



**Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale
Assemblée européenne intérimaire de la sécurité et de la défense**

DOCUMENT A/1719

6 décembre 2000

QUARANTE-SIXIÈME SESSION

**Les conséquences des fusions des industries de défense en Europe
– Réponse au rapport annuel du Conseil**

RAPPORT

présenté au nom de la Commission technique et aérospatiale
par M. Kolb, rapporteur

ASSEMBLÉE DE L'UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE
ASSEMBLÉE EUROPÉENNE INTÉRIMAIRE DE LA SÉCURITÉ ET DE LA DÉFENSE
43, avenue du Président-Wilson, 75775 Paris Cedex 16
Tél. 01.53.67.22.00 – Fax 01.53.67.22.01
E-mail : assembly@weu.int
Internet : <http://www.weu.int/assembly/welcome.html>

*Les conséquences des fusions des industries de défense en Europe
– Réponse au rapport annuel du Conseil*

RAPPORT¹

*présenté au nom de la Commission technique et aérospatiale²
par M. Kolb, rapporteur*

TABLE DES MATIÈRES

RECOMMANDATION n° 679³

sur les conséquences des fusions des industries de défense en Europe

EXPOSÉ DES MOTIFS

présenté par M. Kolb, rapporteur

- I. Les mécanismes de coopération
 - (i) L'OCCAR et la LdI
 - (ii) Le rôle de l'Union européenne
- II. Les fusions dans l'industrie européenne de défense
 - (i) un exemple d'intégration verticale : BAe
 - (ii) l'association/fusion : l'exemple d'EADS
- III. La place des Etats dans EADS
- IV. Conclusions

1. Adopté par la commission par 19 voix contre 0 et 2 abstentions le 15 novembre 2000.

2. *Membres de la commission* : M. Atkinson (président) ; MM. Cunliffe (remplaçant : O'Hara), Kolb (vice-présidents) ; Mme Aguiar, MM. Arnau Navarro, Ceder, Cherribi, Diana (remplaçant : Provera), Díaz de Mera, Dimas, Dolazza, Etherington, Hauptert, Jung, Le Guen, Luís, Maass, Marshall (remplaçant : Wray), Martínez Casañ, Monfils, Neuwirth, Olivo (remplaçant : Lauricella), Rigo (remplaçant : Turini), Thönnès, Valk, Valleix, Wodarg, Mme Zissi.

Membres associés : MM. Bergvinsson, Eörsi, Kalkan, Macé, Malat, Marthinsen, Pokol, Saglam, Yürür, Zemke, Zielinski, Zlotowski.

Note: *Les noms des participants au vote sont indiqués en italique.*

³ Adoptée par l'Assemblée le 6 décembre 2000 (12^e séance).

RECOMMANDATION n° 679

sur les conséquences des fusions des industries de défense en Europe

L'Assemblée,

- (i) Tenant compte des différentes structures européennes concernant la coopération en matière d'armement, qui ont pour objectifs de résoudre les problèmes posés par les convergences opérationnelles, le droit des sociétés, les exportations, les systèmes juridiques et fiscaux ainsi que la coordination des activités de recherche et développement et des acquisitions ;
- (ii) Se félicitant du travail réalisé à cet égard par ces organisations au sein de l'UEO, l'UE et l'OTAN, mais aussi des efforts menés par certains pays en dehors de ces institutions, comme c'est le cas pour l'OCCAR et la LdI ;
- (iii) Considérant, néanmoins, que la multiplication de ces organes révèle la persistance de problèmes fondamentaux qui relèvent de l'harmonisation des politiques nationales des Etats ayant des cultures et des intérêts différents, voire divergents ;
- (iv) Constatant que les questions les plus sensibles, qui concernent la convergence opérationnelle, le synchronisme des acquisitions et l'harmonisation budgétaire, sont depuis longtemps à l'étude, notamment au niveau du GAEO et du POLARM, sans que l'on soit parvenu à une solution satisfaisante ;
- (v) Considérant que la convergence opérationnelle et la politique d'acquisitions sont conditionnées par la culture militaire des pays, leurs zones d'intérêt internationales, les budgets de défense nationaux et, très souvent, par des préoccupations strictement industrielles ;
- (vi) Soulignant qu'une véritable convergence opérationnelle et une harmonisation des acquisitions seront une réalité le jour où l'ensemble des pays européens reconnaîtront ensemble la nécessité d'une politique de défense commune, liée par des objectifs communs ;
- (vii) Estimant que, même si les questions mentionnées ci-dessus peuvent être réglées progressivement, les problèmes structureux demeureront liés aux retombées industrielles issues de la coopération, ainsi qu'à l'harmonisation des règles d'exportation ;
- (viii) Considérant que la disparition du principe du juste retour, recommandée par la LdI, devrait s'assimiler en fait à une spécialisation croissante des différentes industries fusionnées, comme c'est déjà le cas au sein d'Airbus, et à une renonciation au fractionnement des tâches ;
- (ix) Considérant que ce type de structure, intéressant l'ensemble des industries européennes, devrait agir de façon déterminante dans le sens de la préférence européenne, chaque pays ayant intérêt au développement du groupe transeuropéen ;
- (x) Constatant par ailleurs que l'OAEI et l'OCCAR représentent, par rapport aux autres organes qui les ont précédés, des avancées majeures car ils sont dotés d'une personnalité juridique qui les autorise à passer des contrats, à les gérer, à harmoniser les politiques d'acquisitions des pays membres et à coordonner leur R&D et, dans le cas de l'OCCAR, à mettre en place sa propre politique d'acquisitions ;
- (xi) Estimant que la LdI représente elle aussi certaines avancées car elle est orientée vers l'intégration des industries de défense – son objet visant à normaliser les rapprochements entre sociétés transnationales – et prône donc une série de règles permettant l'accès aux données de recherche, la normalisation des échanges technologiques, l'harmonisation des règles d'exportation ou l'interdépendance européenne dans la fourniture des matériels de défense ;
- (xii) Consciente que si les aspects positifs de l'OCCAR et de la LdI sont incontestables, il n'en demeure pas moins que les Etats n'ont pas encore renoncé à certaines de leurs prérogatives ;
- (xiii) Considérant par ailleurs qu'en matière d'exportation d'armements, la plus grande prudence s'impose, en particulier en cas d'exportation vers les zones de conflit déclaré ou latent ;
- (xiv) Constatant qu'en ce qui concerne les fusions dans l'industrie européenne de défense, l'Europe a été contrainte de tenir compte de la coexistence d'entreprises de nationalités différentes, soumises à des règles variées, et plus ou moins liées aux divers Etats, et que ce rapprochement n'a donc pu se faire sous la simple pression des lois du marché, mais avec l'implication des Etats ;
- (xv) Soulignant que la possibilité de fusions véritablement réussies reposait sur deux conditions essentielles, d'une part que les entreprises disposent de la capacité légale de fusionner entre elles et, d'autre part, que les Etats leur accordent la possibilité effective de mettre en oeuvre ces fusions, entre

autres, par une harmonisation des normes, des règles d'exportation et des possibilités de transfert technologiques ;

(xvi) Se félicitant de la création d'EADS qui, réunissant les activités aéronautiques d'Aérospatiale-Matra, CASA et DaimlerChrysler Aerospace, représente un pas décisif pour le développement d'une politique européenne commune de sécurité et de défense ;

(xvii) Reconnaissant que la structure complexe de la nouvelle société est dictée par la difficulté de créer un groupe transnational à partir de sociétés jugées d'importance stratégique pour les Etats ;

(xviii) Considérant qu'en attendant une future procédure européenne qui permettrait d'harmoniser les politiques des entreprises de défense fusionnées et qui se révélerait pleinement applicable, EADS risque à court terme de se trouver confrontée à un certain nombre de problèmes liés aux questions de transfert de technologie et des droits à l'exportation, sans compter les questions juridiques inhérentes au rapprochement des entreprises de pays différents ;

(xix) Constatant que, si la rentabilité et le fonctionnement de la société ne sont pas intrinsèquement un sujet d'inquiétude à court terme, on peut toutefois s'interroger sur la rationalité du rapprochement à plus long terme si les budgets de défense restent relativement faibles et que les problèmes de convergence opérationnelle, de juste retour et d'harmonisation des budgets ne sont pas réglés de façon plus satisfaisante ;

(xx) Estimant par ailleurs que la création d'EADS ne devrait pas avoir d'incidences sur le maintien des sites de production et des emplois ;

(xxi) Considérant que la perception du rôle de l'Etat en Europe reste liée à une notion de contrôle de l'industrie plutôt qu'à son soutien par une approche dynamique comme c'est le cas aux Etats-Unis, où l'Etat maintient son niveau d'investissements en matière de R&D même quand les budgets militaires décroissent,

RECOMMANDE AU CONSEIL

1. D'accorder un soutien accru aux activités du GAEO et de l'OAE0 et de leur donner l'impulsion politique nécessaire ;
2. De favoriser la participation des pays associés partenaires intéressés à la coopération en matière d'armement au sein du GAEO et de l'OAE0 ;
3. D'encourager les pays producteurs d'armement à accélérer les efforts qu'ils déploient afin de faciliter et de soutenir la mise en place d'entreprises de défense transnationales ;
4. De veiller à ce que :
 - (a) le principe du juste retour soit orienté dans le sens d'une spécialisation reposant sur les capacités existantes de certains pays et d'une renonciation au fractionnement des tâches ;
 - (b) le code de conduite européen soit modifié de façon à ne pas donner lieu à des interprétations diverses, en particulier en cas d'exportation vers les zones de crises, où les droits de l'homme sont remis en cause ou qui sont sur le point d'entrer en conflit ;
 - (c) les dispositions contenues dans la LdI concernant d'une part la possibilité pour les Etats de contraindre les entreprises de défense transnationales à maintenir certaines capacités industrielles propres, même quand les raisons économiques s'y opposent et, d'autre part, le régime de communication des informations classifiées soient révisées pour éviter de porter préjudice au fonctionnement interne de ces entreprises ;
 - (d) le désengagement des Etats par rapport à leurs industries de défense s'accompagne d'une prise de responsabilité de l'Union européenne pour dégager des critères et normes communs, en vue notamment d'une réglementation des marchés publics de l'armement ;
 - (e) la politique de contrôle de l'industrie de défense par les Etats soit remplacée par une politique de soutien de ces derniers aux investissements nécessaires en matière de R&D ;
 - (f) des efforts complémentaires soient faits pour parvenir à régler les problèmes posés par la convergence opérationnelle, la synchronisation des acquisitions, le droit des sociétés, les systèmes juridiques et fiscaux et le transfert de technologies ;
 - (g) les groupes POLARM et COARM soient renforcés afin de favoriser la mise en application de l'accord LdI ;

(h) l'industrie soit encouragée à poursuivre son processus de restructuration au niveau de leurs systèmes, y compris de leurs fournisseurs, avec pour but, à moyen terme, d'ouvrir le marché de la défense des États-Unis et de l'Union européenne, en instaurant notamment le libre-échange multilatéral et en évitant les régimes préférentiels bilatéraux ;

5. De procéder à la création de l'Agence européenne de l'armement qui associerait, d'une part, dans un cadre élargi, la totalité des pays membres du GAEO auxquels s'appliquerait un ensemble de règles générales et, d'autre part, dans un cadre plus réduit, les pays susceptibles de s'entendre sur des règles particulières, cette Agence ayant pour tâche d'établir des procédures européennes communes en matière d'acquisition, fondées sur des besoins, des règles et des calendriers d'acquisitions harmonisés.

Exposé des motifs

(présenté par M. Kolb, rapporteur)

I. Les mécanismes de coopération

1. Depuis 1992, l'UEO et l'Union européenne ont mis en place un certain nombre de structures qui visent toutes à régler les mêmes problèmes, à savoir les convergences opérationnelles, le droit des sociétés, les exportations, les systèmes juridiques et fiscaux, ainsi que la coordination dans la recherche, le développement et les acquisitions.
2. Au niveau de l'UEO, on compte ainsi le GAEO (Groupe Armement de l'Europe occidentale) et l'OAEO (Organisation de l'Armement de l'Europe occidentale), où ont été conclus les mémorandums d'entente Thales, Euclid et Socrate, ainsi qu'Eurolongterm¹.
3. Au niveau communautaire, on compte le POLARM et le COARM ainsi que le Code de conduite en matière d'exportation d'armements, et au niveau intra-européen (non communautaire), l'EDIG (Groupe des industries européennes de la défense), l'OCCAR (Organisation conjointe de coopération en matière d'armement), qui a force de traité, ainsi que la LdI (Lettre d'intention) destinée, elle aussi, à se transformer en traité.
4. Enfin, l'OTAN dispose de ses propres structures, comme le Comité des directeurs nationaux des armements (CDNA), le NIAG (Groupe consultatif industriel OTAN) et divers groupes de normalisation des armements.
5. Ces différents instruments, théoriquement dotés d'outils particuliers, concourent tous à la même tâche avec plus ou moins de succès. Le statut récemment acquis par l'OCCAR et par la LdI démontre que l'harmonisation de l'organisation de l'Europe de la défense progresse sensiblement, atteignant des résultats inespérés en termes juridiques et politiques. Toutefois, le foisonnement de ces organismes dénote la persistance de problèmes fondamentaux qui sont aisément définissables, chaque nouvel organisme traitant des questions que ses prédécesseurs ne sont pas parvenus à régler : ainsi les questions de convergence opérationnelle, de synchronisation des acquisitions, de retours industriels, de transferts de technologies et de droits à l'exportation restent pendantes.
6. On peut classer les problèmes auxquels les Européens sont confrontés en deux catégories : la première relève de l'harmonisation des politiques nationales et pourra être résolue au fur et à mesure de l'unification juridique et politique ; la seconde relève du caractère même de l'Europe qui demeure, à l'inverse des Etats-Unis, une juxtaposition d'Etats aux cultures et aux intérêts différents, voire divergents.
7. Ainsi, les problèmes de transferts de technologies, d'harmonisation des normes juridiques, de droit du travail ou de droit fiscal relèvent des affaires courantes européennes et ils seront réglés progressivement, permettant aux entreprises du secteur de l'armement de bénéficier des mêmes normes que leurs autres concurrents du secteur industriel et commercial. Le rapport COM (97) 583 final de la Commission européenne et surtout la LdI abordent ces questions et devraient permettre de les résoudre partiellement, en particulier une fois que la LdI aura acquis le statut de traité.
8. Plus sensibles sont les questions de convergence opérationnelle, de synchronisation des acquisitions et d'harmonisation budgétaire. Celles-ci font l'objet d'études depuis de nombreuses années, en particulier au niveau du GAEO et du POLARM, sans qu'une solution idéale ait pu être trouvée. La convergence opérationnelle et la politique d'acquisitions sont en effet conditionnées par la culture militaire des pays, leurs zones d'intérêt internationaux, les budgets militaires nationaux et, très souvent, des préoccupations strictement industrielles.
9. La définition des missions d'un hélicoptère d'assaut comme le Tigre a ainsi été relativement difficile, alors même que la France et l'Allemagne reconnaissaient le besoin impératif de leurs forces armées d'acquérir ce type de matériel, essentiellement parce que les missions attribuées à la plate-forme commune différaient dans leur but. Le douloureux accouchement du Tigre est assez symptomatique, alors que les problèmes de budget, de retour industriel et de transferts technologiques étaient

¹ Pour une information détaillée sur les cadres de coopération en matière d'armement, voir le Document 1483 de l'Assemblée, «Le GAEO : la voie à suivre» de Mme Guirado et Lord Dundee, et le Document 1671 «La coopération en matière d'armement dans la construction future de l'Europe de la défense – Réponse au rapport annuel du Conseil» de M. O'Hara.

relativement peu importants. On imagine facilement que ces difficultés sont décuplées avec des programmes technologiquement lourds, en particulier dans le domaine aérospatial.

