

RAPPORT AU PREMIER MINISTRE

MISSION DE REFLEXION ET DE PROPOSITION

SUR LA POLITIQUE D'EXPORTATION

DES EQUIPEMENTS DE DEFENSE

B. DURIEUX

Rapporteurs:

M. Gouraud

S. di Vittorio

31.03.1996

RESUME DES PROPOSITIONS DE LA MISSION SUR LES EXPORTATIONS D'ARMEMENTS	p. 6
LA MUTATION ESSENTIELLE DE "L'ECONOMIE" DE L'ARMEMENT	p. 8
L'évolution radicale du contexte politique, stratégique et économique	p. 9
La France a pris du retard	p. 10
L'exportation ne peut dispenser d'un important effort d'adaptation	p. 11
L'exportation peut faciliter la transition	p. 12
La nécessité de reconsidérer la politique d'exportation	p. 12
UN OBJECTIF : LA COMPETITIVITE GLOBALE	p. 14
L'acquis technologique, sa préservation et son évolution	p. 14
La maîtrise des prix et des coûts	p. 15
L'adaptation de l'offre française	p. 16
Le renseignement	p. 16
Les financements	p. 17
Les compensations	p. 18
La coordination des intervenants à l'exportation	p. 18
UNE NECESSITE : LE CADRE EUROPEEN	p. 21
La position dominante de l'industrie américaine	p. 21
Deux stratégies pour l'Europe de l'armement	p. 22
Problématique du regroupement de l'industrie et des marchés européens	p. 23
L'opportunité du moment d'une politique européenne de l'exportation	p. 24
LES AXES D'UNE POLITIQUE D'EXPORTATION	p. 26
Orientations rattachées au rôle politique de l'Etat	p. 27
Mise en oeuvre d'un plan stratégique des exportations d'armement	p. 27
Construction d'un marché européen des armements	p. 28
Rapprocher le contrôle des exportations d'armements des règles appliquées dans les autres pays européens	p. 29
Le renforcement du soutien de l'Etat	p. 30

Orientations rattachées au rôle industriel de l'Etat	p. 31
Le préalable de l'accroissement de la productivité industrielle	p. 31
La conduite des restructurations industrielles	p. 31
Rationaliser la politique d'acquisition de l'Etat	p. 32
Rénover la gestion des programmes	p. 33
L'intégration de l'exportation dès la définition des systèmes d'armes	p. 34
Orientations rattachées au rôle promotionnel de l'Etat	p. 35
Le concours des Etats-majors - Le rôle de DCI	p. 35
Le soutien financier	p. 36
L'organisation des offices	p. 37
CONCLUSION	p. 39
LETTRE DE MISSION DU PREMIER MINISTRE	p. 40
ANNEXE 1 : L'EVOLUTION DES BUDGETS DE DEFENSE EN FRANCE ET CHEZ NOS PRINCIPAUX PARTENAIRES	p. 44
Le budget français de défense	p. 44
Comparaisons internationales	p. 46
Les Etats-Unis	p. 47
La Grande-Bretagne	p. 47
L'Allemagne	p. 48
L'Italie	p. 49
Le Japon	p. 49
La Russie	p. 50
Evolution entre 1985 et 1995 de quatre indicateurs caractéristiques des budgets de défense	p. 50
ANNEXE 2 : ASPECTS INDUSTRIELS DU SECTEUR DE LA DEFENSE	p.52
L'industrie de défense française	p.53
L'industrie de défense britannique	p.54
L'industrie de défense allemande	p.56
L'industrie de défense américaine	p.56
ANNEXE 3 : LA DUALITE CROISSANTE DES TECHNOLOGIES	p. 58
Le modèle de la prééminence des technologies militaires	p. 58
Le phénomène de la dualité des technologies	p. 60
Mettre à profit la dualité des technologies	p. 61
Deux modèles possibles pour l'industrie militaire	p. 61
Exploiter la dualité	p. 62
ANNEXE 4 : ELEMENTS RELATIFS AUX EXPORTATIONS FRANCAISES ET AU MARCHE MONDIAL DE L'ARMEMENT	p. 64
Les exportations d'armement françaises	p. 64
Analyse par zone géographique	p. 67
Analyse par type de matériel	p. 69

