

Robert Ranquet*

L'INDUSTRIE EUROPÉENNE DE L'ARMEMENT

1 - D'où venons-nous ?

L'auteur des lignes qui vont suivre appartient à la génération qui est entrée dans la vie active avec un mantra au-dessus de toute contestation : le destin de l'industrie d'armement française serait européen, ou ne serait pas. C'était à l'époque le fruit d'une réflexion essentiellement industrielle, sans rapport direct avec une perspective quelconque d'avancée d'une Europe de la défense, qui se réduisait alors à l'Union de l'Europe Occidentale (UEO). Mais le diagnostic déjà partagé d'une industrie de défense française morcelée, sous capitalisée, trop marquée par l'emprise de l'Etat, conduisait à prédire son dépérissement plus ou moins lent, mais inéluctable, face à une industrie nord-américaine déjà alors largement dominante. Les initiatives pour remédier à cette triste perspective étaient fort limitées : à peine se souvient-on aujourd'hui de l'existence du GEIP¹, groupement européen indépendant de programmes, groupe « industriel » de l'OTAN qui devait donner naissance en 1993 au Groupe d'Armement de l'Europe Occidentale (GAEO). Du reste, l'Europe d'alors hésitait encore entre l'UEO et ce qui n'était pas encore l'Union européenne, et ne comptait que 12 membres.

Les choses commencèrent à bouger sous une impulsion venue du secrétaire à la Défense américain William Perry, qui convoqua en 1993 une réunion à dîner des principaux patrons de l'industrie américaine, qui devait passer à la postérité sous le nom de « *Last Supper* ». W. Perry y déclara aux patrons quelque peu médusés que, s'ils étaient ce soir-là une bonne douzaine autour de la table, ils ne seraient plus que la moitié dans cinq ans. La fin de la guerre froide était passée par là : à eux de voir qui survivrait... Cette impulsion décisive se traduit dans les années qui suivirent par un mouvement sans précédent de consolidation de l'industrie américaine, qui devait donner naissance aux super-géants industriels que sont par exemple Lockheed-Martin, Raytheon ou Boeing. Les Européens sentirent que le

* Robert Ranquet est Ingénieur Général de l'Armement.

vent tournait, et pas forcément à leur avantage, et entreprirent de se réformer aussi. Le mouvement fut plus lent et plus modeste, mais on vit quand même émerger à la fin des années 90 quelques grands pôles de consolidation avec essentiellement EADS, Thalès, BAE Systems et Finmeccanica. Du côté français, autant les industriels de l'aéronautique et de l'électronique étaient en pointe dans ces consolidations, autant certains domaines comme l'industrie navale ou celle de l'armement terrestre restaient, pour diverses raisons, encore en marge de ce processus (et le sont toujours d'ailleurs). Les gouvernements de six pays européens, ceux qui détenaient l'essentiel des budgets et industries de défense (Allemagne, France, Espagne, Italie, Royaume-Uni, Suède), conscients qu'ils devaient sinon donner une impulsion équivalente à celle donnée outre-Atlantique, du moins accompagner le mouvement, lancèrent en 1998 l'initiative dite de la « LOI » (*Letter of Intent*), qui devait déboucher sur la signature le 27 juillet 2000 à Farnborough d'un accord cadre dont l'objectif était essentiellement de pousser à la convergence des processus d'identification des besoins capacitaires et de faciliter la coopération industrielle entre industries des différents pays. Parallèlement, un groupe de pays au contour légèrement différent (d'abord France et Allemagne, auxquelles s'agrégèrent ensuite Belgique, Espagne, Italie et Royaume-Uni) établissaient en 2001 l'Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement (OCCAR), organe exécutif intergouvernemental de direction de programmes d'armement, qui préfigurait ce que pourrait être un jour une agence européenne d'armement.

L'impulsion donnée à la reconfiguration du domaine de l'armement en Europe donnée par les Etats-Unis, sans doute à leur corps défendant, devait rencontrer, de manière fortuite mais heureuse, deux autres dynamiques qui lui donnèrent une nouvelle dimension : celle du décollage de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD), à partir du sommet de Saint Malo en 1998 ; et celle de l'évolution « constitutionnelle » de l'Europe avec les travaux de la convention présidée par Monsieur Valéry Giscard d'Estaing en 2002-2003 et le projet subséquent de traité constitutionnel dit « de Rome II », transformé ensuite dans les circonstances que l'on sait en projet de traité de Lisbonne. Ces avancées de la construction proprement politique de l'Europe permirent aux Etats de lancer, ou relancer le projet d'Agence Européenne de la Défense (AED), qui à vrai dire figurait déjà au traité de Maastricht en 1992 mais avait fait long feu à l'époque. Cette agence était finalement créée en 2004 comme organisme intergouvernemental par une action commune du Conseil. Dotée de toutes les attributions qui lui permettent de se saisir de l'ensemble des questions de capacités militaires et d'armement, cette agence s'est mise au travail à partir de 2005 et a obtenu des résultats intéressants, mais à la mesure des moyens limités qui lui étaient consentis par les Etats.