10. En fait, si les questions de convergence opérationnelle et l'harmonisation des acquisitions ne représentent pas un problème structurel en Europe, des programmes de coopération ayant déjà été appliqués avec succès, elles demeurent un frein important à toute coopération industrielle. Elles nécessitent en effet que les pays s'accordent sur des capacités communes minimales, ce qui prend du temps, mais aussi sur l'attribution quasi simultanée de budgets pour les matériels. Les différents pays concernés doivent donc avoir les mêmes besoins en matériel au même moment, et pour les mêmes missions.

11. On peut donc supposer qu'une véritable convergence opérationnelle et qu'une harmonisation des acquisitions apparaîtront en Europe le jour où l'ensemble des pays du vieux continent reconnaîtront ensemble la nécessité d'une politique de défense commune, liée par des objectifs communs.

12. Compte tenu des intérêts nationaux des différents Etats, cela implique que l'Union européenne se définisse un rôle vers l'Europe de l'Est et vers le Sud de la Méditerranée, ces deux zones représentant la zone d'intervention classique des Etats européens. La variété des théâtres concernés exigerait dans l'idéal la définition de matériels relativement différents, en particulier sur le plan des équipements terrestres.

13. A ce niveau, la relative disparité entre les industries de défense européennes n'est pas un réel désavantage, un vaste éventail d'outils étant proposé au consommateur. De ce fait, si une certaine rationalisation semble indispensable, la persistance de la variété dans l'offre devrait permettre de calibrer plus efficacement les acquisitions, étant donné que certaines nations donnent la priorité à une défense continentale alors que d'autres favorisent un plus grand interventionnisme, dans le cadre des opérations de paix par exemple. Dans ce cas, non seulement les matériels requis devraient être différents, mais la restriction de l'offre conduirait invariablement à acheter hors d'Europe, en particulier pour les matériels légers.

14. Si l'on admet, avec un certain optimisme, que la question de la convergence opérationnelle se réglera lentement, et qu'une certaine synchronisation pourra être établie dans les programmes d'acquisition, les problèmes structurels demeurent, liés aux retombées industrielles issues de la coopération, ainsi qu'à l'harmonisation des règles d'exportation.

15. La coopération entre les différents pays européens est basée sur plusieurs éléments contradictoires. A l'origine, la coopération doit permettre d'abaisser les coûts d'acquisition nationaux et de favoriser le développement des capacités industrielles et technologiques des pays participants. Il en résulte que chaque pays entend bénéficier de l'attribution de commandes affectées à ses propres sites de production et exige des retours sur investissements autant financiers que technologiques.

16. L'expérience a montré que l'évolution des spécifications opérationnelles et la duplication des sites de production et des laboratoires de recherche entre les partenaires entraînent une augmentation des coûts unitaires, rendant les projets internationaux nettement plus onéreux que les projets nationaux. En fait, tout retard dans la réalisation d'un projet, national ou international, a un coût. Ainsi, selon les Britanniques, les 25 programmes d'équipement nationaux et internationaux dans lesquels leur industrie a été engagée en 1995-1996 « ont donné lieu à quelque 400 millions de livres de surcoûts imputables à des modifications de programmes, environ 180 millions de livres de surcoûts liés à des modifications des spécifications des équipements, environ 130 millions de livres de surcoûts résultant d'erreurs d'estimations et environ 340 millions de livres de surcoûts, dus à la différence entre le taux d'inflation propre à la défense, qui est élevé, et le taux d'inflation national. Les projets en collaboration figurent en bonne place dans la liste des projets touchés par les surcoûts et les retards »².

17. Par ailleurs, 25 % des retards qu'ont connus la même année les différents programmes britanniques étaient liés à des problèmes de financement, 20 % d'entre eux étaient dus à une redéfinition des spécifications et 15 % étaient liés aux coopérations internationales³. On conçoit donc, à la lecture de ces chiffres, que la maîtrise des coûts nécessite une parfaite compréhension des besoins opérationnels, un synchronisme des financements, ainsi qu'une certaine homogénéité des capacités techniques et des capacités de production. Autant de facteurs qui, jusqu'à présent, font défaut dans les programmes internationaux, ce qui entraîne les dérives financières constatées jusqu'à nos jours.

² John Howe, Directeur adjoint de la politique d'acquisitions, ministère de la défense, Royaume-Uni. Colloque sur la coopération européenne dans le domaine des acquisitions d'équipements de défense, organisé par l'Assemblée de l'UEO, Munich, 1^{er}-2 octobre 1997, pages 33-34.

³ Idem, pages 31-32.

18. A l'inverse, il est évident que certaines industries nationales ont bénéficié de ces coopérations dans leur développement, en particulier au niveau du savoir-faire. La remise à niveau de l'industrie aéronautique allemande a aussi grandement tiré profit des coopérations germano-américaines (F-104 et F-4) et européennes (Panavia Tornado et Eurofighter). Le rapport COM 97 et les documents initiaux du GEIP/GAEO⁴ précisent d'ailleurs que l'un des objectifs de la coopération doit être de favoriser le développement industriel de ses membres dans le secteur, objectif jusqu'à présent convenablement rempli.

19. Par ailleurs, si la sous-traitance permet de promouvoir des industries nationales, la reconnaissance de maîtrises d'oeuvre clairement attribuées permet de conjurer les dérives de programmes internationaux. Il a fallu environ six ans au programme FSAF (missiles sol-air) franco-italien, mais réalisé sous maîtrise d'oeuvre française (33,3 % pour Thomson CSF, Aérospatiale-Matra et Alenia-Marconi Systems) pour passer du stade de projet international à celui de démonstrateur, avec contrat à la clef. Dans ce cas, maîtrise d'oeuvre clairement déterminée et spécialisation industrielle semblent être des gages de succès.

20. Il est assez probable que la création d'un projet industriel européen de défense pouvant faire jeu égal avec les connaissances américaines exige une forte rationalisation qui passe par la suppression radicale de la duplication des activités quand celles-ci sont clairement surnuméraires, par la spécialisation de certaines industries nationales et par la reconnaissance de maîtrises d'oeuvre bien établies. L'OCCAR et la LdI admettent d'ailleurs que les approches traditionnelles, basées sur le développement simultané des entreprises nationales et sur la règle du juste retour, ne sont plus d'actualité. Toutefois, il convient de se demander si ce vœu est bien compatible avec la volonté jusqu'alors affichée par les pays européens de favoriser le développement industriel national par le biais de la coopération.

21. En fait, trois options peuvent être retenues : soit l'Europe continue à privilégier le développement des industries nationales, soit elle clarifie les règles des acquisitions entre entreprises de différents pays, laissant les lois du marché organiser les rapprochements et les plus puissants éliminer les plus faibles. On peut tenter de sauvegarder les différentes entités nationales en favorisant les coopérations, puis les fusions, tout en laissant aux Etats l'espace suffisant pour que les lois du marché ne conduisent pas à l'éradication des tissus industriels nationaux.

22. La première hypothèse n'est plus officiellement d'actualité : la coexistence de divers marchés nationaux permet aux entreprises de se développer, mais le volume potentiel de commandes ne leur permet pas de produire à moindre coût et d'atteindre la taille critique nécessaire pour résister à la concurrence américaine.

23. La seconde hypothèse serait la plus profitable en termes strictement concurrentiels. Elle connaît un regain d'intérêt au niveau européen, l'OCCAR et la LdI semblant la prendre pour objectif idéal, en prônant la fin du principe de juste retour, tout en ménageant des solutions transitoires. L'application des règles du marché aux entreprises européennes, avant et après fusion, demande en effet que les industries disposent d'une totale indépendance, en particulier dans le choix de la maîtrise d'oeuvre et de la répartition des sites de production. Si l'on prend l'exemple d'EADS (European Aeronautic Defence and Space Company), cela suppose que la société élimine les redondances industrielles, fusionne ses bureaux d'étude et ne décide de la répartition des sites de production qu'en fonction de critères technologiques et économiques, sans tenir compte des tissus industriels français, allemands ou espagnols. Cela implique qu'elle puisse fermer des sites de production peu concurrentiels et recourir à des transferts technologiques transnationaux massifs, sans subir de contraintes des Etats. A ce prix, on peut supposer que la société serait à même de proposer des projets parfaitement concurrentiels autant en termes économiques que technologiques.

24. Cette perspective est très probablement irrecevable, en dépit des arrangements européens récemment conclus. Elle implique en effet une sélectivité économique favorisant le renforcement des industries dans certains pays, et reléguant les autres au simple rôle de sous-traitant. L'application des règles concurrentielles les plus strictes aboutirait presque automatiquement au renforcement des sites de production les plus productifs (essentiellement français, britanniques et allemands) et à la dévitalisation des autres, entraînant une perte de compétitivité croissante pour ces dernières. Non seulement une telle politique signerait l'arrêt de mort de la plupart des petites industries européennes, centrées sur l'assemblage sous licence de matériels étrangers, mais elle entraînerait à brève échéance la concentration des industries de défense d'un nombre restreint de pays et, in fine, la déresponsabilisation des plus petits pays en termes de politique d'acquisition.

⁴ Groupe européen indépendant des programmes, devenu le GAEO après son transfert à l'UEO.

25. On doit donc s'attendre à ce qu'une solution intermédiaire soit adoptée et que la fin du principe du juste retour recommandée par la LdI s'assimile en fait à une spécialisation croissante des différentes industries fusionnées, comme c'est déjà le cas au sein d'Airbus, et à une renonciation au fractionnement des tâches. Néanmoins, le statut d'une société comme EADS ne sera jamais comparable à celui de Boeing, la maîtrise d'oeuvre et la réalisation des projets industriels étant probablement amenées à rester relativement éclatées et plus onéreuses que pour la concurrence américaine.

26. A l'inverse, ce type de structure intéressant l'ensemble des industries européennes agira de façon déterminante dans le sens de la préférence européenne, chaque pays ayant intérêt au développement du groupe transeuropéen. Dans cette optique, la rationalisation des futurs groupes multinationaux ne devrait pas être poussée outre mesure, la transformation d'un groupe comme EADS en société commerciale, totalement déconnectée des intérêts et des exigences des États, pouvant conduire nombre des pays européens à se désintéresser de sa survie.

27. Si le principe de juste retour industriel doit être relativisé, il ne doit en revanche nullement être abandonné, mais orienté dans le sens d'une spécialisation reposant sur les capacités existantes de certains pays. L'exemple d'Airbus démontre qu'en dépit de ses imperfections, le système de production éclaté en plusieurs pays peut être compétitif, tout en permettant d'apporter des soutiens nationaux aux projets européens.

28. De surcroît, il faut remarquer que l'abandon du principe du juste retour est totalement irréconciliable avec les règles d'exportation actuelles qui reposent sur les compensations et sur le développement des industries récipiendaires. Ainsi, sans nier l'intérêt évident des diverses industries européennes à rationaliser certaines de leurs activités, il convient de se souvenir que la structure coopérative demeure très certainement un préalable à la création d'une industrie de défense intégrant l'ensemble des pays du continent et non les plus grands d'entre eux.

29. On peut toutefois supposer que dans les domaines spécialisés, où les retombées technologiques duales sont relativement faibles (poudres, armements légers, blindés et dans une certaine mesure marine), l'Europe pourrait favoriser l'émergence de pôles de compétence nationaux. Une certaine rationalisation pourrait ainsi être obtenue dans le domaine des matériels terrestres où trois grands constructeurs européens produisent des chars lourds aux spécifications de plus en plus convergentes. Dans ce domaine, une convergence opérationnelle commence à se dessiner et seuls les processus d'acquisitions diffèrent, en particulier entre Allemands, Britanniques et Français.

30. Sachant qu'il existe en Europe une dizaine de maîtres d'œuvre dans l'industrie mécanique militaire (contre deux aux Etats-Unis), quatre programmes de blindés lourds (contre un seul aux Etats-Unis) et seize programmes de véhicules blindés de combat (contre trois aux Etats-Unis), il est certain qu'un effort de rationalisation pourrait être entrepris⁵. Des rapprochements pourraient être envisagés dans ce sens entre les pays ayant les mêmes besoins au même moment, comme c'est le cas entre l'Allemagne et le Royaume-Uni dans le domaine des blindés lourds et légers. Il faut cependant tenir compte des spécificités de ces industries et de leur différence de potentiel, ainsi que des répercussions de ces éventuels rapprochements en termes de tissu industriel et d'emploi.

31. Comment faire coexister l'industrie mécanique allemande, où plusieurs grands groupes subsistent au niveau national, avec l'industrie britannique intégrée dans BAe, ou avec l'industrie française, chroniquement sous-productive et sujette à de lourds déficits ? La solution la plus rationnelle, qui verrait le plus fort absorber le plus faible, risque de soulever des questions auxquelles bon nombre de gouvernements européens ne sont pas encore prêts à répondre. En attendant, les divergences subsistent, comme pouvait le constater Yves Stierle, Directeur des coopérations industrielles à GIAT Industries : «L'analyse de la situation dans notre domaine (l'industrie mécanique militaire) ne conduit pas à un grand optimisme. Si on prend l'exemple de la France et de l'Allemagne, mais cela est vrai de façon plus générale, et que l'on considère les principaux programmes de véhicules, de matériel d'artillerie ou de munitions, on constate que pour les chars et l'artillerie, les calendriers des besoins vont être différents. Dans les domaines des munitions intelligentes, ces deux pays sont engagés dans des programmes concurrents. Le seul programme potentiellement commun, celui des véhicules d'infanterie, se déroule avec difficulté, au point que l'on ne sait pas aujourd'hui ce qu'il en adviendra. Il faudra sans doute se demander pourquoi ce programme ne s'est pas déroulé dans des conditions optimales. Le nom même du programme peut peut-être donner une idée – véhicule blindé de combat d'infanterie et Gepanzertes Transportkraftfahrzeug – et laisse peut-être penser que le besoin opérationnel n'était pas rigoureusement le même. Sans doute aussi a-t-on sous-estimé dans ce programme les difficultés de faire coopérer des industries organisées de façon aussi différente. Face à une telle situation, il va falloir que

⁵ Otto Gärtner, «Coopérations européennes en matière d'armement, fondement, états des lieux, perspectives». *L'Armement* n° 61, mars 1998, page 101.

les industriels prennent l'initiative de réaliser en commun des programmes qui ne font pas l'objet d'une coopération entre les pays⁶.»

(i) *L'OCCAR et la LdI*

32. Dans l'attente que de tels rapprochements puissent avoir lieu, les industries européennes doivent compter sur les mécanismes mis à leur disposition pour faciliter ces rapprochements. A ce titre, l'OCCAR et la LdI sont des instruments importants, mais limités.