La concurrence étrangère	p. 71
Le marché mondial des équipements de défense	p. 72
Analyse géographique	p. 73
Analyse par catégorie de matériels	p. 74
ANNEXE 5 : L'OFFRE FRANCAISE A L'EXPORTATION	p. 76
Les matériels français	p. 76
L'adaptation aux marchés de l'exportation	p. 77
Le marché de l'exportation	p. 77
L'offre française	p. 78
La gestion des programmes	p. 79
Intégrer les spécificités de l'exportation	p. 79
Rénover la gestion des programmes	p. 80
ANNEXE 6 : LE CONTROLE DES EXPORTATIONS DE MATERIELS DE DEFENSE EN FRANCE ET A L'ETRANGER	p. 82
La réglementation	p. 82
La réglementation française	p. 82
Comparaisons internationales	p. 84
Les accords internationaux	p. 85
Le groupe australien	p. 86
Le Missile Technology Control Regime (MTCR)	p. 87
Le processus à cinq	p. 88
ANNEXE 7 : LES ROLES DE L'ETAT DANS LES EXPORTATIONS D'ARMEMENT	p. 89
Le rôle politique de l'Etat	p. 90
Le rôle promotionnel de l'Etat	p. 91
Les actions amont	p. 92
Les actions en phase finale des contrats	p. 94
Le rôle de partenaire de l'Etat	p. 94
ANNEXE 8 : LE SOUTIEN DE L'ETAT AUX ETATS-UNIS, EN GRANDE-BRETAGNE ET EN ALLEMAGNE	p. 98
Les Etats-Unis	p. 98
Le contexte spécifique du FMS	p. 98
Le fonctionnement du système FMS	p. 99
Les éléments d'une modernisation du FMS	p. 100
Le financement des exportations	p. 101
La promotion des exportations	p. 101
La Grande-Bretagne	p. 102
La politique d'exportation	p. 102
Les accords-cadres	p. 103
L'Allemagne	p. 104

ANNEXE 9 : LA POLITIQUE DE L'ARMEMENT ET L'EUROPE	p. 106
Le rôle des institutions européennes: l'Union Européenne et l'UEO	p. 106
L'article 223 du Traité de Rome	p. 106
Le contrôle des biens à double usage	p. 107
L'industrie de défense	p. 107
La politique étrangère et de sécurité commune	p. 108
La voie bilatérale: l'agence franco-allemande	p. 111
Principes régissant la coopération franco-allemande	p. 111
Mise en place de l'élément précurseur de l'agence franco-allemande	p. 112
 ANNEXE 10 : LES AIDES A L'EXPORTATION	 p. 114
L'aide militaire technique	p. 114
Les aides à l'exportation du ministère de la Défense	p. 115
La procédure de l'article 29	p. 116
La procédure de l'article 90	p. 117
Les procédures de financement des exportations militaires	p. 118
La politique de crédit	p. 119
L'instruction des dossiers	p. 119
La prise de garantie par la COFACE	p. 120
 ANNEXE 11 : LES COMPENSATIONS	 p. 122
Présentation générale	p. 122
Les différentes formes de compensation	p. 123
Les compensations commerciales	p. 123
Les compensations (ou offsets) directes ou industrielles	p. 123
Les compensations indirectes d'investissements productifs	p. 124
L'expérience des compensations en France	p. 124
 LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	 p. 127

RESUME DES PROPOSITIONS DE LA MISSION SUR LES EXPORTATIONS D'ARMEMENTS

1 - La transformation de la menace, la concurrence américaine, l'édification de l'Union Européenne, le ralentissement de la croissance économique, et le progrès technologique bouleversent radicalement "l'économie" de l'armement en général. Depuis dix ans, les positions exportatrices françaises se sont sérieusement dégradées. Il est nécessaire de redéfinir une politique d'exportation des équipements de défense.

2 - La restauration de notre compétitivité exige de porter l'effort sur l'ensemble de ses déterminants : technologie, prix et coûts, adaptation de l'offre française, financements, organisation de la négociation des grands contrats. Il faut engager une politique de compétitivité globale.

3 - La seule stratégie qui permette de résister à la pression concurrentielle des Etats-Unis est d'intégrer et de concentrer l'industrie européenne de l'armement et d'avancer le plus rapidement possible vers l'unification du marché européen de l'armement. La PESC fournit un sens politique à cette nécessité. Toutefois, la survie d'une industrie européenne indépendante impose de devancer celle-ci.

4 - Les principales orientations préconisées pour la redéfinition d'une politique d'exportation sont ordonnées, par commodité, en fonction des rôles politique, industriel et promotionnel de l'Etat.

Rôle politique de l'Etat

A - Elaboration d'un plan stratégique des exportations d'armement arrêté par le Chef de l'Etat en Conseil de Défense.

B - Concrétisation rapide du projet d'agence franco-allemande de l'armement (élaboration commune des spécifications militaires, de la définition et de la gestion des programmes).

- Organisation, au niveau ministériel, d'une consultation des Etats membres de l'Union Européenne, relative aux perspectives et aux conditions d'un marché unifié de l'armement.

- Développement des achats croisés d'équipement au sein de l'Union Européenne.

C - Renforcement du soutien de l'Etat par la création d'un Comité interministériel permanent des exportations d'armement et par la désignation d'un délégué ministériel chargé de ces questions, placé auprès du ministre de la Défense.