2 - Où en sommes-nous ?

La dynamique qui s'est exprimée dans la période 1995-2005 n'est plus là. Les signes en sont nombreux.

D'une part, le processus de consolidation de l'industrie européenne semble durablement figé : aucune fusion nouvelle intra-européenne n'est survenue depuis plusieurs années et, en particulier, les secteurs naval et terrestre ne semblent toujours pas enclencher le processus, malgré quelques frémissements pour l'instant sans concrétisation ; au contraire, on a même pu observer une dérive de plus en plus transatlantique d'un industriel majeur comme BAE Systems qui réalise désormais environ la moitié de son chiffre d'affaires au Etats-Unis.

D'autre part, peu de coopérations substantielles nouvelles ont vu le jour, et quand c'est le cas, il s'agit plutôt de coopérations « à l'ancienne », selon des modes de partenariat qui ne traduisent pas une avancée des processus européens. On peut penser par exemple au programme MUSIS, dans lequel le schéma de coopération repose sur une répartition classique des rôles entre les différents Etats ; et on hésite pour l'instant à invoquer le programme A400M au secours d'une thèse opposée.

Enfin, il faut observer de la part de certains gouvernements, mais aussi de la part de nombreux milieux industriels un certain désenchantement quant aux avancées réalisées par l'AED. Non que celle-ci, comme on l'a dit plus haut, n'ait pas réalisé de choses utiles et importantes, mais, enfin, l'action de cette agence ne s'est pas traduite par la révolution européenne que d'aucuns espéraient. Il serait d'ailleurs injuste d'en faire porter la responsabilité principale à l'Agence elle-même : celle-ci se révèle, à l'expérience, d'une efficacité et d'une souplesse tout à fait remarquables pour une mécanique bruxelloise. C'est en fait la difficulté pour les Etats eux-mêmes de s'entendre sur une ambition et des moyens pour leur coopération qui se traduit par les résultats limités de l'Agence, qui ne sert en somme que de révélateur aux difficultés intrinsèques de la coopération de défense européenne.

Plus fondamentalement, cette dynamique européenne de l'armement bute aujourd'hui sur le manque de dynamisme de la PESD elle-même, dont il faut bien observer que, après l'impulsion politique et l'envolée de Saint-Malo, elle est redevenue depuis 2005 un techno-projet bruxellois à la route pavée d'obstacles et aux ambitions politiques sans cesse rognées. Certes, la France tente encore de porter haut le flambeau de l'ambition européenne et de susciter l'adhésion de ses partenaires, mais elle reste bien isolée. Nous devons nous contenter d'avancées certes réelles, mais mineures au regard des enjeux mondiaux qui se dessinent, et surtout, selon un tempo totalement surréaliste au regard du rythme d'évolution des problèmes géostratégiques.

Pour caricaturer, mais à peine, on pourrait presque prophétiser que l'Europe aura peut-être réussi à mettre sur pied un Erasmus militaire quand éclatera le prochain grand conflit interétatique à nos portes. Mais n'anticipons pas ! Et puis il y a quand même l'OTAN ...

On nous objectera sans doute que l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne devrait redonner une impulsion et ouvrir de nouvelles perspectives à la construction politique. C'est à espérer, mais ce n'est pas garanti. On peut même déduire des positions, telles qu'elles se sont exprimées au fil du processus, que la construction politique de l'Europe n'ira pas plus loin : c'est en tout cas très clairement le sens de la décision de la Haute Cour constitutionnelle allemande de Karlsruhe ; c'est bien entendu le sentiment général au Royaume-Uni, sans qu'il soit même nécessaire de le faire confirmer par une juridiction quelconque, tant le mouvement de résistance à la construction européenne s'y exprime avec vigueur. Voilà encore un cas où la création de l'organe pourra peut-être faire exister nominalement la fonction, mais ne suscitera pas l'élan vital nécessaire pour que les choses avancent.

3 - Que faire ?

Face à ce constat pessimiste (mais le pessimiste n'est-il pas par définition un optimiste bien informé ?), que faire ?

De deux choses l'une : ou bien nous tenons ferme notre conviction que nous n'avons pas d'avenir hors de la construction européenne, et nous devons en tirer les conséquences : l'armement européen, y compris dans sa dimension industrielle, n'a pas d'avenir. Faute d'être soutenue par la dynamique interne d'une PESD en perte de souffle, l'industrie européenne finira par implorer ou se disloquer sous la pression de la concurrence américaine ou asiatique. C'est sans doute regrettable, mais ce n'est à tout prendre qu'un moindre mal par rapport à l'autre conséquence qu'il faudrait tirer des mêmes réflexions, qui est que la construction politique européenne, dans sa dimension de défense, n'a pas d'avenir non plus, ce qui est autrement plus grave. Au rythme actuel de la construction européenne, et malgré les efforts méritoires de la France, il est probable que les prochains défis majeurs à la sécurité de l'Europe trouveront cette dernière non préparée et sans moyens de peser sur le cours des choses, qu'il lui faudra bien abandonner à d'autres. La dernière guerre mondiale avait signalé à l'Europe que les Etats-Unis étaient devenus désormais l'acteur principal de sa sécurité. Le prochain conflit sérieux consacrera-t-il son déclin ?