33. Dans sa formule actuelle, l'OCCAR semble des plus prometteuses. Réunissant désormais sept programmes européens (Tigre, FSAF, Cobra, Roland, Brevel, Hot et Milan), l'OCCAR est en charge d'un marché de l'armement évalué à 35 milliards de marks, soit 115 milliards de francs et susceptible d'augmenter au fur et à mesure que d'autres programmes seront intégrés. Par rapport aux organismes qui l'ont précédé, l'OCCAR présente certaines avancées majeures : elle est dotée d'une personnalité juridique qui l'autorise à passer des contrats, à les gérer, à mettre en place une politique d'acquisitions, à harmoniser celles des pays membres et à coordonner leur R&D. L'OCCAR a surtout pour but de permettre la mise en place de réelles synergies au sein de programmes transnationaux, et elle recherche donc le meilleur rapport coût/efficacité.

34. Dans ce sens, les textes fondateurs prévoient la fin du principe de recours à un calcul analytique du juste retour industriel, programme par programme, pour le remplacer par la recherche d'un équilibre global multiprogrammes et pluriannuel qui aurait déjà eu des incidences positives sur les programmes en cours. Le Tigre, par exemple, a vu s'établir un régime de concurrence pour le choix des contractants retenus pour la réalisation des sous-ensembles de l'appareil, régime indépendant des règles de répartition paritaires des sites de développement et d'industrialisation jusqu'alors en usage. Cette nouvelle approche aurait permis d'économiser un milliard de francs, soit 5 % du coût total du programme⁷.

35. Si les aspects positifs de l'OCCAR sont incontestables, en particulier dans le cadre de l'harmonisation des politiques d'acquisition, il n'en demeure pas moins que les Etats n'ont pas encore renoncé à certaines de leurs prérogatives. La fin du principe du juste retour reste, par exemple, soumise à l'appréciation des Etats, en particulier s'il y a un déséquilibre entre leur participation financière et leur participation industrielle.

36. La Charte de l'OCCAR stipule, dans un de ses articles, qu'un Etat recevant un volume de commandes inférieur de 66 % à sa contribution financière à un programme ou un sous-programme, ou pâtissant d'un déséquilibre global de 4 % entre ses investissements généraux et les contreparties dont il bénéficie, peut obtenir un rééquilibrage de la part du Conseil de surveillance de l'OCCAR. Cette mesure transitoire sera appliquée durant les trois années suivant la signature et, éventuellement, reconduite ou supprimée ultérieurement.

37. De même, l'harmonisation des politiques d'acquisition reste relative, car celles-ci sont sujettes à toutes les variations issues des fluctuations des budgets de défense européens. Alain Richard, Ministre français de la défense, précisait devant le Sénat : «Mesdames, Messieurs les sénateurs, parlons franc. Nos Etats, y compris avec l'OCCAR, continueront à choisir eux-mêmes les programmes d'acquisition d'armements. Quand la souveraineté nationale d'un pays, s'exprimant dans le cadre parlementaire, aura décidé de réduire le budget de la défense, il faudra bien revenir sur les contrats déjà passés.»⁸

38. Cette remarque est d'autant plus vraie que, contrairement à la France ou au Royaume-Uni, où les parlements ne sont pas réellement en mesure d'influer sur la budgétisation au cas par cas des projets industriels, d'autres pays européens, comme l'Allemagne, voient leurs programmes militaires passés à la loupe par des commissions parlementaires particulièrement sourcilleuses.

39. Par ailleurs, le projet franco-allemand datant de la fin 1996, qui vise à établir, dans le cadre de leurs programmes bilatéraux, des sanctions financières en cas de non-respect des engagements contractés, a rapidement été oublié, alors qu'il représentait certainement l'une des armes essentielles de

⁶ Colloque sur la coopération européenne dans le domaine des acquisitions d'équipement de défense. Op.cit. page 87.

⁷ Jean Guy Branger, rapporteur du projet de loi portant sur l'OCCAR, Rapport 44 (1999-2000), Commission des affaires étrangères, Assemblée nationale.

⁸ Alain Richard, Sénat français, 9 novembre 1999, séance lors de l'adoption de la Convention portant création de l'OCCAR.

la construction d'une politique de défense européenne cohérente et unifiée⁹. Il faut admettre que les capacités de l'OCCAR à maintenir l'unité d'un programme donné ne dépendront finalement que de l'intérêt que les divers pays concernés lui portent et du coût qu'ils sont prêts à supporter. Il n'y aura pas de politique européenne dans la mesure où, dès lors qu'un ou plusieurs pays n'acceptent pas de financer des systèmes d'armes dont ils n'ont plus besoin, les autres partenaires seront condamnés à supporter les surcoûts nés de la diminution des commandes, sans possibilité de recours.

40. D'autre part, l'harmonisation des politiques d'acquisition comporte quelques chausse-trappes qui échappent à toute organisation politique et devant lesquelles l'OCCAR restera impuissante. Faute de maîtrise d'œuvre incontestée, les projets issus des coopérations internationales peuvent se révéler peu concurrentiels, car ils répondent à des spécifications trop diverses et finalement inconciliables. L'échec à l'exportation du Tornado peut être cité en exemple, mais aussi les programmes Tigre et Eurofighter, à qui il fallut plus de vingt ans pour passer du stade de projet commun au stade d'appareil de combat et qui, en conséquence, n'ont pu prendre en compte certaines innovations technologiques.

41. Plus récemment, il s'est avéré que le véhicule de combat d'infanterie, projet tripartite (allemand, britannique et français), réunissait à son tour tous les défauts des programmes menées en coopération. Par suite des compromis opérationnels et techniques auxquels les différents pays sont parvenus, le projet a donné naissance à un véhicule jugé trop lourd, trop haut et peu adapté au combat urbain. Concilier la volonté française d'imposer un système de transmission propre et de posséder une capacité d'emport compatible avec les normes de l'armée de terre (11 hommes) avec les normes allemandes exigeant un véhicule relativement puissant a conduit à un compromis peu satisfaisant, mais difficilement renégociable, même après la sortie des Français du programme¹⁰!

42. Si les divergences opérationnelles s'ajoutent à des choix techniques unilatéraux, l'action de l'OCCAR restera marginale. Ce n'est que lorsque les diverses armées en présence bénéficieront du même bagage opérationnel, obtenu dans le cadre d'interventions communes, qu'un dénominateur commun satisfaisant pourra être trouvé et qu'un organisme comme l'OCCAR pourra le réunir.

43. A côté de l'OCCAR, la LdI¹¹ présente elle aussi certaines avancées. D'abord, le document est l'un des premiers à être délibérément orienté vers l'intégration des industries de défense, son objet visant à normaliser les rapprochements entre sociétés transnationales et leur donnant un caractère normatif. La LdI prône donc un certain nombre de règles permettant l'accès aux données de recherches, la normalisation des échanges technologiques, l'harmonisation des règles d'exportation ou l'interdépendance européenne dans la fourniture des matériels de défense.

44. Toutefois, en dépit de progrès généraux assez spectaculaires, la LdI offre assez de garanties aux Etats pour qu'ils soient en droit de l'invoquer afin de préserver certains de leurs prérogatives et intérêts particuliers.

45. Ainsi, au niveau des exportations, le concept de licence globale d'exportation recèle quelques ambiguïtés. Car si la licence globale permet d'éviter à chaque partie de demander une autorisation spécifique pour toute exportation ultérieure à son adoption (article 12-3), cette adoption exige l'accord de tous les pays impliqués et peut être requise par n'importe laquelle de ces parties. Sachant que les critères d'adoption sont basés sur les règles nationales d'exportation de chaque pays concerné, incluant le code de conduite européen, mais aussi qu'en vertu du texte, les parties peuvent invoquer la préservation de leurs intérêts industriels pour justifier leurs demandes d'exportation, on peut s'attendre à ce que l'obtention d'une licence globale relève, dans certains cas, du parcours du combattant.

46. En effet, si certains pays se montrent assez peu regardants sur la moralité de leurs clients, en particulier lorsque les exportations servent à conforter une relation stratégique ou permettent de maintenir le tissu industriel et le développement des programmes nationaux, tel n'est pas le cas d'un pays comme l'Allemagne, pour lequel la moralité en matière d'exportation d'armements tend à jouer un rôle croissant. L'opposition entre les approches allemandes et franco-anglaises risque de conduire à certaines impasses. Les règles générales d'exportation retenues par les Allemands sont très claires, comme le montre le texte ci-dessous :

(...) «*Principes politiques adoptés par le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne concernant les exportations d'armes de guerre et autres équipements militaires* :

⁹ Keith Hayward, *Cahiers de Chaillot* n° 27, Vers un système européen d'acquisition d'armements, juin 1997, page 11.

¹⁰ TTU Europe, n° 318, 4 mai 2000.

¹¹ Pour une information détaillée sur la LdI, voir le Document 1671 de l'Assemblée, op.cit.

(...) dans le cadre de la poursuite de ses objectifs en matière d'exportation d'armements, le gouvernement fédéral se réserve dans chaque cas le droit de s'opposer, lors de consultations, à des projets d'exportation spécifiques du pays coopérant. Pour tous les nouveaux accords de coopération à conclure, une procédure de consultation devra donc être arrêtée en cas d'exportation par le pays coopérant, de manière à permettre au gouvernement fédéral de formuler ses objections (...)»

47. Il est donc clair que le gouvernement allemand entend bien faire respecter les principes qu'il a retenus pour son régime d'exportation national, y compris pour les entreprises transnationales. Par ailleurs, ce même règlement général allemand sur les exportations insiste clairement sur le fait que l'importance marginale de l'exportation d'armements dans l'économie allemande ne justifie pas que des ventes soient effectuées vers des zones à risque, y compris dans l'optique d'un soutien à l'emploi.

48. La perspective allemande est donc en relative opposition avec certains critères retenus par la LdI et le problème qui se posera ne sera donc pas de créer une licence d'exportation globale, mais de réussir à s'accorder sur la définition de celle-ci dans les cas litigieux d'exportations vers les zones à risque.

49. Par ailleurs, s'il pourrait sembler souhaitable de se baser sur le code de conduite européen pour régler les éventuels litiges, ce dernier risque de ne pas offrir de réponses réellement satisfaisantes. Le code est en effet suffisamment flou pour permettre des interprétations variables, en particulier en cas d'exportation vers les zones de crises, où les droits de l'homme sont remis en cause, ou sur le point d'entrer en conflit. Il est donc probable que le consensus soit relativement difficile à obtenir.

50. Des problèmes d'une autre nature se posent dans le cas du juste retour industriel. La LdI, à la suite de l'OCCAR, insiste dans son article 7.3 sur le fait que les États doivent laisser aux entreprises transnationales de défense le soin de choisir les raisons économiques et industrielles présidant à la répartition des capacités industrielles entre les différentes nations sur lesquelles ces sociétés sont implantées, mais les articles 7.3, 8.1 et 8.2 rappellent avec insistance que les États conservent le droit, s'ils estiment que des capacités stratégiques vitales sont menacées, de maintenir certaines capacités intrinsèques, voire de les reconstituer.

51. De façon plus explicite, la LdI autorise les États à contraindre les sociétés de défense transnationales à maintenir certaines capacités industrielles intrinsèques, y compris quand les raisons économiques s'y opposent. Cette capacité risque de peser d'autant plus lourd que la notion d'activités stratégiques vitales n'est nullement définie.

52. Enfin, au niveau des échanges technologiques, si la LdI a le mérite d'être le premier texte normatif traitant de la question, il est probable qu'il faudra attendre son application pour en vérifier les conséquences. Il faut toutefois noter que l'article 25 traitant de la sécurité des informations classifiées précise que le régime de communication des informations classifiées sera, sauf exception, celui de la valise diplomatique. On peut se demander dans quelle mesure cette disposition ne portera pas préjudice au fonctionnement interne des entreprises transnationales, le transfert d'informations internes passant automatiquement sous le regard scrutateur des divers gouvernements impliqués.

53. On peut ainsi s'attendre à ce que les transferts d'informations soient ralentis, que l'entreprise hésite à communiquer avec ses propres succursales, voire, au pire, que les gouvernements s'interposent directement dans la vie interne des sociétés. Par ailleurs, les États-Unis ont publiquement expliqué leurs réserves quant à la valeur des conditions de sécurité prescrites par la LdI. Selon John Hamre, ancien Secrétaire adjoint au ministère de la défense (DoD), il existe un risque important que les normes de sécurité établies par la LdI s'établissent conformément au plus petit dénominateur commun, rendant, du point de vue américain, les collaborations transatlantiques plus difficiles.

54. Cette faiblesse potentielle justifierait, aux yeux du Pentagone, la mise en place d'accords bilatéraux restrictifs, excluant non seulement toute participation américaine à l'accord¹², mais aussi toute possibilité de collaboration avec les entreprises soumises au seul régime de la LdI.

55. Ces considérations ne visent nullement à diminuer les apports de l'OCCAR et de la LdI. Elles rappellent uniquement que les industries de défense ne sont pas comparables, quoi qu'on en dise, aux industries classiques du secteur commercial, et que leur mise en commun à un niveau européen n'augmentera pas arithmétiquement leur puissance, comme cela peut être le cas outre-Atlantique. Pour aller dans ce sens, ces regroupements doivent s'accompagner d'un soutien politique confinant au plus pur désintéressement, sachant que les États devront consentir à abandonner des secteurs d'excellence stratégique nationaux, au profit d'entités européennes qu'ils ne contrôlent pas, ou qu'ils contrôleront

¹² Douglas Barrie, "European Giants to Unify Industrial Policies", Defense News, 17 April 2000, pages 1 et 36.

mal, et ce sans réel retour sur investissement si ce n'est le gratifiant sentiment d'avoir contribué à la grandeur de l'Europe.

56. L'Europe ne devrait donc pas trop attendre des regroupements actuels dans le secteur de la défense, les synergies escomptées risquant de se révéler assez décevantes à court terme. Par ailleurs, la notion politique de préférence européenne devra être constamment gardée à l'esprit, quitte à s'aliéner l'administration américaine. Considérer en effet qu'un groupe comme EADS est comparable à un groupe comme Lockheed, simplement parce que les chiffres d'affaires tendent à être voisins, serait une erreur grave. L'industrie européenne n'est pas encore aussi compétitive que sa concurrente américaine, et ne bénéficie pas d'un volume d'investissement public comparable.¹³

57. Il faudra donc oser, quoi qu'il arrive, parler de forteresse européenne, c'est à dire de protectionnisme, dans ce secteur, le temps de donner aux Européens la capacité d'assimiler les règles d'une coopération transnationale approfondie. Ce n'est que lorsque cette leçon aura été apprise que l'ouverture des marchés pourra redevenir une règle. Inverser le processus ne conduira qu'à favoriser l'implantation des sociétés américaines, plus puissantes, mieux organisées, et systématiquement défendues par une administration beaucoup plus au fait des intérêts industriels de défense que la somme des pays européens réunis.

