans de restructuration des armées ont eu pour effet de réviser à la baisse les commandes de systèmes d’armes. La réduction des programmes d’armement répond à la diminution des menaces, à l’apparition de nouveaux risques et aux contraintes économiques impliquant de préserver les dépenses de personnels et de fonctionnement par rapport aux achats de matériels.

La Direction générale pour l'armement (D.G.A.) s'est aujourd'hui fixée pour mission cohérente de fournir les programmes dont les armées ont réellement besoin à défaut de ce que les industriels veulent vendre. Pour sortir du système cloisonné où prévalent les logiques d'armées et pour favoriser le processus décisionnel et les arbitrages de l'état-major des armées, huit systèmes de force ont été créés. Ils permettent d'avoir une vision globale correspondant à un raisonnement interarmées transverse. Cette typologie regroupe les systèmes d'armes concourant à la satisfaction d'une même fonction opérationnelle. Pour connaître les besoins, la D.G.A. s'efforce de mieux préparer l'avenir avec un plan prospectif à trente ans lié à la constante de temps de la durée de vie des matériels militaires. L'économie des coûts de développement et de production impose des développements rapides ; la boucle sera d'autant plus courte que les caractéristiques seront bien définies et les besoins clairement identifiés.

Pour engager des reformes de structure profondes, le politique doit prendre en considération le terrain de l'économie. L'Europe doit être le cadre de cette évolution non seulement parce qu'elle constitue la réponse indispensable aux puissantes restructurations de l'industrie américaine et qu'elle procurera des économies d'échelle mais surtout parce qu'elle est la traduction logique des alliances, de la coopération et des intérêts autour desquels s'articule notre politique de défense.

12. - La France et le commerce international des armes

Remarquons d'abord que le vocabulaire couramment employé est d'ordre économique en termes d'exportation, de marché, de vente, de client. A restreindre ainsi les transferts au seul domaine commercial, on exclut tout le champ de la coopération militaire et des dons de matériels de guerre. Ensuite, l'Etat français ne vend pas directement d'armement aux Etats acheteurs. Il passe par l'intermédiaire de ses industriels et de sociétés privées ou étatiques qui connaissent les pays clients potentiels et sont à même de créer des réseaux relationnels.

La contraction des marchés mondiaux d'armements classiques est nette même si la tendance n'est pas uniforme puisque les transferts se maintiennent et même augmentent en Asie. La recherche de conditions économiques viables s'impose donc pour la survie des entreprises liées à l'armement. Les exportations devraient alors aider à préserver l'appareil de production. La baisse des budgets militaires a des causes plus économiques que géopolitiques : partout dans le monde, les déficits publics serrent particulièrement les budgets d'équipement, véritables variables d'ajustement des budgets militaires. De plus, les ventes sont rendues difficiles par l'obligation des compensations (offsets). Le marché international se dégrade sans cesse à cause de la baisse de la demande internationale, de l'agressivité commerciale des Etats-Unis et de la surproduction mondiale en armements. " Pour la première fois dans l'histoire, un pays est sur le point de monopoliser le commerce international de l'armement. L'augmentation des coûts et la diminution des budgets

de défense exerce une pression sur les producteurs d'armes inefficaces et la plupart s'effondrent sous cette pression [...] Au début du XXI ème siècle, les Etats-Unis seront le seul producteur des armements les plus avancés. " Le bon fonctionnement de l'Alliance atlantique implique une harmonisation des procédures et une interopérabilité des équipements. Cette dernière notion poussée à l'extrême conduirait à celle de l'unicité des matériels qui ne pourraient être que d'origine américaine.

Entre pays d'inégal développement, la vente est accompagnée de services tels la maintenance, la formation des personnels et suivie de la livraison des pièces détachées nécessaires. En tout cas le commerce des armes provoque une dépendance des acheteurs à l'égard des vendeurs. Il grève par exemple lourdement les budgets de pays pauvres sans assurer leur indépendance. Un matériel militaire et un équipement civil peuvent être issus d'une même technologie ce que l'on appelle la dualité. Les transferts de technologie sont donc connexes aux exportations d'armements et créent là aussi une forme de dépendance.