Ou bien il y a un avenir hors de la construction européenne. Cette affirmation choque profondément nos esprits. Mais après tout, on ne voit

pas que les Suisses, qui se tiennent soigneusement à l'écart de cette construction, en pâtissent en aucune manière. Mais l'Europe n'est pas la Suisse ! On ne voit pas non plus que les Britanniques, qui ne jouent le jeu de cette construction que du bout des lèvres, soient moins prospères, moins en sécurité, ou que leur pays pèse moins en matière de défense que leurs voisins du continent, loin s'en faut. D'ailleurs nous-mêmes ne nous faisons-nous pas les avocats de nouvelles formes d'organisation du continent européen et de ses marches, quand il s'agit par exemple de convaincre la Turquie qu'elle a devant elle un avenir de grande puissance régionale qui ne passe pas forcément par l'adhésion à l'Union Européenne, ou quand nous prônons la construction d'une Union pour la Méditerranée, qui pourrait déplacer significativement les perspectives. Si l'avenir ne passe pas par une construction européenne définitivement enlisée, ne devant jamais progresser au-delà du traité de Lisbonne, passerait-il, au moins en matière de sécurité, par l'OTAN, qui reste aujourd'hui après tout, malgré ses nombreuses insuffisances, l'acteur le plus crédible de la sécurité européenne ? Mais alors, quel avenir à long terme - à supposer que la question ait encore un sens - pour nos appareils de défense nationaux et plus particulièrement leur dimension d'armement, face à une prédominance américaine, certes en déclin relatif au niveau mondial, mais encore écrasante dans l'absolu et vis-à-vis des alliés européens ? Notre avenir serait-il définitivement trans-atlantique ? C'est en tout cas visiblement la décision d'un industriel comme BAE Systems. Il y a là une problématique, à notre sens nouvelle car nous l'avons soigneusement éludée depuis des années, à laquelle nous serions bien inspirés de réfléchir rapidement, de manière approfondie et sans tabous.

Ou bien encore - troisième hypothèse - : faut-il compter sur une autre construction européenne, moins monolithique, moins englobante, définitivement moins supranationale que celle qui pouvait se dessiner jusqu'ici ? Une espèce d'Europe à la carte, en quelque sorte, qui avancerait dans des formats variables selon les sujets ? L'hypothèse est intéressante. Après tout, plusieurs avancées concrètes de l'Europe ont pris cette forme avec succès, qu'il s'agisse de l'espace de Schengen ou de l'Euro. Pourquoi ne pas continuer sur ce mode, moins intrusif, et peut-être plus acceptable pour les opinions publiques qu'une perspective trop fédérale effraierait ? Peut-être. Mais cela peut-il servir l'avancée de la défense ? Nous ne le pensons pas. En effet, l'Europe a pu créer Schengen sans les Britanniques, sans grand dommage ; l'Europe a pu, à la limite, créer l'Euro sans les Britanniques - mais là, on touche déjà les limites de l'exercice ; on ne voit pas qu'il soit envisageable de créer un espace de défense sans le Royaume-Uni, premier appareil de défense en Europe avec la France.

Et enfin, dernière question : un sursaut de l'Europe serait-il encore

possible ? Peut-il survenir un événement déclencheur qui ferait prendre conscience aux Européens qu'ils ne peuvent pas se contenter, en matière de défense, de créer des Erasmus militaires ou de bâtir des armées « de carton », comme les GT 1500 qui font fière figure dans les couloirs du *Justus Lipsius*, mais sont bien partis pour s'user avant que de servir ? Il est urgent que les Européens se ressaisissent, et peu importe d'ailleurs qu'ils le fassent dans le cadre de l'OTAN ou de l'Union européenne du moment qu'ils recommencent à préparer sérieusement leur défense avant que l'histoire – qui en la matière est têtue - les rattrape, et que leur surprise soit alors amère ? Six décennies de paix relative sur le continent ont engourdi leur sens de la sécurité et de la défense. Quel cataclysme stratégique faudrait-il pour les réveiller ? Et ne sera-t-il pas alors trop tard ? Cet appel au réveil stratégique est inscrit dans le *Livre Blanc* de 2008, pour qui veut bien le lire. L'entendons-nous vraiment ?

Note :

¹ A qui il faut néanmoins rendre le mérite de la création en 1990 du programme EUCLID (*European Cooperation Initiative on Defence research and development*) qui connut des succès significatifs, au point de passer longtemps pour l'exemple d'une coopération européenne efficace.