(ii) Le rôle de l'Union européenne

58. La relative faiblesse des Etats et des industries européens face à la concurrence américaine a conduit à une prise de conscience sur le rôle particulier que l'Union européenne pourrait jouer dans leur renforcement : le rapport présenté par M. O'Hara¹⁴ ayant déjà abordé la question, on se bornera ici à ne rappeler que quelques points.

59. Tout d'abord, il n'est pas inutile de souligner la convergence qui existe entre les démarches effectuées dans le cadre de l'Union et celles effectuées au dehors. Il est particulièrement significatif de souligner que les travaux du POLARM et du COARM vont dans la même direction que ceux de l'OCCAR et de la LdI. Les groupes POLARM et COARM proposent ainsi une simplification des transferts d'armements communautaires, une meilleure ouverture des marchés de la défense, l'imposition de règles issues des marchés publics ordinaires et l'harmonisation des critères d'exportation. Le rapport COM (97) 583 reprend ces thèmes et insiste particulièrement sur le rôle déterminant que la Commission pourrait jouer, en particulier au niveau d'une régulation des marchés publics de l'armement.

60. L'implication de l'UE dans ces questions permet toutefois d'illustrer deux travers liés à la politique commune d'armements. Ainsi, en dépit d'un net assouplissement de la position des Etats en ce qui concerne les prérogatives qui leurs sont accordées dans le cadre de l'article 296 (ex-article 223) du Traité sur l'Union européenne (TUE), celui-ci reste une réalité. Les marchés de l'armement demeurent liés à la souveraineté des Etats, et il est clair que ceux-ci ne perçoivent l'action de l'Europe que dans le sens d'un renforcement de leurs propres capacités industrielles. Or, il est évident qu'une action européenne visant à la normalisation du marché de l'armement et à une clarification des règles de la concurrence conduira non seulement à une perte de contrôle des Etats sur leurs propres industries, en particulier au niveau des appels d'offres, mais aussi à la fragilisation des acteurs les plus faibles au profit des plus forts.

61. Même si les équipements de défense hautement sensibles restaient exclus de la normalisation communautaire, on peut s'interroger sur le devenir d'un certain nombre d'industries, qui bénéficiaient jusqu'ici de mesures protectionnistes étendues, et se verraient confrontées à des concurrents puissants et très intégrés.

62. Il convient de noter qu'en raison de la concentration des industries de défense, qui, en Europe, atteint un niveau maximal dans l'aéronautique, l'Union européenne et les Etats nationaux vont se trouver confrontés à la question du monopole. Si EADS, par exemple, se défend d'être en situation de monopole, il faut néanmoins admettre que le regroupement de quatre pays (en comptant l'Italie) dans une même entreprise va créer un monopole de fait, au moins au niveau des systèmes lourds comme les avions de combat. On conçoit mal en effet que les gouvernements de ces pays choisissent un autre contractant pour un futur appareil, alors qu'il semble de moins en moins probable que des avionneurs indépendants soient à même de développer des nouveaux projets (hors du JSF – Joint Strike Fighter).

¹³ A titre de comparaison, rappelons que le volume des commandes publiques reçues par Boeing équivaut au budget de la défense allemande et représente 54% de son chiffre d'affaires, selon Jean-Louis Fache. Colloque sur la coopération européenne, page 77, op.cit.

¹⁴ Document 1671 de l'Assemblée, op.cit.

63. On ne peut certes pas comparer les marchés de défense aux marchés publics ordinaires, mais la réduction du nombre de contractants à deux, voire un seul à moyen terme, n'est certainement pas favorable à une maîtrise des cours et à la transparence des marchés de défense. En fait, en tentant d'assainir ces derniers, l'UE devra faire preuve d'une grande subtilité. Car s'il est évident qu'on ne peut maintenir à l'identique le système de compensation et de préférence nationale qui sévit actuellement en Europe, force est de constater que l'industrie de défense obéit non pas à une logique capitaliste libérale, mais à une logique de capitalisme d'Etat.

64. La santé florissante de l'industrie de défense américaine en donne une illustration évidente. Les fusions industrielles répondent en effet à une logique libérale axée sur une logique financière tout à fait classique. Mais a contrario, les garanties offertes par l'administration sont assez typiques d'une démarche proche du capitalisme d'Etat, allant de la prise en charge des sites industriels et à leur défiscalisation jusqu'à l'adoption de lois ad hoc favorisant les fusions, en passant par un soutien sans faille à l'exportation, à l'assistance à la reconversion industrielle, voire au protectionnisme pur et simple.

65. Dans cette optique, s'il apparaît très souhaitable que l'UE joue un rôle, en particulier pour dégager des principes d'action commune et des normes, celle-ci doit garder à l'esprit que le désengagement des Etats-nations par rapport à leurs industries doit s'accompagner d'une prise de responsabilité de l'UE pour la défense de leurs intérêts. Ce qui revient à dire que l'UE devra nécessairement accepter un interventionnisme marqué dans le domaine de l'industrie de défense, en particulier en matière législative et fiscale, et ce en contradiction avec les règles de la libre concurrence mises en oeuvre dans d'autres secteurs. Ne pas conduire à ces méthodes conduirait à priver les industries du soutien essentiel que doivent leur apporter les pouvoirs publics, à un moment où leurs concurrents internationaux en bénéficient complètement.¹⁵

II. Les fusions dans l'industrie européenne de défense

66. Depuis une dizaine d'années, la fusion accélérée des entreprises de défense américaines, combinée à leur poids croissant sur le marché à l'exportation¹⁶, a conduit les responsables politiques et les industriels européens à entamer un mouvement de rapprochement entre les différentes entreprises du continent.

67. Ce processus a été sensiblement plus difficile qu'aux Etats-Unis, où les fusions se sont produites sous un angle presque exclusivement capitalistique, entre contractants nationaux. Ce mouvement, amorcé par l'administration, a été accéléré par le besoin ressenti par les actionnaires privés d'augmenter la rentabilité des groupes de défense à court et à moyen terme, et il a été favorisé par l'administration américaine, autant par une compréhension assez large des mécanismes anti-trust (ce qui ne l'a pas empêchée de mettre son veto à la fusion Lockheed-Northrop) que par l'adoption de mesures financières très incitatives¹⁷.

68. A l'inverse, l'Europe a été contrainte de tenir compte de la coexistence d'entreprises de nationalités différentes, soumises à des règles variées, plus ou moins liées aux divers Etats nationaux. Le rapprochement des entreprises de défense européennes n'a donc pu se faire sous la simple pression des lois du marché, l'implication des Etats étant nécessaire, sinon préalable aux regroupements majeurs. Toutefois, à l'inverse du cas américain, les interventions étatiques ont été de nature essentiellement politique, le raisonnement économique qui sous-tend les fusions restant assez flou et aucune autorité européenne n'étant en mesure d'inciter fiscalement les différentes sociétés à se rapprocher.

¹⁵ Le champ d'action est assez large, allant de la création d'un cadre juridique spécifique pour les sociétés européennes aux mesures de protection des entreprises de défense face aux prises de capital majoritaires par des sociétés extra-européennes. Dans le domaine fiscal, l'adoption d'un régime particulier comparable à ceux adoptés aux Etats-Unis serait probablement souhaitable.

¹⁶ Les Etats-Unis ont vu leur part de marché à l'exportation passer de 25% à 56% entre le milieu des années 1980 et le milieu des années 1990.

¹⁷ Florence Delétang, qui rappelle le rôle fondamental joué par la logique capitaliste et l'assistance de l'Etat dans ces fusions, précise ainsi que l'administration a accepté de rembourser les frais occasionnés par les fusions si celles-ci pouvaient ensuite générer pour le Pentagone un volume d'économies très supérieur aux défraitements occasionnés. La valeur des remboursements accordés par l'Etat s'est ainsi élevé entre 1994 et 1997 à 850 millions de dollars, sans compter les programmes d'assistance mis en place dans le cadre des reconversions industrielles. Florence Delétang, «La consolidation de l'industrie américaine : un défi pour l'Europe». L'armement n°61, pages 37-38.

69. De surcroît, l'échec d'EADC (European Aerospace Defense Company) en 1998 a démontré que les interférences entre la logique industrielle et la logique des Etats étaient suffisantes pour conduire à des situations de blocage dès lors que les fusions envisagées touchaient de très gros groupes d'armement. D'une part, au Royaume-Uni, en France, en Italie ou en Espagne, la présence massive de l'Etat comme actionnaire majoritaire interdisait clairement toute possibilité d'acquisition étrangère.

70. D'autre part, la différence de nature entre les différents groupes industriels ne favorisait nullement les rapprochements. Ainsi, dans le secteur aéronautique les groupes DASA, Aérospatiale, BAe étaient et demeurent de nature très différente, autant au niveau de la présence de l'Etat en leur sein que dans la nature de leur capital, dans leur intégration verticale au sein de l'industrie de défense ou dans les orientations stratégiques retenues.

71. La possibilité de fusions véritablement réussies reposait donc sur deux conditions essentielles : d'une part, que les entreprises disposent de la capacité légale de fusionner entre elles ; d'autre part, que les différents Etats leur accordent la possibilité effective de mettre en oeuvre ces fusions, par une harmonisation des normes, des règles d'exportation, des possibilités de transferts technologiques, etc.

72. D'une manière générale, la précipitation qui a présidé à la fusion des grandes entreprises de défense européennes n'a pas permis de réunir parfaitement ces conditions, autant au niveau de la participation des Etats que de l'harmonisation des normes. En fait, l'éveil et la sensibilisation des responsables européens vis-à-vis des problèmes liés à la concentration des industries de défense ont été tardifs et maladroitement copiés sur une procédure américaine manifestement inadaptée au modèle européen.

73. Ainsi, à l'instar du gouvernement américain, les gouvernements européens (en fait, allemand, britannique et français) ont eux aussi décidé de donner arbitrairement le signal de départ de la course aux fusions lors d'une réunion en décembre 1997. L'expérience locale se limitait alors à l'acquisition de sociétés non stratégiques ou à l'association entre grands groupes sur des secteurs d'activités communs (Eurocopter, Euromissile), ou à des programmes multilatéraux (Panavia Tornado GmbH ou Eurofighter GmbH). Les Etats restaient fortement présents dans le capital des sociétés et l'harmonisation des normes restait un vœu pieu.

74. Depuis 1998, une certaine évolution est perceptible. Ainsi, le gouvernement britannique, qui détient une «golden share» au sein de BAe, autorise désormais la participation de groupes étrangers au sein de la société avec une possibilité maximale de 15 % par groupe. De même, le gouvernement français a accepté de ramener sa participation au sein du Groupe Aérospatiale Matra à 15 % (contre 49 % initialement), permettant ainsi la fondation d'EADS.

75. Enfin les gouvernements espagnol et italien, dont les sociétés CASA (Construcciones Aeronáuticas S.A.) et Finmeccanica sont parties prenantes ou associées à EADS, ont entamé un processus de désengagement, lui aussi destiné à favoriser leur absorption dans un grand groupe européen.

76. Le désengagement des Etats est un signe politique fort témoignant de la volonté des différentes nations européennes de créer un pôle d'armement commun, mais il ne doit pas être surestimé. D'une part, dans le cas d'Aérospatiale et de BAe, les Etats français et britannique demeurent très présents¹⁸. D'autre part, la fusion de sociétés ayant une importance stratégique affirmée est particulièrement sensible, puisqu'elle sous-entend la mise en commun d'un savoir-faire technologique que ni les Etats ni les entreprises ne sont forcément prêts à transférer. Ainsi, il est difficile d'affirmer a priori que les lois du marché seront pleinement appliquées dans le cadre d'une société transnationale comme EADS, et donc de prédire qu'EADS pourra disposer d'une totale indépendance dans ses processus décisionnels, en particulier au niveau de la gestion des sites industriels et dans le transfert de savoir-faire entre ses différentes filières allemandes, françaises et espagnoles.

77. En fait, BAe et EADS fournissent deux exemples illustrant bien les possibilités de rapprochement au sein des industries européennes, chacune présentant des avantages et des inconvénients : une brève description de ces deux groupes et du processus de fusion permettra de se faire une meilleure idée du problème posé.

(i) Un exemple d'intégration verticale : BAe

78. BAe est actuellement la première entreprise de défense européenne. Quoique régie par une logique capitaliste typiquement anglo-saxonne, la «golden share» que détient l'Etat britannique (49%) interdit toute prise de participation majoritaire de sociétés étrangères en son sein, conditionnant

¹⁸ L'Etat britannique est présent au sein de BAe non pas en tant qu'agent économique, la société fonctionnant selon la logique de marché, mais comme garant de son indépendance, par le biais de la «golden share».

profondément la stratégie de croissance de la société. La croissance de BAe s'est faite en effet selon un processus d'absorption des concurrents ou sous-traitants et d'associations ponctuelles avec des partenaires européens et américains.

79. L'absorption en 1997 de General Electric Company (GEC) lui a permis d'atteindre une taille suffisante, faisant d'elle un poids lourd dans le secteur aéronautique militaire européen, tout en illustrant, accessoirement, la ferme volonté des Britanniques de garder une autonomie de décision hors de toute alliance européenne contraignante.

80. La fusion avec GEC est intervenue à un moment où un rapprochement avec DASA avait été envisagé, le projet visant non seulement à créer un grand pôle de défense européen, mais aussi, éventuellement, à contrecarrer l'inertie française dans le domaine des fusions des industries de défense. Délaissant DASA, trop puissante pour être absorbée, mais trop faible pour mériter une fusion paritaire, le rapprochement GEC-BAe a illustré une certaine vision de la concentration européenne des industries de défense, basée sur le regroupement des industries nationales et la fusion/acquisition de sociétés étrangères et non sur la coopération paritaire entre entreprises européennes.

81. La volonté des Britanniques de jouer un rôle central dans le regroupement des industries aéronautiques et leur refus de toute coopération paritaire avec d'autres partenaires européens a conduit BAe à favoriser une stratégie d'acquisition qui fait d'elle la première société européenne de défense, devant EADS. De par ses nombreuses ramifications internationales, BAe est bel et bien un exemple d'industrie européenne même si elle demeure britannique : elle compte des participations dans CELSIUS (35 %), Alenia Marconi Systems (49 %), Thomson Marconi Sonar SA (49,9 %), Airbus (20 %), STN (49 %), CTA International (50 %), RGR (30 %), Siemens Plessey Systems (100 %), Heckler und Koch (100 %), regroupant autour d'elle de vastes secteurs industriels différents, aux nationalités contrastées. L'importance des liens tissés entre BAe et les industries allemande, française et italienne demeure cependant prépondérante.

82. La forte spécialisation de BAe la rend néanmoins très dépendante des marchés militaires au moment où la constitution d'EADS relativise fortement sa domination dans le paysage européen, au moins en tant que principal contractant. En effet, BAe ne détient plus que 37% d'Eurofighter (contre 63% pour EADS avec la Joint Venture formée avec Finmeccanica) et 20% d'Airbus (contre 80% pour EADS). Ainsi, tout en restant un acteur principal de l'industrie de défense européenne, BAe conçoit son champ d'expansion essentiellement vers le marché nord-américain : en mai 1999, Alison Wood, directeur de la planification et de la stratégie chez BAe, faisait le constat suivant : (...) «BAe continue de penser que les Etats-Unis vont vraisemblablement donner le ton et déterminer à quel moment nous pourrions entamer ce processus sur l'autre rive de l'Atlantique. D'ici là, nous devons continuer à faire notre possible pour regrouper des éléments de l'industrie européenne afin que, lorsque l'heure sera venue d'établir un lien avec l'autre rive de l'Atlantique, nous ayons une entité avec laquelle les Etats-Unis puissent traiter à égalité (...). Quant à savoir à quelle vitesse nous avancerons, cela dépendra si nous trouvons le bon partenaire et si nous réalisons des opérations dans des conditions économiques satisfaisantes, si bien qu'il est toujours presque impossible de prévoir un échéancier en matière de consolidation»¹⁹.