La France soucieuse de maintenir son indépendance nationale poursuit la construction d'armes très perfectionnées et très coûteuses. Elle ne pourrait assumer de telles dépenses si ces armes étaient uniquement destinées à son armée. Aussi afin d'assurer la rentabilité de sa production, elle est devenue un des premiers exportateurs d'armes du monde.

13. - Les grandes orientations de la politique des ventes d'armes

A partir d'une analyse lucide de la situation internationale, des rapports de force qui en découlent, de la réalité française et des contraintes qu'elle engendre, la France a choisi d'avancer dans la voie du désarmement et de participer à la mise en place d'une véritable politique de sécurité collective. Face à la concurrence, les motivations des exportations ne sont pas uniquement d'ordre politique mais de plus en plus liées à des préoccupations d'ordre économique. Ainsi, la politique des ventes d'armes contribue à la bonne tenue du commerce extérieur ainsi qu'au développement de l'emploi ; elle permet une baisse des coûts de fabrication. Par ses ventes et ses accords militaires, la France peut soutenir des alliés mais risque de se trouver engagée dans des conflits régionaux. Avec son discours traditionnel de fournisseur alternatif, elle propose à ses clients de se dégager de la tutelle américaine. La responsabilité de l'Etat est d'élaborer les orientations en matière d'exportation, de mettre en œuvre et de contrôler la politique d'exportation retenue. Il participe à la réglementation de la maîtrise des armements.

Le rapport entre la qualité et le prix n'est pas le seul critère qui détermine une politique d'acquisition. La compensation, y compris les accords de coopération industrielle, ainsi que les considérations stratégiques, politiques, économiques et de sécurité sont des clefs de la conquête des marchés. Les impératifs de défense

nationale supposent qu'il y ait des garanties quant aux sources d'approvisionnement. La confidentialité des informations sensibles est vitale pour les intérêts nationaux et entraîne des contraintes pour les relations entre les consommateurs et les fournisseurs. Beaucoup de produits ont des coûts de recherche et de développement (R&D) d'une importance disproportionnée que la production de masse, rare par rapport à l'industrie civile, peut compenser.

La question des exportations est un bon révélateur d'une certaine insuffisance de maîtrise politique dans le domaine de la production d'armement. En effet, l'absence de moyens d'expertise mis à la disposition des assemblées parlementaires explique qu'il n'y ait pas de documents parlementaires réguliers consacrés à la question des transferts. Si le volume des armes d'origine française dont disposait l'Irak au moment de la guerre du Golfe a suscité quelques interrogations, aboutissant à créer une commission d'enquête sur les exportations et les prestations qui y sont directement liées, cette proposition a été jugée inopportune et inadaptée par la commission de la défense nationale.

Le soutien des exportations est primordial. Il passe par une bonne structuration de l'offre française, par un renforcement et une coordination de l'action politique et promotionnelle de l'Etat et par la définition d'une politique d'exportation pour les matériels développés en coopération européenne. Le Livre blanc sur la défense précise bien que la politique en matière d'exportation doit renforcer son dispositif de soutien et s'adapter à l'Union européenne.

La tendance qui se dégage donc de ce chapitre tient au fait que les intérêts économiques pèsent sur les facteurs de décision politique.

* *

*

2. - Le contexte industriel et économique

Créatrices d'emplois très qualifiés, les industries liées à la défense tiennent une place marquée dans notre tissu industriel national ; elles dégagent par exemple chaque année un solde commercial important. Remarquons au passage qu'il est préférable de parler d'industries liées à la défense plutôt que d'industries de défense tant le spectre des produits est large. Les groupes industriels possèdent d'ailleurs

une activité civile majoritaire et sont de tailles diverses. Personne ne croit évidemment que notre monde est celui de la concorde et de la félicité mais le dilemme consiste d'abord pour le gouvernement à chiffrer les crédits militaires en fonction des possibilités budgétaires. L'horizon européen est en tout cas devenu le cadre de référence des entreprises ; le développement des activités à l'exportation s'impose.

21. - L'impact des exportations d'armements sur le plan industriel

Les exportations d'armement ont décru depuis 1986 et le chiffre d'affaires global de l'industrie d'armement a, à son tour, suivi cette pente. Les exportations, qui représentent un tiers de ce chiffre d'affaires, conditionnent l'existence de l'industrie de l'armement française dont la réputation et les positions dans le monde sont reconnues. Cette industrie assure une couverture complète des besoins sans trou technologique. Leur poids économique et leur apport dans la balance des comptes sont connus. Les arsenaux sont en quête de clients solvables car les commandes de l'armée française sont en chute ou étalées dans le temps quand les programmes ne sont pas remis en cause. La baisse du chiffre d'affaires est plus marquée sur les ventes en France. L'industrie a besoin de connaître son marché pour se fixer des lignes de conduite, prévoir les investissements en personnels et les moyens financiers. De même, l'exportation est un grand stimulant par l'exigence des clients et la concurrence étrangère.

Au plan économique, les exportations offrent un effet de volume dont bénéficient l'armée française, l'amortissement des études et la fabrication d'outillages, la possibilité de l'autofinancement des entreprises dans l'effort de R&D, l'amélioration du commerce extérieur. Au plan politique, il s'agit plutôt d'un moyen d'influence sur les pays qui deviennent tributaires de la France par exemple pour les rechanges voire les munitions. Par ailleurs, l'envoi d'assistance militaire technique favorise l'introduction d'une conception de défense à la française.

Pour relever le défi de l'exportation, l'industrie doit améliorer à la fois sa souplesse d'adaptation aux besoins spécifiques des clients, le rapport entre la qualité et le prix, l'efficacité de son service après-vente tout en conservant les hautes performances des matériels offerts. La dérive des prix peut alors être la manifestation économique résultant de la recherche d'une sophistication technologique croissante issue de la course aux exportations. Chaque génération de matériel doit faire face à l'évolution de la menace due au progrès technique et de la nécessité de maintenir une parité entre les équipements militaires. Les marchés de l'armement ne fonctionnent pas comme des marchés concurrentiels déterminés par les prix mais par des considérations de diversification de fournisseurs pour limiter la dépendance, d'accès à certaines technologies avancées, de compensations économiques, de conditions politiques locales. Dans le cas des commandes nationales, ce sont les impératifs de performances techniques, les spécifications opérationnelles et l'autonomie des

conditions de production qui prévalent. Face au coût, il est cependant grand temps d'aller vers des matériels moins sophistiqués.

La chute du marché et l'âpreté de la compétition internationale rendent encore plus impératif le renforcement de la compétitivité de nos entreprises et la restructuration du secteur. Le système français doit être aligné sur un système mondial porteur d'une course à la performance des armements impulsée par le producteur dominant.

22. - Vers une nouvelle stratégie d'équipement des armées

Une politique industrielle dans le domaine de l'armement fut nécessaire pour réaliser la force stratégique de dissuasion française, pilier efficace de notre stratégie. L'objectif central et pertinent était alors l'indépendance de la France et en conséquence une situation d'autarcie et de suffisance. Cette indépendance, expression de notre souveraineté, conduisit à un outil industriel qui couvrait l'ensemble du spectre des besoins des armées. Aujourd'hui, l'objectif de la politique industrielle en matière de défense est de permettre au gouvernement d'avoir une autonomie de décision maximale.

Fondamentalement, l'horizon national a cessé d'être le cadre d'action industriel essentiel des firmes. Plusieurs des acteurs industriels majeurs ont entrepris de constituer des alliances importantes au plan européen par la fusion de filiales ou le rachat d'activités. Dans le partage des responsabilités entre l'Etat et les industriels pour initier les restructurations, il faut noter que ce sont les entreprises qui doivent s'entendre. L'Etat, quant à lui, doit solliciter, accompagner et faciliter par son rôle de régulateur l'application d'une réglementation stable. La tendance est à l'éclatement du noyau historique des firmes et à la primauté accordée aux groupes et aux comptes consolidés. Cela bouscule la vieille idée de souveraineté et de droit régalien des Etats sur leur industrie de l'armement. Les relations entre les armées françaises ou la D.G.A. et les industriels sont rendues difficiles par la position de l'Etat. Il est en effet tout à la fois client, vendeur, actionnaire, puissance publique qui définit les règles, industriel et tuteur. Ces contradictions incitent à la création d'industries à majorité privée, la puissance publique perdant en partie la capacité de mener une véritable politique industrielle. Il est nécessaire que soit manifestée une grande lisibilité de la demande, c'est à dire que l'expression du besoin militaire soit portée à la connaissance des industriels de l'armement avec une fiabilité aussi grande que possible. Si un tel objectif est atteint, on peut demander aux industriels d'anticiper sur la prévision des crédits budgétaires.