83. La société est donc impliquée dans le programme de JSF en collaboration avec Lockheed²⁰, mais aussi dans l'évolution des Harrier (MDD/Boeing), et elle s'est associée avec Boeing pour l'acquisition de 30% de l'entreprise coréenne Korean Aerospace Industry (issue de la concentration des activités aéronautiques de Hyundai, Samsung et Daewoo). BAe n'hésite d'ailleurs pas à se présenter comme le sixième contractant sur le marché américain en termes financiers²¹, alors que la perte du contrôle de la société sur le programme Eurofighter au profit d'EADS devrait l'inciter à persévérer dans cette voie.

84. Le JSF, qui demeure le plus ambitieux programme de la société, ouvre un marché de plus de 2 000 avions, évalué à 200 milliards de dollars, avec de substantiels débouchés vers l'Europe. Les Américains prennent soin en effet de verrouiller leur clientèle européenne potentielle (Pays-Bas, Belgique, Norvège, Danemark) par des offres de coproduction avec ces pays, veillant à «européaniser» le JSF (même si le système d'arme reste étroitement contrôlé par Washington) et à écarter l'Eurofighter²².

¹⁹ Alison Wood, «BAe plans for success as a global player», *Rusi Journal*, avril-mai 1999, page 44.

²⁰ Le JSF pourrait être acquis par les Britanniques pour remplacer les Harrier.

²¹ Dans ww.defense-aerospace sur BAe.

²² Voir à ce sujet le dossier dans *De Defensa*, vol. 15 n° 8.

85. La stratégie retenue par BAe pourrait être payante, d'autant que le gouvernement américain semble faire preuve de plus de souplesse dans son approche de la coopération internationale avec les Européens. En effet, c'est depuis 1998 que certains responsables américains parlent ouvertement de la nécessaire collaboration entre Européens et Américains sur les marchés de l'armement. La perspective d'une fermeture implicite du marché européen contraint les Etats-Unis à se montrer plus accommodants, alors que la participation britannique au programme JSF a forcé le Pentagone à poser les premières pierres d'une véritable coopération transatlantique.

86. La déclaration de principes sur les équipements de défense et la coopération industrielle signée entre le département de la défense américain et son homologue britannique le 5 février 2000 est ainsi censée jeter les bases d'un accord sur les questions liées aux exportations et aux transferts technologiques afférents. Par ailleurs, le président de Lockheed, Vance Coffman, a appelé de son côté à une coopération euro-atlantique, appel probablement destiné autant à l'administration américaine qu'à d'éventuels candidats européens²³. BAe semble parier sur ces ouvertures, elle qui se présente désormais comme une entreprise européenne aux Etats-Unis, et comme une entreprise américaine en Europe, constituant une sorte de lien transatlantique à elle seule.

87. Toutefois, la nécessité quasi vitale de garder ouvert le marché américain va contraindre BAe à collaborer avec des sociétés nettement plus puissantes qu'elle, ce qui risque de poser certains problèmes en termes d'évolution de projets communs et d'exportations. Les Britanniques disposent néanmoins de certains atouts leur permettant d'envisager une association profitable avec un partenaire américain.

88. La constitution d'un pôle de défense européen de plus en plus institutionnalisé tend à créer un effet d'exclusion envers les entreprises américaines, même si la préférence européenne ne doit s'exprimer qu'au cas par cas. Les Américains ont donc tout intérêt à s'associer avec un concurrent européen et ce à des conditions qui pourraient s'avérer très profitables pour BAe.

89. Les Etats-Unis ont besoin du marché européen pour leurs exportations vers les membres de l'OTAN. De surcroît, une association anglo-américaine illustrerait la bonne volonté américaine en matière de coopérations transatlantiques sans contraindre Washington à renoncer à sa volonté traditionnelle d'indépendance vis-à-vis des marchés extérieurs.

90. Il est cependant à craindre que cette collaboration suive un parcours chaotique. En 1998, les propositions de Jacques Gansler, Sous-secrétaire chargé des acquisitions technologiques et logistiques au ministère de la défense américain²⁴, sur une plus grande ouverture des marchés américains ont été rapidement désavouées au sein même de l'administration. De même, la déclaration de principes sur les équipements de défense et la coopération industrielle fait déjà l'objet de critiques de la part du ministère des affaires étrangères, qui n'a pas été associé au texte bien qu'il assume un certain nombre de responsabilités en matière de coopération militaire et d'exportation.²⁵

91. Enfin, l'attribution du marché du JSF fait toujours l'objet de discussions au Congrès. Si le House Procurement Committee (Commission des acquisitions de la Chambre des représentants) semble accepter de partager le marché entre Boeing et Lockheed-BAe, le Sénat se montre plus réservé, la participation britannique étant, semble-t-il, envisagée avec circonspection. Enfin, toute coopération approfondie doit passer par les fourches caudines du Committee on Foreign Investment in the United States (Commission pour les investissements étrangers/CFIUS), groupe d'agences gouvernementales qui examine avec attention les conséquences des fusions pour la sécurité nationale.

92. En fait, comme le rappelait récemment (14 mai 2000) le ministre français de la recherche, M. Schwarzenberg, si les coopérations avec les Etats-Unis ne sont pas à exclure, elles restent conditionnées à la volonté de ce pays d'appliquer des règles de répartition industrielle et d'attribution des licences qui soient justes et exploitables par les Européens.

93. Elles dépendent aussi des bonnes dispositions du Congrès, de moins en moins prévisible en la manière, mais aussi du Pentagone, qui peut se montrer volage. Les Britanniques en font actuellement l'expérience avec le programme FSCS/TRACER (Future Scout Cavalry System/Tactical Reconnaissance Armored Combat Equipment Requirement – système futur de reconnaissance/équipement d'un véhicule de combat blindé de reconnaissance tactique). Il s'agit d'une coopération anglo-américaine sur les équipements d'un futur véhicule léger de combat que le Pentagone tend à oublier au profit d'un nouveau programme national, sans considérations pour ses alliés.

²³ *Financial Times*, 5 mai 2000.

²⁴ Giovanni de Brigandi defense.aerospace.com

²⁵ Voir Colin Clark, «US Critics Assail export pact with British». *Defense News*, 21 février 2000, page 3.

94. Il faut enfin noter que les Britanniques restent particulièrement vulnérables aux contradictions résultant de leur volonté simultanée d'ouverture transatlantique et de participation à la construction d'une industrie de défense européenne. La récente décision prise par Londres en faveur du Meteor, en dépit des fortes pressions de l'administration américaine et de Raytheon, tout comme l'annonce d'une commande concernant l'A-400M, ont immédiatement suscité l'inquiétude des milieux industriels nationaux, qui craignent, sans doute à juste titre, des représailles américaines sur les programmes lancés en coopération comme le FSCS/Tracer que nous venons d'évoquer.

95. La décision politique d'opter pour des armements européens pourrait en effet être mal comprise à Washington, d'autant que les concessions offertes par Raytheon aux Européens (Britanniques et Allemands) étaient particulièrement significatives²⁶. D'une manière générale, on peut s'attendre à ce que la prise de conscience politique des Européens les conduisant à favoriser leur propre industrie de défense génère des tensions avec les Etats-Unis et ait quelques répercussions sur des programmes mineurs. Mais il faut aussi prévoir que la défiance des Européens pousse les Américains à se tourner vers d'autres partenaires, plus solvables, plus soumis, technologiquement avancés et avides de coopérations.

96. L'ouverture de BAe vers les Etats-Unis ne mettrait pas pour autant fin aux coopérations européennes pour la société. Celle-ci dispose d'une longue tradition dans le domaine des programmes d'avions de combat européens et demeure partie prenante dans l'Eurofighter (37 %), et elle dispose d'un très vaste réseau de liens avec l'ensemble du monde de la défense de l'Europe occidentale. Les schémas déjà établis par Panavia et Eurofighter GmbH pourraient probablement être reproduits avec EADS, quoique probablement dans des conditions différentes, en particulier au niveau des maîtrises d'oeuvre.

97. L'intégration complète de Dassault au sein d'EADS pourrait soulever des problèmes qui ne s'étaient pas posés lors des associations avec les Allemands, les Italiens et les Espagnols. Néanmoins, de telles associations pourront sans doute être rééditées dans de grands programmes d'armements, mais il est douteux qu'une fusion complète soit envisageable entre EADS et BAe. Au-delà des problèmes liés à la «golden share» du gouvernement britannique, c'est surtout la structure des deux sociétés qui semble trop dissemblable pour qu'une fusion puisse effectivement se faire à la satisfaction de tous.

98. D'un côté, le secteur défense de BAe est plus important que celui d'EADS, alors que le poids financier des deux sociétés penche nettement en faveur d'EADS. Le principe d'une association à 50-50, qui pourrait satisfaire les Britanniques, est inacceptable pour les autres partenaires nationaux d'EADS, et l'inclusion de BAe sur les mêmes bases paritaires que les Allemands et les Français n'est pas satisfaisante vu son poids militaire et sa relative faiblesse dans le domaine civil (Airbus). Une association ad hoc, qui serait réalisée entre EADS et Finmeccanica, ne semble pas non plus vraiment souhaitable, car elle risquerait de générer de blocages dommageables pour le développement de la société, en particulier pour les questions de maîtrise d'oeuvre.

99. En fait, le profil de BAe ne semble pas le plus original dans le cadre des coopérations européennes. Bien que sa structure d'entreprise de défense intégrée soit certainement plus concurrentielle qu'une association-fusion telle que réalisée par EADS, BAe offre peu d'opportunités de développements transnationaux. Car si, d'un côté, la société peut offrir une certaine synergie en intégrant un nombre croissant de petites entreprises de défense, formant ainsi un pôle européen conséquent, sa structure ne lui permet pas de se fondre dans un groupe de pareille taille.

100. D'autre part, le rapprochement entre BAe et EADS nécessiterait très certainement qu'une volonté explicite du gouvernement britannique s'exprime dans ce sens. Celui-ci exigerait probablement qu'à l'instar de DaimlerChrysler, BAe sorte certaines de ses activités du nouveau groupe, ou qu'elle accepte un traitement égalitaire tout en demeurant nettement plus lourde qu'Aérospatiale Matra et DASA.

101. On peut toutefois se demander ce qu'un rapprochement entre BAe et EADS apporterait à la société britannique, en particulier dans le cadre d'éventuels rapprochements avec une société américaine. En effet, dans le premier cas, BAe perdrait sa traditionnelle prédominance sans gagner de marchés significatifs, alors que la création d'un pôle aéronautique européen unifié lui fermerait presque

²⁶ A la suite des Britanniques, à qui Raytheon proposait 62% de la production locale du missile ERAAM+ et environ 50% de la production américaine, le missilier allemand BGT (Diehl VA Systeme) s'est ainsi vu proposer une véritable association dans la production des dérivés de l'AMRAAM (ERAAM+) pour les marchés américains et européens, la production des Harm C et des modules Paveway III, et le développement du projet Armiger (pourtant concurrent futur du Harm C). En échange, Anglais et Allemands devaient équiper l'Eurofighter de l'ERAAM+. Voir Jean Dupont, «Raytheon rallie l'Allemand BGT au BVRAAM», *Air et Cosmos/Aviation magazine international*, n°1739, 3 mars 2000, page 35.

automatiquement le marché américain – la taille d'EADS/BAe approchant celle de Boeing, elle deviendrait un concurrent très sérieux pour les sociétés américaines.²⁷

102. De surcroît, la structure capitalistique de la société pourrait constituer un obstacle supplémentaire à toute tentative d'intégration. En 1997, Michael Colvin, vice-président de la Commission de défense de la Chambre des communes, rappelait en ces termes : «Il convient d'examiner les motifs justifiant les fusions d'entreprises. Il est évident, si l'on considère les commandes d'équipements de défense, que le gouvernement peut peser très lourd dans la balance, mais on a très peu évoqué la notion de profit et (je) pense que rien ne peut vraiment inciter les entreprises britanniques à fusionner avec des entreprises publiques d'autres pays européens si elles font trop peu de bénéfices. Le taux de profit réalisé par les entreprises du continent se situe aux alentours de 4 %, ce qui représente la moitié du chiffre réalisé par les entreprises britanniques et les conseils d'administration risquent d'avoir quelque peine à convaincre leurs actionnaires qu'une fusion est au mieux de leurs intérêts, sachant que les résultats combinés d'une telle fusion pourraient accroître leur masse globale et par conséquent, créer la possibilité de mettre au point de nouveaux produits, mais entraînerait à court terme une baisse de bénéfices et des dividendes. Les propositions de privatisation (des entreprises européennes) (...) constituent un moyen d'aller de l'avant qui pourrait être utile à cet égard»²⁸.

103. Au niveau strictement économique, BAe semble estimer, certainement avec raison, que l'ouverture du marché américain est primordiale à son développement. Dans ce sens, les rumeurs de rapprochement entre le groupe et Boeing, démentis jusqu'alors par les deux sociétés, pourraient prendre un sens particulier. D'une part, une telle association représenterait une bouffée d'oxygène en termes de marché, y compris dans le cadre du programme JSF où BAe est associée à Lockheed. D'autre part, il est probable que Boeing pourrait offrir à BAe certains gages d'indépendance, cette société étant la dernière à pouvoir permettre aux Américains d'infiltrer un marché européen de plus en plus fermé.

104. La préférence européenne, qui semble peu à peu s'instaurer sur le vieux continent, risque en effet de devenir définitive si toutes les sociétés de la zone, et par conséquent un nombre croissant de sous-traitants, sont impliquées dans les grands programmes de défense. Une association BAe-Boeing constituerait une alternative redoutable pour EADS sur tous les marchés européens, en particulier dans le cadre du remplacement des F-4 et des F-16 ainsi que de leurs systèmes d'armes. De surcroît, BAe permettrait à Boeing de mettre un pied dans les programmes d'Airbus et de l'Eurofighter, lui permettant d'être présente sur la quasi-totalité du marché aéronautique militaire et civil, à l'exception des avions régionaux.

105. En fait, la situation de BAe est désormais des plus paradoxales. Isolée en termes strictement industriels, elle demeure en mesure de négocier son intégration potentielle dans un groupe plus vaste, à son plus grand avantage. En effet, le rapprochement entre l'entreprise britannique et l'américaine représenterait une véritable catastrophe pour les Européens, qui verraient ainsi entrer «le loup dans la bergerie». La présence, même indirecte, de Boeing dans le consortium Airbus semble actuellement inimaginable, alors que sa présence réelle au sein d'Eurofighter est un paradoxe industriel difficile à soutenir. Et, à l'opposé, Boeing, qui jouit déjà d'une fructueuse association avec Bae, serait probablement prête aux concessions nécessaires pour faire exploser la future forteresse européenne. BAe peut donc s'attendre à ce que les deux protagonistes fassent preuve du maximum de souplesse envers elle.