Les tendances futures, que sont les gains de productivité par la fermeture de sites, le départ de personnels, la coopération industrielle, les alliances de capitaux, les privatisations et la dualité avec les produits civils, se traduiront par des restructurations. Trois directions sont envisageables, celle du libéralisme économique par la loi du marché, la voie dirigiste par la création de pôles

technologiques spécialisés et une voie intermédiaire en coopérant sur des programmes communs. Pour les regroupements, le fait que notre pays ait conservé des sociétés nationales où le capital d'état est encore prépondérant soulève des difficultés. On s'oriente vers une participation minoritaire de l'Etat dans les entreprises qui s'intègrent dans des ensembles européens de vastes dimensions. D'ailleurs des entreprises recherchent déjà au-delà des frontières des partenaires acceptant de créer des entreprises à capitaux partagés. Les Etats peuvent intervenir directement en s'engageant à soutenir les regroupements qui ont leur faveur ou en agissant d'une façon plus discrète au niveau des programmes, de la définition des besoins et de la technologie. Les plans de restructuration doivent dans le détail provenir des industriels autour de structures internationales, paneuropéennes et non pas nationales. Les entreprises ont besoin d'un cadre de référence juridique sûr et transparent.

L'autosuffisance coûte trop cher ; il faut rester sur les domaines où nous sommes bons en constituant des pôles nationaux selon la logique de la filière ou par produit. L'industrie nationale forte de restructurations pourra trouver des alliances européennes.

23. - La nécessaire coopération industrielle

Jusqu'à présent les industries européennes de l'armement ont pu conserver leur grande compétence, la qualité des matériels l'emportant sur la pénalisation qu'entraîne l'absence de structure cohérente. La notion de marché de l'armement se concrétise en Europe quand les producteurs des systèmes d'armes prennent conscience que la seule satisfaction des besoins nationaux n'est plus suffisante pour soutenir leurs activités industrielles et qu'il faut élargir leurs débouchés.

En dehors du processus de restructuration industrielle, la production des armements en coopération se définit comme étant la participation de deux ou plusieurs pays à la réalisation commune de programmes d'armements correspondant à un besoin militaire commun en associant des moyens financiers, technologiques et industriels. Elle permet de garantir l'existence des programmes, de partager la R&D et de faire baisser les coûts de fabrication par effet de série. La coopération a des implications dans les domaines politique, militaire, technique et économique mais sa réalisation est handicapée par des conceptions tactiques différentes, par le niveau de perfectionnisme demandé, par l'établissement d'un besoin commun et par la question de la confidentialité. Il faut en tout cas souligner la nécessité du soutien politique. Par ailleurs, une attention particulière est à apporter à la logique d'une répartition des coûts des programmes en partant de besoins initialement affichés. Enfin, la préférence européenne doit de plus devenir une réalité.

Au niveau de l'U.E.O. la déclaration d'Erfurt résulte d'une réunion tenue par les ministres de la défense des Treize pays membres le 18 novembre 1997. Elle a

permis de réaffirmer la nécessité de la restructuration et de la rationalisation de l'industrie de défense ainsi que l'impérieux besoin d'œuvrer ensemble en matière de mise au point et d'acquisition d'armements. L'Organisation de l'armement de l'Europe occidentale (O.A.E.O.) se présente comme étant le précurseur d'une Agence européenne de l'armement (A.E.A.). De même, l'organisme conjoint de coopération en matière d'armement (OCCAR) qui gère des programmes communs d'armement préfigure l'A.E.A. par une autre approche. L'objectif affiché est de donner à l'industrie des indications précises sur les besoins communs en équipement puis de les inciter à se regrouper en consortium. Dans l'O.A.E.O. l'approche est plutôt politique, chaque pays disposant d'une voix alors que pour l'OCCAR, la démarche est avant tout économique, l'engagement financier d'un pays détermine son poids. D'autre part, en terme de R&D, la première donne la priorité à l'innovation technologique bottom-up et la seconde part de l'expression du besoin des forces top-down. Au niveau de la commission européenne, pour préparer un grand marché européen de l'armement, la commission européenne préconise une approche globale avec l'élaboration d'une politique européenne d'armement qui couvre les transferts intra-communautaires à travers les questions de la circulation des biens, des marchés publics et du régime douanier.

Malgré des déclarations de principe, la prise de conscience d'un espace européen est lente par rapport à l'urgence de la situation des entreprises d'armements européennes. La création quasi simultanée de l'O.A.E.O. et de l'OCCAR est sans nul doute une avancée vers une Europe de l'armement mais montre bien les difficultés rencontrées. La logique voudrait que la politique d'armement se déduise d'une politique de défense commune issue elle-même de la Politique européenne de sécurité et de coopération (P.E.S.C.). Les industriels n'ont pas le temps d'attendre que se constitue cette politique de défense commune. Deux approches sont donc complémentaires à savoir celle des gouvernements et celle des industriels.

Ainsi se mettront en place d'une part une coopération européenne renforcée et plus efficace en augmentant la part des programmes construits en coopération et d'autre part une restructuration de l'industrie liée à la défense en créant des pôles nationaux susceptibles de préfigurer la formation de futurs groupes européens. Cependant, l'exportation d'un matériel issu d'une démarche de coopération industrielle pose des problèmes complexes à cause de la politique variée et divergente des Etats sur les exportations d'armes. Peut-on alors exporter sans l'accord de tous les partenaires ?

* *

*

3. - Une stratégie d’exportation d’armements adaptée aux fins politiques

" Qui ne crie pas la vérité quand il la sait se fait complice des menteurs et des faussaires. " En effet ce qui est légal devient normal ; ce qui est normal et généralisé finit par devenir moral, lente dégradation des consciences. Dès la fin de 1991, les Nations unies ont cherché à obtenir d’avantage de transparence en créant un Registre international des transferts d’armes conventionnelles. Par ailleurs, l’église catholique a rappelé des exigences éthiques dans le document du Vatican intitulé le commerce international des armes. Cela intervient au moment où on peut craindre une dépolitisation des enjeux au profit d’une perspective plus directement commerciale puisque le commerce des armes devient un champ d’affrontement entre puissances exportatrices.

31. - La légitimité des exportations françaises

Pourquoi vendre des armes ? Les acheteurs ont le droit à la sécurité dans un monde en mutation et soumis aux pressions ; les vendeurs se doivent d’aider des alliés qui ont des besoins spécifiques. Tout pays a le droit et le devoir de s’équiper pour assurer sa sécurité. Pour se défendre il faut produire, coopérer, exporter ou acheter à l’extérieur. Les besoins légitimes de sécurité doivent cependant rester à un niveau de suffisance défensive. La vente des armes, acte hautement politique, à un pays qui en fait la demande peut être considérées comme une manière de respecter sa souveraineté ce qui n’empêche pas un devoir de vigilance. Pourtant, la politique d’exportation constitue un pacte inégal qui permet éventuellement de perpétuer une influence sur les armées et les gouvernements de certains pays acheteurs. On doit se demander comment situer les ventes d’armes françaises mues en partie par des impératifs commerciaux vis à vis d’Etats qui cherchent à prendre en charge leur sécurité. De plus, les fournitures d’armes contribuent à alimenter des courses aux armements locales qui risquent de favoriser la confrontation armée au détriment de la négociation et des alliances. Mais nos exportations s’inscrivent fondamentalement et officiellement dans une logique de paix.