106. Il appartient à l'Europe de convaincre le gouvernement et l'industrie britanniques qu'ils ont mieux à offrir que les sociétés américaines. Cela pourrait se faire en garantissant à la société son indépendance et son intégration dans une structure européenne, par la reproduction de structures déjà existantes au sein d'Eurofighter et en l'étendant à d'autres projets, suivant des modalités identiques. Reste à savoir si les Britanniques ne jugeront pas les offres européennes insuffisantes en termes de marché et s'ils sacrifieront l'unité politique aux nécessités économiques.

(ii) *L'association/fusion : l'exemple d'EADS*

107. A l'inverse de BAe, EADS incarne assez typiquement le type de solution que les Etats européens seront amenés à trouver pour fusionner leurs industries de défense. En effet, si la démarche de BAe

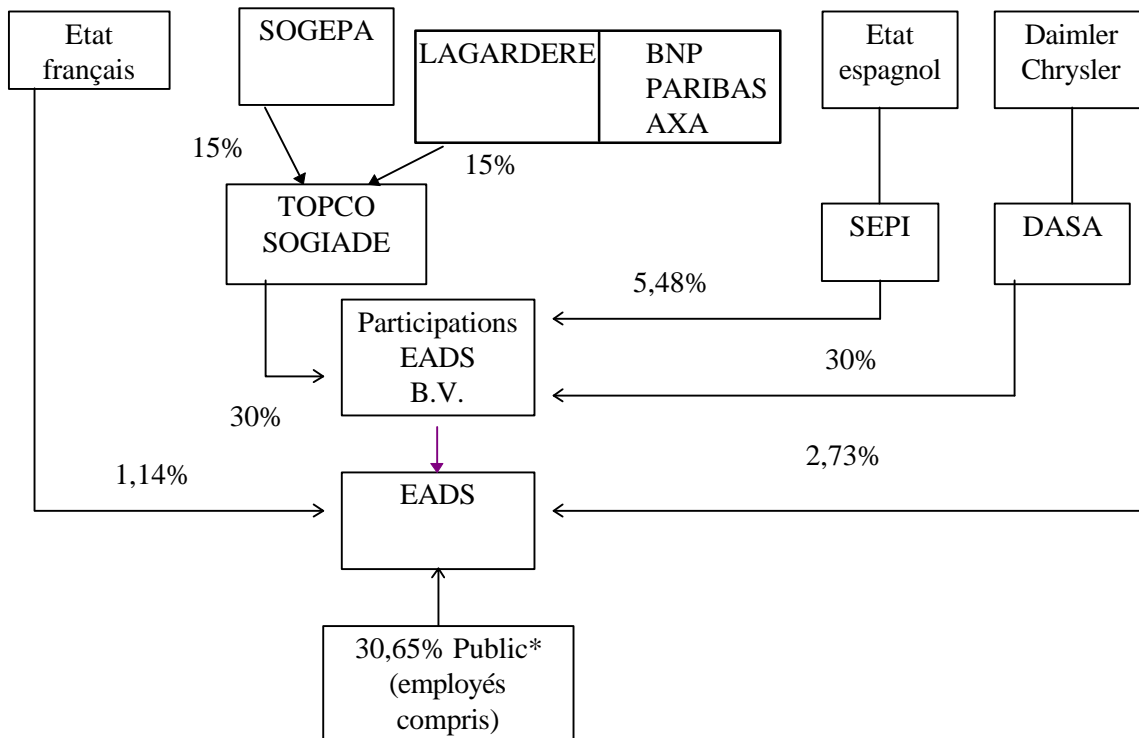
²⁷ Le chiffre d'affaires consolidé d'EADS/Alenia/BAe serait de 40 milliards d'euros contre 50 milliards pour Boeing et 23,5 pour Lockheed.

²⁸ Michael Colvin, coopération européenne dans le domaine des acquisitions d'équipements de défense. Colloque de l'Assemblée de l'UEO, 1^{er}-2 octobre 1997, page 89.

procède d'une stricte logique capitaliste, celle d'EADS relève plutôt de l'accord politico-industriel, visant la mise en commun de capacités industrielles jugées stratégiques par les Etats²⁹.

108. Réunissant les activités aéronautiques de DaimlerChrysler Aerospace (DASA), Aérospatiale Matra et CASA, EADS est une société à la structure complexe, qui n'est que le reflet d'une situation complexe. D'une manière globale, la structure fonctionnelle de la société est basée sur une répartition strictement égalitaire des pouvoirs entre Français et Allemands. Les deux schémas ci-dessous montrent la répartition des capitaux et celle des postes :

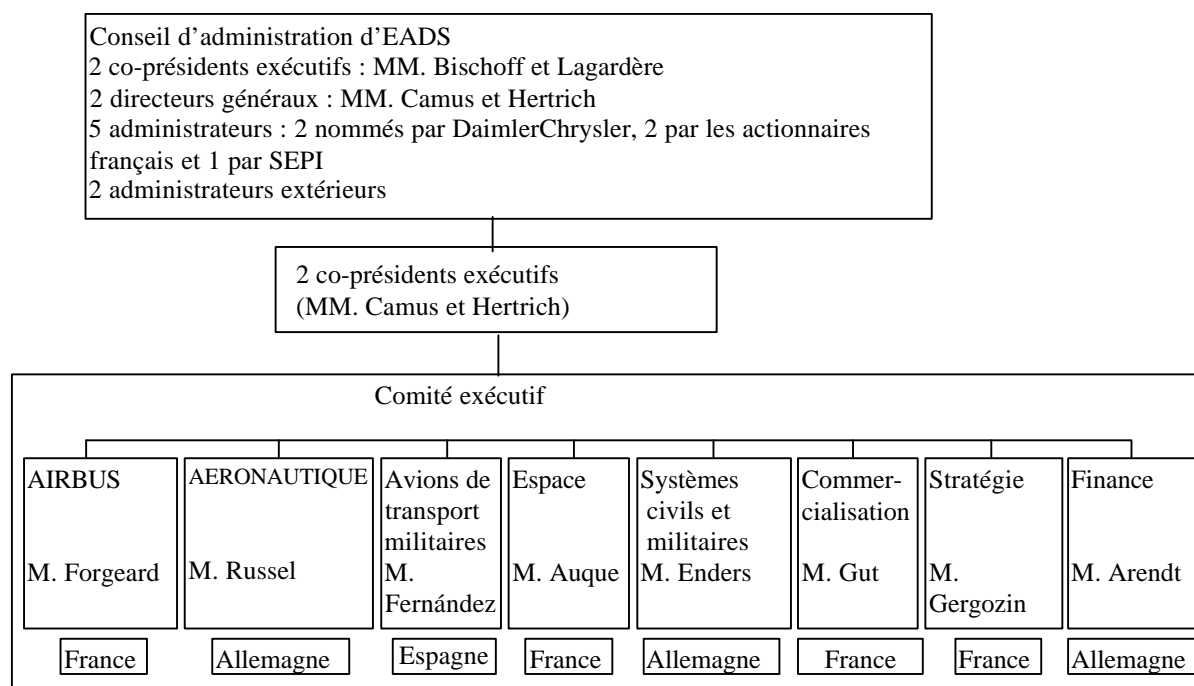
Tableau I



* Après l'émission des actions, en supposant levées les options de souscription et de souscription.

²⁹ Voir le *Cahier de Chaillot* n° 40, juillet 2000, «De la coopération à l'intégration : les industries aéronautiques et de défense en Europe» Burkard Schmitt, Institut d'études de sécurité, UEO.

Tableau II



109. Il faut d'abord faire remarquer qu'EADS, entreprise de droit néerlandais, a son siège statutaire aux Pays-Bas, son siège opérationnel étant localisé à Paris, à Munich et à Madrid. Enfin, comme on le voit sur le tableau I, la fusion s'est articulée autour d'une parité entre Aérospatiale Matra et DASA et avec une participation minoritaire de SEPI, la société étatique de participations industrielles, propriétaire de CASA et, elle aussi, membre fondateur d'EADS.

110. Les actionnaires d'Aérospatiale Matra et de DASA ont considéré que les valeurs relatives des deux groupes étaient égales, après extraction de 700 millions d'euros en cash par DaimlerChrysler³⁰. Dans un deuxième temps, DaimlerChrysler a extrait MTU de DASA et a procédé à une seconde extraction de cash (2,7 milliards d'euros) afin de constituer des blocs de contrôle français et allemand à parité.

111. Afin de constituer le bloc de contrôle français (Lagardère, Etat français et investisseurs financiers) à parité avec le bloc allemand, les actionnaires français ont procédé à un placement d'actions sur le marché au moment de l'augmentation du capital. Après réalisation de cette augmentation (d'un montant estimé à 2,5 milliards d'euros), les deux blocs principaux de contrôle détiennent chacun 30 % du capital d'EADS. D'autre part, SEPI, en tant qu'actionnaire, a la possibilité de s'assurer que le plan industriel, sur la base duquel CASA rejoint EADS, est mis en œuvre sans changement majeur. Il faut enfin ajouter que l'ensemble des droits reconnus à SEPI expirent à la fin d'une période de trois ans suivant la constitution d'EADS après intégration de CASA.

112. Enfin, EADS, société regroupant les forces allemandes, françaises et espagnoles dans le domaine aéronautique et de défense, aura son siège aux Pays-Bas, sera cotée à Paris, Francfort et Madrid et communiquera en anglais. M. Hertrich, co-président de DaimlerChrysler et co-président désigné d'EADS, a souligné récemment toutes les difficultés liées à la création d'une telle entreprise : «La création de structures européennes transfrontières dans l'industrie de défense présente assurément plus ou moins les mêmes difficultés que le développement d'une identité européenne de sécurité et de défense

³⁰ TTU Europe, supplément au n° 300, du 16 décembre 1999.

(IESD). Les caractéristiques communes à ces deux projets sont, par exemple, les nombreux obstacles d'ordre politique, culturel et juridique qu'il convient de surmonter.»³¹

113. M. Hertrich souligne aussi d'autres aspects de la création d'EADS en indiquant : « Il nous faut déterminer comment les compétences clés peuvent être concentrées au niveau européen, mais sans mettre en danger les identités nationales, qui sont essentielles pour nos clients les Etats. Compte tenu des difficultés sous-jacentes, on ne peut guère éviter dans les deux cas des frictions et des retards dans la mise en oeuvre concrète.»

114. Par ailleurs, M. Hertrich ajoute en ce qui concerne nos alliés d'outre-Atlantique, « on note une autre caractéristique commune, à savoir la forte réticence – pour ne pas dire plus – des Etats-Unis. D'un côté, dans le domaine de la politique de sécurité, les Etats-Unis souhaitent depuis longtemps un véritable partage des tâches avec leurs partenaires européens. De l'autre, ils ont peur de perdre la suprématie mondiale qu'ils exercent depuis des décennies dans le domaine des affaires étrangères, de la sécurité et de l'économie».

115. Enfin, l'IESD et EADS ont un autre point commun, «leur objectif majeur étant de jouer un rôle important, en toute indépendance, en tant que partenaires européens – mais, permettez-moi de le souligner, sans causer le moindre préjudice à la sûreté des relations transatlantiques ».

116. Au moment de sa constitution, en juin 2000, EADS qui compte 87 000 salariés, affichait un chiffre d'affaires de plus de 22 milliards d'euros et une valorisation du même ordre. Airbus a 40 % de parts, Eurocopter 9 %, le secteur avions militaires 9 %, l'espace 14 %, les systèmes de missiles 10 %, l'électronique de défense et les télécommunications 8 % et enfin, l'aéronautique 10 %.

117. EADS est le numéro un mondial dans le domaine des hélicoptères (Eurocopter) et des lanceurs commerciaux (Ariane), le numéro deux pour le transport aérien civil (Airbus) et les systèmes de missiles, le numéro trois dans le domaine des satellites (Astrium) et dans le transport aérien militaire et, enfin, le numéro quatre pour le segment des avions de combat. On pourrait ajouter quelques précisions pour montrer la puissance de certains produits de la nouvelle entreprise. Ainsi, on pourrait souligner qu'à la date du 31 décembre 1999, 18 % de la flotte existante était composée d'Airbus, 32 % des livraisons concernaient des Airbus, 49 % du carnet de commandes portaient sur Airbus et finalement, qu'Airbus représente 55 % des nouvelles commandes. Il faudrait en plus tenir compte du fait que la nouvelle entreprise pourrait éventuellement décider le lancement de son futur appareil gros porteur, l'A3XX, doté de 550 places.

118. Enfin, EADS se place au troisième rang mondial des entreprises aérospatiales et de défense, Boeing et Lockheed tenant respectivement les premier et deuxième rangs. Il faut néanmoins rappeler que les activités d'EADS sont assez équilibrées : 25 % sont à caractère militaire et 75 % à caractère commercial.

119. Cela dit, il faut être conscient du fait que les difficultés n'ont été ni surmontées ni résolues par la seule création d'EADS. Cette dernière est un pas dans la bonne direction, mais il ne faut pas négliger qu'EADS est au départ un tissu de cultures marquées et qu'il faudra parvenir à créer un « état d'esprit EADS » en regroupant les aspects les plus positifs de chacune de ces cultures.

120. En effet, sans oublier l'origine étatique d'une partie considérable de l'apport français (complètement étatique du côté espagnol) et le rôle joué par la tradition privée du côté allemand, il faut aussi rappeler du côté français l'existence d'une culture technologique très forte par opposition à une culture plutôt financière du côté allemand. Il faut pareillement s'attendre à ce que la capacité d'adaptation très rapide attribuée aux Français ainsi que les traditionnelles qualités d'organisation des Allemands permettent à la nouvelle société de démarrer dans les meilleures conditions. En tout cas, le fait qu'Aérospatiale Matra, DASA et CASA étaient déjà partenaires auparavant pour plus de 70 % de leurs activités est un aspect très positif.

121. Il faut aussi remarquer que DASA et Aérospatiale-Matra, de même que CASA, n'étaient pas véritablement concurrentes comme cela pourrait être le cas, par exemple, en ce qui concerne Boeing et McDonnell Douglas. Cette constatation devrait en principe signifier que la fusion n'aura pas de conséquences notables pour l'emploi. M. Camus, Directeur général d'EADS avec M. Hertrich, l'a souligné lors d'un entretien avec *Le Monde*³². Il a par ailleurs indiqué : «Il faut d'une part bien se comprendre, connaître l'échelle des valeurs de l'autre, savoir ce qui veut dire oui et ce qui veut dire non. Les méthodes de décision sont un peu différentes.»

³¹ A l'occasion du XVII^{ème} séminaire international de l'OTAN sur la prise de décision politico-militaire, réunion des ministres de la défense de l'OTAN : «l'IESD et les capacités de défense», Berlin, 4 juin 2000.

³² *Le Monde*, vendredi 25 janvier 2000.

122. Enfin, la Commission européenne, après avoir différé son avis à deux reprises afin d'obtenir des informations supplémentaires, et jugé nécessaire d'introduire des modifications mineures, a finalement émis un avis favorable sur la fusion d'Aérospatiale Matra, DASA et CASA –condition sine qua non pour la création d'EADS.