Sur le plan du droit des conflits le droit des armes évolue vers la mise en place d’un droit du désarmement. La France est un élève exemplaire qui en tire légitimité néanmoins la valeur morale d’une telle idée est contestable. En fait, trois questions se posent qui sont de savoir s’il faut encadrer les armes, comment le faire, et si le droit est le meilleur moyen d’y arriver. Il n’existe que très peu de règles de droit international spécifiques au commerce des armes classiques. Le traité des Forces conventionnelles en Europe (F.C.E.) en est un exemple. La difficulté se situe dans la mise en œuvre des régimes de contrôle et d’inspection. Le code de conduite en

matière de transfert d'arme initié par la Grande-Bretagne et la France va commencer à être discuté au niveau européen. L'utilisation d'un registre sur les transferts est une autre approche. Le droit est donc un instrument parmi d'autres de la maîtrise des armements conventionnels. La manière dont les textes sont élaborés heurte le moraliste puisqu'ils portent sur les maux superflus ce qui sous entend que certains maux seraient acceptables.

La communauté européenne a prévu, dans son budget 1993, une ligne spécifique, baptisée KONVER, destinée à soutenir entre autres les projets de reconversion de l'industrie de l'armement vers des activités civiles. En effet, aussi longtemps que l'on produira des armes, on les retrouvera officiellement ou par l'intermédiaire du marché noir dans les foyers de crise. Elles continueront à armer des chefs de guerre, des factions rebelles et à empêcher la solution politique de conflits dans le monde entier. L'arrêt des ventes d'armes est donc indissociable de l'arrêt de leur fabrication. Malheureusement l'économie de notre pays et celle de régions entières ainsi que des centaines de milliers d'emplois dépendent de la fabrication d'armes de mort. La reconversion exige une volonté politique très ferme et les moyens budgétaires correspondants.

Après un sursaut au lendemain de la Guerre du Golfe où les occidentaux ont regretté de se retrouver confrontés à des escadrilles de Mirages, d'Exocets et autres fleurons de notre industrie vendus à notre ancien ami Saddam Hussein, la France a recommencé à se battre pour les marchés du Moyen-Orient, du Sud-est asiatique et à participer à des salons pour la promotion des armes les plus modernes. Il est de même surprenant de voir que l'on vend parfois des matériels trop sophistiqués à des pays qui ne peuvent pas en acquérir la maîtrise. Les industriels et les hommes politiques utilisent souvent le fait que les ventes d'armes sont génératrices d'emploi pour les justifier. Mais la priorité doit rester aux arguments politiques et éthiques.

32. - Vers le désarmement et le contrôle des ventes

Le Livre blanc sur la défense considère les ventes d'armes comme une nécessité presque impérieuse tout en appelant à la maîtrise des flux d'armement. Il faut ici rappeler les principes de modération et de suffisance. Sous la responsabilité de la Commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre (C.I.E.E.M.G.), le dispositif de contrôle français des exportations revêt un caractère extrêmement rigoureux et efficace sous la présidence du Secrétariat général de la défense nationale.

En France la règle est que les exportations d'armes sont interdites. Pour y déroger, les trois autorisations successivement de prospection, de négociation et de signature du contrat sont requises. L'autorisation de prospection peut sembler superfétatoire tant les produits sont présentés dans le monde entier au travers de grandes expositions et tant la nécessité pour les industriels de saisir toutes les opportunités

leur impose une omniprésence. Un équilibre reste à trouver entre la contrainte et la garantie pour l'industriel d'être autorisé à exporter après la phase prospective. Une solution pourrait être de rendre l'autorisation de prospection facultative. De même, l'autorisation de signature semble faire doublon avec l'autorisation de négociation. Cependant la situation géopolitique peut évoluer pendant la longue période de négociation.

Quatre idées guident l'esprit des exportations d'armes de guerre. Il s'agit de la volonté de ne pas créer d'instabilité régionale, de ne pas entraver les efforts de maîtrise des armements conventionnels, d'insérer les ventes d'armes dans une politique globale de coopération avec les pays acquéreurs et enfin de ne pas nuire à la crédibilité de notre dissuasion, à la capacité opérationnelle et à la sécurité de nos forces. Le droit de veto des armées dans la procédure d'obtention d'une autorisation d'exportation est la conséquence de cette quatrième ligne directrice. La clause de non-réexportation des matériels, signée par l'Etat acheteur, est une bonne garantie pour la dernière destination des matériels : c'est la respectabilité internationale des Etats qui est engagée.

Cependant, les critères de choix du C.I.E.E.M.G. ne sont pas publics. La France a adopté les critères européens qui eux sont connus. Le contrôle parlementaire et toute information sérieuse du public sont actuellement inexistants, le système de contrôle étant uniquement administratif. La France considère qu'il faut privilégier la confidentialité et la rapidité des décisions. En ce qui concerne le Registre international des ventes d'armes conventionnelles des Nations unies, chaque Etat est invité à contribuer en donnant ses propres informations. Il n'est aujourd'hui pas possible de contrôler ces dernières en dehors de recoupements entre les déclarations des Etats acheteurs et vendeurs.

33. - Le soutien indispensable de cette stratégie par les armées

La référence que constituent les armées françaises demeure considérable. Le déploiement de moyens pour aider l'industriel à vendre des matériels affirme une volonté nationale de promouvoir un produit national. Il n'est pas dans les missions des armées d'être au côté des exportations mais le soutien est indispensable. Ainsi la caution de l'armée française est un atout, sa présence un gage de qualité. La demande du client se porte aussi sur la formation pour laquelle le militaire opérationnel est particulièrement compétent. De plus les armées sont partie prenante dans l'accompagnement du client et la mise en place d'un système d'environnement des exportations.

Les inconvénients de la participation de militaires tiennent dans l'obligation d'achat par les armées qui s'équipent alors avec des matériels pas toujours adaptés à leurs besoins et qui sont quelquefois livrés avec retard. Par ailleurs, beaucoup d'officiers et de sous-officiers sont détachés sans compensation, sans retombées directes pour

les armées voire avec une surcharge de formation pour les écoles. Si les idéaux militaires peuvent être opposés aux exportations d'armement, si les militaires peuvent être tentés par l'importation de matériels étrangers adaptés au besoin et si les militaires ne souhaitent pas être contraints de s'équiper d'un type de matériel exportable, les armées ne peuvent cependant qu'être impliquées dans les exportations.

L'armée de terre a préparé un plan d'action pour le soutien aux exportations en établissant des priorités par région et par système d'arme. Elle mène des actions de présence, des évaluations de matériels destinés à l'exportation et l'assistance technique aux opérations d'exportation. Une planification des activités au côté des industriels régule les nombreuses demandes. Au sein de chaque armée, un officier général est chargé de mission au sujet de la participation de son armée. Le format actuel impose de faire des choix ; cette mission supplémentaire de soutien des exportations doit être financée, remplie par des effectifs et avec des moyens disponibles.

La place et le rôle des armées sont reconnus dans la chaîne d'exportation. Il est de la responsabilité du politique de confier cette nouvelle mission aux armées le cas échéant. Pour cela, une coordination au sein du Ministère de la défense, mais aussi interministérielle, est indispensable. Les armées peuvent apporter leur aide aux industriels à travers leur compétence sur l'emploi et les équipements. Les exportations sont favorisées lorsque les armées françaises sont dotées du matériel ou le mettent en œuvre. Le rôle traditionnel de l'armée française concerne sa participation aux marchés internationaux d'armement, les démonstrations dynamiques au profit de clients potentiels. Il constitue un atout pour la commercialisation des matériels français.

Le marché de l'armement régi par les lois de l'économie, restera un marché sous contraintes puisque les acheteurs sont des Etats et que les échanges sont réglementés par la puissance publique. Malgré le poids des impératifs économiques, les arguments politiques et éthiques doivent rester déterminants.

* *

*

CONCLUSION

" Le plus grand dérèglement de l'esprit est de croire que les choses sont parce qu'on veut qu'elles soient. Il est parfois fatigant d'être contredit, mais il est plus dangereux de ne pas l'être. "

Le commerce des armes est donc aussi inévitable que ses retombées politiques et commerciales demeurent complexes. L'industrie de défense est une composante majeure de la capacité de la France à se défendre. L'Etat français, les industriels et les offices doivent coordonner leur action pour faire face à une concurrence féroce. D'ailleurs la vente d'armes entre Etats est un acte politique qui implique une confiance réciproque et une nécessaire coopération de défense auxquels les acteurs doivent se préparer. La concurrence ainsi qu'un marché français erratique en termes de lieu et de type de matériel imposent de jouer toutes les parties. La France cherche à s'implanter dans les pays qui ont un budget d'équipement et des importations conséquents.