123. Par ailleurs, et après plusieurs mois de conversations et d'hésitations entre Finmeccanica d'une part et BAe et EADS de l'autre, le groupe italien a finalement préféré EADS aux Britanniques pour une mise en commun de leurs activités aéronautiques militaires. Il a été décidé de créer une société conjointe sur la base d'une rigoureuse parité, qui emploiera 17 000 salariés et dont le chiffre d'affaires annuel sera de l'ordre de 2,5 milliards d'euros. La société ainsi créée contrôlera 62,5 % du programme Eurofighter, 71 % de l'avion de transport militaire A-400 M, 57,5 % du programme Tornado et la totalité des avions de patrouille maritime ainsi que les avions de transport régionaux.

124. L'administrateur de Finmeccanica, M. Lina, a affirmé, en expliquant son choix, que «nos amis britanniques ne pouvaient pas nous offrir ce que nous avons obtenu avec EADS, c'est-à-dire une parité de traitement. Notre choix n'a pas été dicté uniquement par des considérations financières mais aussi par des considérations industrielles». En fait, un élément déterminant de cet accord est la participation italienne au programme Airbus, car EADS lui a réservé une part équivalant à 5 % dans le consortium. Une fois que le consortium Airbus sera transformé en société intégrée, Finmeccanica disposera de trois ans pour faire valoir son option.

125. Les assemblées générales d'Aérospatiale Matra, DASA et CASA ayant approuvé de manière définitive la fusion des trois sociétés au sein d'EADS, la nouvelle compagnie a été officiellement constituée et mise sur le marché le même jour, le 10 juillet 2000. Le prix de l'action a été fixé à 19 euros pour les investisseurs institutionnels et à 18 euros pour les particuliers, ceci pour les marchés de Paris, Madrid et Francfort. Le prix de vente, plutôt bas, a pu assurer le succès de l'opération dans des conditions de marché très volatiles et malgré les craintes des milieux financiers sur la rentabilité future de la nouvelle entreprise.

126. Enfin, on a donné naissance avec EADS à la première compagnie transfrontalière européenne dans les domaines aérospatial et de la défense, et cette compagnie sera le noyau à partir duquel d'autres avancées seront faites pour consolider et élargir sa position. En fait, les accords conclus avec Finmeccanica pour fusionner leurs activités dans le domaine des avions de combat doit être le premier exemple de cette politique.

127. Airbus, Ariane, Eurocopter, Eurofighter et d'autres programmes montrent à quel point l'industrie européenne est capable d'égaliser ses concurrents américains dans le domaine technologique. Grâce à son savoir-faire en la matière, à ses produits de haute technologie très concurrentiels et à l'importance de son marché interne, EADS deviendra – et est déjà – un partenaire à l'échelle planétaire. Comme l'a dit récemment M. Hertrich, les réactions américaines à la création d'EADS ont montré que la nouvelle société a bien rempli la première condition pour être prise au sérieux en tant que concurrent et partenaire de même niveau.

128. Il convient de signaler par ailleurs que la nouvelle situation en Europe, depuis la création de BAe et d'EADS, rend non seulement impossible, mais probablement indésirable, la création d'une société européenne aéronautique unique regroupant ces deux entreprises. Cela dit, rien n'empêche de trouver des domaines de coopération par activité entre les deux entreprises, comme c'est le cas pour les missiles avec la constitution d'une filiale commune entre EADS (37,5 %), BAe (37,5 %) et Finmeccanica (25 %).

129. Enfin, toutes les personnes concernées ont confirmé qu'EADS n'avait pas le dessein de créer une «forteresse Europe». Bien au contraire, il s'agit là d'une occasion unique qui devrait permettre d'engager des négociations d'égal à égal avec les industries américaines. Il est tout à fait envisageable que dans le domaine des technologies de défense, des partenariats avec des compagnies américaines génèrent à moyen et à long terme un accroissement du savoir-faire technologique, et probablement aussi des réductions de coût.

130. Pour faciliter cette coopération, il sera nécessaire de prendre au préalable des décisions politiques pour résoudre les questions de sécurité et d'indépendance nationale. Un accord américano-britannique a été passé sur les règles d'échange de technologies et d'acquisition des sociétés. Des discussions avec d'autres pays sont en cours. En attendant, EADS a déjà examiné les possibilités d'établir une coopération à moyen et à long terme avec Raytheon (dans le domaine des missiles) et souhaiterait également coopérer avec Lockheed Martin dans le domaine des avions militaires.

131. Enfin, il ne faut pas oublier, en ce qui concerne les contrats militaires, qu'EADS continuera à compter sur les Etats européens comme clients potentiels. Ceux-ci ont fortement encouragé la création d'EADS, mais ils n'ont eux-mêmes pratiquement rien entrepris. Ils n'ont pas essayé de se mettre au

même niveau d'intégration que les industriels. Car cette intégration passe par l'adoption de règles européennes communes allant dans le sens que nous venons d'évoquer, mais aussi par une véritable politique européenne de défense, qui doit également comprendre le développement de programmes communs d'équipements militaires susceptibles de réduire les coûts et d'accroître la compétitivité.

132. Par ailleurs, il faudrait souligner que la structure administrative d'EADS, basée sur une répartition alternée des postes entre les différentes nationalités composant le groupe et sur une stricte parité décisionnelle entre Français et Allemands, illustre la difficulté de créer un groupe transnational à partir de sociétés jugées d'importance stratégique pour les Etats. On pourrait considérer que la répartition strictement égalitaire des pouvoirs entre les actionnaires semble montrer qu'EADS n'est pas encore, loin de là, une entité cohérente, mais plutôt un assemblage destiné à faire coexister les industries aéronautiques française, espagnole et allemande sous un label commun et ne vise pas à les insérer dans une structure multinationale déconnectée des Etats.

133. Cette situation risque à court terme de créer un certain nombre de problèmes, tout d'abord d'ordre strictement administratif. En attendant qu'une procédure européenne voie le jour, qui permettrait d'harmoniser les politiques des industries de défense fusionnées, et qu'elle se révèle pleinement applicable, EADS sera confrontée aux questions de transfert de technologie et de droits des exportations, sans compter les questions juridiques courantes, inhérentes au rapprochement des entreprises internationales.

134. En dépit d'une longue et indéniable expérience de la coopération industrielle, EADS reste très exposée aux problèmes de convergence opérationnelle et de synchronisme des acquisitions. Certes, les organes européens de coopération dans ce secteur favorisent une mise en commun croissante des besoins des armées. Les problèmes sont cependant loin d'être réglés. L'exemple de l'A-400 M illustre les problèmes qui peuvent être rencontrés. Tout en disposant de la capacité technique et financière pour développer l'avion, Airbus se refuse à le faire sur fonds propres et attend que la demande des états-majors des différents partenaires européens soit suffisamment importante pour commencer. Ainsi, alors que la plupart des pays concernés reconnaissent la nécessité d'acquérir ce type de matériels en remplacement des C-130 et C-160, l'avion est resté une virtualité tant que le carnet de commandes n'a pas dépassé 150 à 180 appareils. La survie du programme dépend essentiellement de la bonne volonté de Londres qui, pour des motivations plutôt politiques, s'est prononcé en faveur de l'A-400 M.

135. Par ailleurs, les incertitudes allemandes, causées par des problèmes budgétaires et par la coexistence d'intérêts divergents avec Antonov, laissent planer une ombre sur l'avenir du programme. Sachant que les risques technologiques et financiers sont faibles, l'appareil étant réalisé à partir d'une cellule éprouvée et disposant d'un certain potentiel à l'exportation, et que l'attribution de la maîtrise d'oeuvre à CASA n'a pas semblé soulever de problèmes fondamentaux, on perçoit ici toute la difficulté de coordonner la demande de quelques-uns des partenaires européens.

136. Enfin, les problèmes décisionnels étaient prévisibles : Sir Patrick Hine, Conseiller militaire chez BAe, annonçait déjà, en 1997, à propos d'une hypothétique EADC, que «La question se pose néanmoins de savoir qui exercera la direction de ce type d'entreprise. Les modèles prévoyant que les actionnaires nationaux (c'est-à-dire Aérospatiale-Dassault, DASA et BAe) aient chacun une participation de 33 % dans l'entreprise européenne, exerçant ainsi directement les prérogatives des actionnaires nationaux, entraveront plus qu'ils ne favoriseront la restructuration dans une optique commerciale nationale dont l'industrie a cruellement besoin. Une telle solution tendra à encourager l'adoption de solutions nationales et ce, d'autant plus qu'il s'agira de secteur nationalisé ou à forte participation de l'Etat. C'est pourquoi, comme nous l'avons vu, la totalité du capital de la nouvelle entreprise européenne devrait être détenue par un actionnariat international éclaté. Nous admettons certes que les entreprises existantes auront véritablement un rôle à jouer dans l'immédiat, mais uniquement de façon transitoire ; elles devront à terme disparaître.»³³

137. Bien entendu, à court terme, ces questions ne se posent que de façon relative. EADS compte en effet sur un confortable carnet de commandes groupé autour de l'Eurofighter, du NH-90, du Meteor et du Trigat. La rentabilité et le fonctionnement de la compagnie ne sont donc pas intrinsèquement un sujet d'inquiétude. On peut toutefois s'interroger sur la rationalité du rapprochement à plus long terme, dans un contexte de budgets de défense relativement faibles. A moins de voir les problèmes de convergence opérationnelle, de juste retour industriel et d'harmonisation des budgets un peu mieux réglés, EADS s'expose à l'échec.

³³ Sir Patrick Hine, Colloque de l'UEO sur «La coopération européenne dans le domaine des acquisitions d'équipement de défense», p. 85, Munich, 1^{er}-2 octobre 1997.

138. En effet, si l'approche des programmes militaires n'évolue pas fondamentalement, la société sera confrontée à différents obstacles difficiles à surmonter : incapable de développer des projets sur fonds propres, elle sera à la merci des délais dus à l'harmonisation des desiderata des différents Etats partenaires. Soumis à la règle du juste retour industriel, le coût individuel des productions sera presque obligatoirement plus élevé que celui de ses concurrents. Car, si au niveau civil, Airbus a réussi péniblement à offrir des tarifs concurrentiels, la quasi-totalité des projets militaires européens a été soumise à des dépassements de délais et de budgets, avec parfois des ratios coût-efficacité désastreux. Les programmes Trigat, Tigre, Tornado et Eurofighter ne sont que des exemples parmi tant d'autres³⁴. De surcroît, la nécessité de faire cohabiter un certain nombre de besoins opérationnels divergents risque de donner naissance à des projets difficiles à exporter, car trop lourds, trop chers et trop complexes. Et si cette tendance tend à s'atténuer dans le domaine des systèmes de transport et dans le secteur missilier, elle persiste dans le domaine des plates-formes de combat.

139. Par ailleurs, il est douteux que la structure interne d'EADS permette de régler ce problème à l'intérieur par élimination industrielle des doublons et par une homogénéisation du savoir-faire de la société. Celle-ci résulte en effet de la juxtaposition de trois pôles aéronautiques étrangers, que chaque Etat entend faire fructifier. Les dispositions prévues dans la LdI ne donnent aucune prééminence aux sociétés transnationales par rapport aux Etats dès lors que ces derniers jugent leurs intérêts stratégiques menacés. On peut donc s'attendre à ce que la question de la répartition des savoir-faire industriels et des sites de production demeure un problème récurrent au sein de la société, en particulier dans le domaine des constructions civiles et dans celui des avions de combat.

140. La structure strictement bicéphale des centres de décision pose en soi un problème, laissant présager des oppositions franco-allemandes comme cela a déjà été le cas au niveau d'Airbus. De surcroît, la fusion des sous-divisions nationales de la nouvelle entité en divisions techniques apatrides pourrait être difficile à réaliser. Eurocopter, par exemple, est actuellement détenue par les Français à 75 %. On peut douter que la transformation d'Eurocopter en division hélicoptères d'EADS provoque la brusque disparition de la présence française et le rééquilibrage au profit des équipes et programmes allemands (ou espagnols), d'abord parce que les programmes sous maîtrise d'oeuvre française demeurent majoritaires. Ensuite, parce que la réalisation de nouveaux appareils entraînera forcément une attribution des maîtrises d'oeuvre aux Français ou aux Allemands ou, en cas de réalisation transnationale, une répartition industrielle des tâches qui pourrait poser problème. Le maintien de la domination française dans la division apparaîtra donc comme la meilleure solution et se prolongera sans doute.

141. Dans ce contexte, la question de la juxtaposition de programmes concurrents est elle aussi à repenser, au moins en ce qui concerne les avions de combat. La coexistence du Rafale et de l'Eurofighter (Typhoon) est en effet préoccupante. Dans l'absolu, l'Eurofighter, qui a réuni le plus de commandes et déjà un certain succès à l'exportation, demeure le programme le plus prometteur. Il regroupe cependant quatre pays et les deux plus grandes sociétés aéronautiques européennes (BAe et EADS). L'association de DASA, CASA et Finmeccanica au sein d'EADS donne quant à elle aux Allemands, aux Espagnols et aux Italiens la majorité au sein d'un programme qui était pourtant à l'origine sous maîtrise d'oeuvre britannique. L'Eurofighter est donc devenu le principal programme d'EADS, bien avant le Rafale, qui est pourtant assumé par la société par le biais de Dassault.

142. Indépendamment des qualités réelles des deux avions, qui sont malheureusement de classe similaire, il faut s'attendre à ce que l'Eurofighter occupe une place prépondérante au sein d'EADS, quelle que soit la part prise par BAe dans le programme. Tout comme Airbus, l'Eurofighter est construit sur le principe de la répartition fractale, en pièces détachées dans chacun des pays clients, un retour sur investissement étant offert au pro rata des participations financières dans le programme. Cet exemple de collaboration européenne, tout comme celui du Tornado, a montré l'importance du retour industriel, l'abandon d'une maîtrise d'oeuvre à une seule nation – en l'occurrence la Grande-Bretagne – étant compensé par l'appréciation des savoir-faire industriels des autres pays participants. Dès lors que cet échange n'est pas possible, les possibilités de coopération sont nettement plus réduites, comme le montre la longue succession des échecs franco-britanniques, où les problèmes de maîtrise d'oeuvre ont souvent conduit soit à des impasses, soit à des demi-succès.

143. Enfin, le programme Rafale semble dans une position nettement plus fragile que son concurrent. D'une part, la quantité des commandes (60 sur 300 éventuelles contre 680 à 710 Typhoon) n'est pas très encourageante. D'autre part, Dassault se montre plus réticent que ses concurrents à délocaliser la production de ses appareils. Enfin et surtout, l'armée française dispose déjà du Mirage 2000-5. L'acquisition du Rafale n'est donc pas urgente, au moins aux yeux de l'Etat français, ce qui a multiplié

³⁴ La phase de négociation du programme Trigat a duré douze ans (1976-1988).

les délais dans les commandes et réduit leur volume, amenuisant ses chances à l'exportation et augmentant son coût unitaire. Dans cette optique, on peut s'interroger sur le soutien qu'EADS apportera au Rafale dès lors qu'il sera en concurrence avec l'Eurofighter. Le marché n'est pas si vaste pour qu'une société puisse se permettre d'offrir deux avions de classe identique, au même moment, et à un prix plus ou moins égal.