Les conditions de réussite et de continuation de notre présence solide dans les armements sont la confiance politique entretenue par des visites officielles réciproques, la qualité technique mais aussi la compétitivité, le soin apporté aux aspects de la maintenance et de la formation, la question des compensations. Les armées doivent soutenir ces exportations par une participation coordonnée. L'enjeu pour la France est en priorité de restructurer son industrie. Par contre, ses faiblesses se situent dans l'étroitesse du marché national, des coûts élevés et une productivité trop faible. La vente d'armes ne correspond plus à des actions ponctuelles sell and forget et ainsi la relation entre un client et son fournisseur se transforme en un partenariat stratégique, véritable coopération d'armement.

Quant à l'Europe qui cherche encore sa voie dans la mise en œuvre d'une défense commune, malgré les divergences sur les questions d'exportation de matériels militaires, elle peut jouer la carte de la coopération ou celle des regroupements industriels. Ainsi, il convient d'encourager sans attendre toute action tendant à restructurer le tissu européen des industries de l'armement. L'Europe de l'armement devra bien exister mais il y faudra plusieurs dizaines d'années.

Les exportations d'armement françaises doivent s'efforcer d'être fortes de la fiabilité de systèmes d'armes de haut de gamme, de la stabilité de la politique d'exportation et du bilan défendable en terme de moralisation. La politique d'exportation repose sur la volonté d'être présent au plan international en participant à la sécurité globale ainsi que sur la responsabilité en assurant un contrôle réglementaire très solide et en participant au dialogue international de contrôle des armements.

* *

*

Bibliographie

[1] - Bernard Adam, 1996, Union européenne et exportation d'armes, Les dossiers du GRIP, Institut européen de recherche et d'information sur la paix et la sécurité, Bruxelles.

[2] - Bruno, Barillot, Belkacem, Elomari, 1994, Les transferts d'armes de la France depuis la fin de la guerre du Golfe, Etude effectuée pour la commission française Justice et Paix, novembre 1994, Paris.

[3] - Bruno Durieux, 1996, Mission de réflexion et de proposition sur la politique d'exportation des équipements de défense, Rapport au Premier Ministre, 31 mars 1996.

[4] - Jean-Paul, Hébert, 1995, Production d'armement : mutation du système français, notes et études documentaires, n° 5009-10, 1995-4-5, la documentation française, Paris.

[5] - Jean-Pierre, Maulny, 1996, Ventes d'armes et industrie de l'armement, sous la direction de Pascal Boniface, l'année stratégique 1996 et les équilibres militaires, Iris-Arléa, Paris.

[6] - L'armement, 1995 : Ethique et armement, Revue de la Délégation Générale pour l'Armement, n° 48, aout-septembre 1995.

[7] - Conseil pontifical Justice et paix, 1994, Le commerce international des armes, une réflexion éthique, Pierre Téqui éditeur, Paris.

[8] - Stratégie, 1990, Le désarmement, n° 47, 3ème trimestre 1990, Fondation pour les études de la défense nationale (FEDN), Paris.

[9] - Le Livre Blanc sur la défense, 1994.

[10] - Le Livre Blanc sur la défense nationale, tome I, 1972.

[11] - Communication de la commission européenne, Mettre en œuvre la stratégie de l'union en matière d'industries liées à la défense, COM(97) 583 finale du 12 novembre 1997.

[12] - Conseil des ministres de l'Union de l'Europe Occidentale, Déclaration d'Erfurt, 18 novembre 1997.

[13] - Institut européen de défense et de sécurité, Les industries européennes de l'armement en 1997, propositions d'un groupe de réflexion, rapporteur IGA (CR) Daniel Coulmy, décembre 1997.