144. Les turbulences qui ont accompagné la naissance du Rafale et du Typhoon mettent en relief certains problèmes auxquels EADS sera confrontée pour ses futurs grands programmes. Bien que relevant du droit privé, la société restera très tributaire des commandes nationales des différents Etats européens et donc relativement sensible aux dissensions susceptibles de naître entre eux. Par ailleurs, la politique de retour sur investissement vers les Etats, qui semble sous-jacente à la structure d'EADS, ne favorisera certainement pas la baisse des coûts des programmes. Certes, la société annonce que l'on doit s'attendre à d'importantes économies d'échelle, mais rien n'est moins sûr, en particulier dans les secteurs sensibles où plusieurs savoir-faire industriels stratégiques cohabitent. Le ralliement des Espagnols et éventuellement des Italiens à la structure n'est pas fait pour simplifier le problème.

145. De plus, si les Britanniques, les Français, les Italiens, les Espagnols et les Allemands ont jusqu'à présent péniblement réussi à réaliser les convergences opérationnelles et industrielles nécessaires à la mise en œuvre du Tornado et du Typhoon, il n'en demeure pas moins que la réalisation d'un grand programme européen résulte d'un équilibre relativement difficile à établir. EADS devra en effet bénéficier d'une conjoncture optimale pour réaliser ses grands programmes. Il faudra que les Français, les Italiens, les Espagnols et les Allemands aient les mêmes besoins opérationnels au même moment et que les gouvernements soient simultanément disposés à financer les programmes pour que les chantiers soient lancés. De surcroît, EADS voudrait qu'une préférence européenne s'établisse systématiquement en sa faveur, ce qui ne va pas de soi. Les hésitations du gouvernement britannique sur l'acquisition de missiles longue portée Meteor destinés à l'Eurofighter, en concurrence avec les BVRAAM de Raytheon, démontrent que les problèmes liés au coût du développement des programmes conservent une importance primordiale.

146. Outre les problèmes de maîtrise d'oeuvre se posent aussi des problèmes de rationalisation. L'exemple de Lockheed est assez édifiant à cet égard et donne une idée des faiblesses potentielles d'EADS. Sachant que la productivité de la main d'oeuvre américaine est estimée de 30 % supérieure à celle de la main d'oeuvre européenne, la fusion Lockheed Martin Marietta a entraîné la fermeture de 1,2 millions de mètres carrés des laboratoires (ramenés de 6 à 3) et la réduction du nombre de sièges de cinq à un. Replacer ces dégraissages dans le cadre d'EADS semble difficile, la suppression des structures surnuméraires impliquant presque nécessairement des pertes de savoir-faire national, auxquelles les Etats ne sont pas prêts à consentir. A un niveau plus global, les restructurations effectuées dans l'industrie de défense américaine ont vu la suppression de près d'un million d'emplois³⁵.

147. Ces problèmes de dégraissage se poseront nécessairement si EADS réussit à se transformer comme elle le souhaite, c'est-à-dire en tant qu'entreprise européenne. Dans ce cas de figure, les différentes sections de la société, temporairement regroupées autour des compétences nationales des sociétés associées, devraient évoluer vers un statut de sous-groupes spécialisés par métier, indépendamment des origines nationales. La création de ces sous-groupes implique une dilution croissante des identités nationales au profit de la logique économique, l'objectif étant d'accroître la compétitivité sectorielle par de réelles synergies entre les différentes industries réunies. Ce qui aura pour effet, à terme, de poser la question du maintien de certains sites et des emplois afférents. Sachant que la réédition d'un système de production éclaté de type Airbus n'est probablement pas viable dans le domaine militaire, EADS risque d'être soumise à de très fortes tensions politiques et sociales quand il lui faudra rationaliser son outil de production. A l'inverse, si la dénationalisation des sous-divisions d'EADS devait échouer, il faudrait s'attendre à ce que les coûts induits des matériels militaires demeurent élevés, comme c'est actuellement le cas pour le Tigre. Si la finalité d'EADS ne risque pas d'être remise en cause, il n'en demeure pas moins que celle-ci sera plus vulnérable que prévu à la concurrence mondiale et plus tributaire de l'assistance des Etats partenaires européens, de toute façon inévitable.

III. La place des Etats dans EADS

148. En fait, la structure complexe d'EADS s'explique par la place que les Etats entendent se réserver au sein de la société. En théorie, la question ne se pose pas, tout le monde s'accordant officiellement à considérer que la place des Etats en son sein sera pratiquement inexistante. Le gouvernement allemand n'avait pas de droit de veto sur les activités de DaimlerChrysler Aerospace, qui était totalement privée.

³⁵ Florence Delétang, op.cit. page 40.

L'Etat français, partie prenante dans le capital d'Aérospatiale par le biais de la SOGEPa (voir tableau 1) et associé à Lagardère dans le pool français, fait savoir à qui veut l'entendre que ses préoccupations ne concernent que le secteur balistique qu'il entend contrôler pour des raisons bien naturelles. Au-delà de ces réserves, EADS est une société commerciale, ce que ses représentants ne se privent pas de rappeler.

149. Mais la situation n'est pas aussi transparente qu'elle en a l'air. On peut s'interroger au niveau général sur la capacité d'une entreprise de défense européenne à se couper du financement et de l'assistance bienveillante des Etats. Le POLARM fait ainsi remarquer que les coûts induits par la R&D ne permettent pas à ces sociétés d'être véritablement concurrentielles, ce qui exige l'assistance des Etats : «Beaucoup de produits dans le secteur de l'armement ont des coûts de recherche et de développement d'une importance disproportionnée. Des normes élevées doivent être respectées, puisque des progrès technologiques sont nécessaires à la défense nationale. La rentabilité de ces investissements est toutefois incertaine. La production de masse, qui pourrait compenser les coûts élevés de R&D, est rare par rapport à l'industrie civile. L'obligation de confidentialité peut empêcher de diffuser largement les progrès technologiques et de tirer les bénéfiques financiers de cette diffusion. Il faudra toujours des produits uniques dont la production est non rentable. Nombre de programmes sont limités et, parfois, les équipes de R&D ne peuvent vivre avec des moyens commerciaux pendant des périodes qui séparent les programmes. On ne doit pas s'attendre à ce que des organismes commerciaux, mus par les forces du marché, consentent les investissements nécessaires en R&D et une aide de l'Etat pourrait donc s'avérer nécessaire.»³⁶

150. L'intervention indirecte de l'Etat dans la bonne marche de l'industrie de défense peut d'ailleurs être considérée comme nécessaire, y compris dans le cadre d'industries de défense privées, soumises à une logique capitaliste. L'Etat américain possède un certain nombre de sites de production et maintient à niveau ses investissements en matière de R&D, y compris lorsque les budgets militaires décroissent³⁷. Il est donc souhaitable que les Etats européens soient aptes à reproduire de telles structures quand cela s'avère nécessaire.

151. Malheureusement, la perception du rôle de l'Etat en Europe demeure plus liée à une notion de contrôle de l'industrie qu'à son soutien par une approche dynamique du capitalisme. Les approches industrielles divergentes des Etats français et allemand risquent de conduire à des blocages récurrents au sein d'EADS.

152. Même si les relations de DaimlerChrysler Aerospace avec le gouvernement allemand étaient totalement différentes de celles des industries françaises avec le gouvernement, l'appréciation du gouvernement allemand quant au rôle de l'industrie d'armement dans les relations internationales risque de le conduire à s'engager, ne serait-ce que par le biais des concessions de licences d'exportation. En théorie, DaimlerChrysler Aerospace, indépendante du gouvernement fédéral, est restée très exposée aux pressions fédérales par le biais des lois sur les exportations, particulièrement sévères en Allemagne.

153. Les capacités d'exportation de l'entreprise sont liées également aux facilités que le gouvernement est prêt à accorder en termes d'interprétation des textes, ceux-ci pouvant être pratiquement ignorés ou appliqués de façon très stricte. Paradoxalement, alors que les collaborations internationales ont été longtemps perçues par l'industrie allemande comme un moyen privilégié d'échapper aux arcanes administratives du contrôle à l'exportation, l'Etat fédéral contraint désormais les sociétés étrangères associées aux entreprises nationales à se conformer au droit allemand. L'exportation d'hélicoptères Tigre (Eurocopter) a ainsi été compromise par le refus du gouvernement d'autoriser les essais en vol de l'appareil sur le sol turc, le parti des Verts au sein de la coalition au pouvoir se montrant très susceptible sur l'utilisation éventuelle de ces hélicoptères à des fins répressives. Par ailleurs, le gouvernement allemand ne considère pas officiellement l'exportation d'armements comme un secteur stratégique et fait preuve d'une prudence croissante dans le choix de ses clients extra-européens. Cette attitude a des répercussions négatives sur le comportement des entreprises nationales et, par ricochet, sur les entreprises auxquelles elles sont associées.

154. Du côté français, l'approche est encore plus complexe puisque l'interaction entre l'Etat français et les entreprises privées est plus étroite. Prenant acte de la décision du 9 décembre 1997, le gouvernement français a participé à la refonte des diverses industries aéronautiques françaises en deux grands groupes majeurs. Tranchant entre les conflits de personnes et les oppositions entre les sociétés, il

³⁶ COM (97) 583 Annexe I, 10 décembre 1996 «Définitions des caractéristiques propres au secteur lié à la défense», POLARM.

³⁷ Florence Delétang, op.cit., page 40. L'auteur précise que ces sites possédés par l'Etat, mais gérés par les entreprises (GOCOs: Government Owned, Company Operated), peuvent concerner des programmes majeurs comme ceux du F-16 et du C-130.

a favorisé le rapprochement d'Aérospatiale et de Matra, Dassault passant incidemment sous la coupe du nouveau groupe. Au-delà des problèmes structurels qui pourraient naître d'une fusion imposée par le haut, avec un consentement minimal de certains partenaires (en particulier Dassault), la position d'Aérospatiale-Matra au sein d'EADS n'est pas facile à évaluer. De prime abord, la société répond aux mêmes objectifs que ses concurrents, à savoir une logique de profit et de compétition. Avant de fusionner avec Matra, Airbus constituait le principal apport financier d'Aérospatiale (48 % du chiffre d'affaires total), loin devant DASA (28 %) et BAe (16 %). La société est donc, à l'instar des autres sociétés européennes, habituée à se confronter aux règles du marché, indépendamment du marché militaire intérieur et de sa longue association avec l'Etat français.

155. Par ailleurs, la part de l'Etat au sein d'Aérospatiale sera ramenée à 15 %, donnant au groupe une structure relativement semblable à celle de ses concurrents européens. Il n'en demeure pas moins que la culture de marché d'Aérospatiale est probablement différente de celle de ses concurrents, ne serait-ce que parce que l'Etat conserve une certaine présence au sein du groupe et qu'Aérospatiale n'est pas devenue une filiale du groupe Lagardère (dans le sens où l'est DASA par rapport à DaimlerChrysler Aerospace), celui-ci n'étant que partenaire privilégié et restant lié à l'Etat par un pacte d'actionnariat.

156. La singularité des entreprises françaises du secteur de l'armement n'est donc pas tant une question de contrôle systématique de celles-ci par l'Etat, comme ce fut le cas pendant longtemps, ni même d'indépendance nationale. En ce sens, le rapprochement avec les grands groupes européens privés s'en trouve facilité, pour autant qu'on ne prenne pas en considération les traditions culturelles des pays concernés. Dans le cas d'EADS, l'opposition entre les perceptions française et allemande des armements et de leur rôle risque de créer des difficultés. Car si, comme on l'a vu, Berlin ne considère pas que le secteur de l'armement peut faire exception et l'astreint à des règles communes de contrôle des exportations, la France continue à considérer ce secteur comme stratégique, lié à des exceptions et bénéficiant de l'assistance bienveillante de l'autorité exécutive.

157. L'attitude française se caractérise par deux approches parallèles. La traditionnelle recherche d'indépendance nationale, désormais insoutenable financièrement, a laissé la place à une volonté d'indépendance européenne dans laquelle la France aura sa juste part (par des maîtrises d'oeuvre par exemple). Mais contrairement aux Britanniques et aux Allemands, les Français continuent à poser un préalable politique à toute collaboration transatlantique, quitte à négliger les bénéfices industriels ou financiers qui peuvent découler de tels accords.

158. Enfin, il est à craindre que la cohérence de la politique d'EADS ait parfois à souffrir de la superposition strictement égalitaire de deux conceptions spécifiques du rôle et des devoirs d'une entreprise, l'une visant d'abord la rentabilité et l'autre insistant sur le maintien des capacités spécifiquement européennes et sur le développement du tissu industriel national et européen.

IV. Conclusions

159. Il apparaît donc souhaitable qu'une définition nouvelle du rôle des Etats dans l'industrie de défense apparaisse en Europe. Il est en effet nécessaire que l'émergence d'une industrie européenne de défense s'accompagne d'une vision européenne des intérêts de celle-ci et de la disparition progressive du protectionisme culturel, économique et social qui a, jusqu'à présent, été de rigueur. Il est évident que l'Union européenne aura un rôle essentiel à jouer dans ce domaine, non seulement en se faisant le relais de la volonté des Etats concernés et en tranchant leurs différends, mais aussi en proposant un véritable plan de promotion des industries de défense, comparable, au niveau européen, aux efforts entrepris jusqu'ici sur un plan strictement national.

160. L'Union aura donc le devoir de considérer les faiblesses intrinsèques de ce secteur, en particulier en termes de financement, de rentabilité et d'aide à l'investissement, afin de lui permettre, par des mesures adéquates, de ne pas souffrir de la concurrence des autres entreprises non européennes qui continuent à bénéficier du soutien inconditionnel de leurs Etats de tutelle.

161. Dans ce sens, il n'apparaît pas souhaitable de remettre en cause la présence des Etats au sein des sociétés de défense, comme cela est encore le cas chez EADS, ou dans une certaine mesure chez BAe, mais de favoriser le transfert des compétences nationales vers un pôle de décision européen.

162. Enfin, la mise en oeuvre de ce pôle de décision devrait être accompagnée de la création de l'Agence européenne de l'armement, qui pourrait se baser sur l'actuel OCCAR et qui aurait comme tâche d'arrêter des procédures européennes communes en matière d'achats, qui soient fondés sur des besoins, des règles et des calendriers harmonisés au sein de l'Union européenne.

163. D'autres mesures envisageables à court terme seraient l'établissement d'une réglementation européenne commune sur le contrôle des exportations d'armements et le renforcement de

POLARM/COARM afin de réussir à appliquer à l'échelle européenne l'accord LdI (Lettre d'Intention). Enfin, il faudrait continuer à encourager l'industrie à poursuivre son processus de restructuration, processus qui devrait inclure non seulement les systémiers, mais aussi les fournisseurs. Et tout cela en se fixant pour objectif, à plus long terme, d'ouvrir le marché de la défense des Etats-Unis et de l'Union européenne, en pratiquant le libre-échange multilatéral et en évitant les régimes préférentiels bilatéraux.