D - Simplification des procédures de la CIEEMG.

Rôle industriel de l'Etat

E - Pour mémoire : redressement de la productivité industrielle dans le secteur de l'armement ; encouragement des concentrations industrielles européennes.

F - Rationalisation de la politique d'acquisition de l'Etat en stabilisant l'exécution des lois de finances et en introduisant dans les lois de programmation militaire une distinction entre engagements formels et engagements conditionnés par la conjoncture générale.

G - Rénovation de la gestion des programmes d'armement :
Exploitation systématique de la dualité des technologies et de la conception modulaire des équipements ; forfaitisation des marchés ; élargissement de la maîtrise d'oeuvre déléguée aux industriels ; mise en concurrence, pour les domaines non critiques, des industriels français et européens ; décloisonnement des équipes de conception des matériels.

H - Intégration des besoins de l'exportation dès l'établissement des fiches de caractéristiques militaires et des spécifications techniques.

Rôle promotionnel de l'Etat

I - Intensification des actions de coopération et de formation effectuées par les états-majors ; identification claire du groupe DCI comme l'émanation des armées et participation active de ce groupe dans les volets de conseil, d'assistance et de formation des contrats d'armements.

J - Adoption d'une plus grande flexibilité dans les règles de financement et de garantie des contrats. Amélioration des procédures d'aides aux exportateurs comportant un "effet de levier" significatif (aide remboursable en cas de succès ; "article 29").

K - Regroupement des offices à l'initiative de leurs actionnaires et prise en charge effective de leur gestion par ceux-ci.

LA MUTATION ESSENTIELLE DE "L'ECONOMIE" DE L'ARMEMENT

On réaffirmera, pour introduire ce rapport, que l'exportation des systèmes et des matériels d'armement est légitime et nécessaire en tant que composante de la politique étrangère et de la politique de défense du pays. Dès lors que la France aspire à tenir son rang et à exercer son rôle dans les affaires du monde, elle ne saurait se priver de l'instrument que constitue, depuis toujours, l'exportation d'armes.

Dans la mesure où la France conduit sa politique extérieure dans le but de sauvegarder et de promouvoir la paix dans toutes les zones du monde où elle exerce une influence, par elle-même ou par ses alliances, elle dirige et doit continuer à diriger ses choix en matière de fournitures d'armements à l'étranger conformément à ce but. Notre pays s'est doté au fil des ans d'un ensemble de mesures de contrôle des exportations qui est l'un des plus rigoureux du monde. Elle participe également, de manière active, aux accords internationaux de limitation des armements et de lutte contre la prolifération dans la mesure où ils ne mettent pas en cause sa propre sécurité et son indépendance.

Enfin, pour une économie dont le marché intérieur est étroit et les ressources limitées, l'exportation d'armements permet d'assurer l'essentiel de l'équipement des armées nationales par les industries nationales dans des conditions économiques et financières compatibles avec ses ressources. C'est donc une contribution indirecte mais déterminante à l'indépendance de la Nation qu'apportent les exportations d'équipements de défense. Quand, au début des années soixante, la France a fait le choix majeur de produire elle-même les systèmes d'armes nécessaires à sa sécurité, elle a développé simultanément une politique d'exportation dans ce domaine.

L'observation des trente dernières années montre que nous avons pu nous hisser au troisième rang des pays exportateurs d'armement, derrière les Etats-Unis et l'URSS, puis, dans les années 90, au deuxième rang à égalité avec la Grande-Bretagne, ce qui nous a permis de doter nos forces des équipements les plus crédibles par nos propres moyens et de mener simultanément l'action en faveur de la paix qui est dans la tradition de la France.

L'évolution radicale du contexte politique, stratégique et économique

Les difficultés que nous rencontrons depuis quelques années sur les marchés internationaux de l'armement ne sont pas seulement conjoncturelles, tant s'en faut. Elles révèlent une mutation radicale de l'environnement international, dans tous ses aspects. La concentration, la profondeur et l'irréversibilité de ces changements conduisent à reformuler notre politique de sécurité et, par voie de conséquence, notre politique d'équipement des forces ainsi que les politiques industrielles et d'exportation qui lui sont étroitement liées.

Une perspective rapidement brossée permet de prendre la mesure des transformations.

De la fin de la seconde guerre mondiale à la fin des années 80, les relations internationales sont dominées par la guerre froide et par la course aux armements. Les Etats-Unis ne portent qu'un intérêt marginal aux exportations d'armements. La France fait le choix, au début des années 60, d'une politique étrangère et de sécurité qui repose sur les principes de souveraineté et d'indépendance dans laquelle l'union politique de l'Europe ne figurait que comme un horizon lointain et, somme toute, abstrait. Notre pays s'est équipé par lui-même de tous les systèmes d'armes dont il avait besoin. Les trente années qui vont de 1960 à 1990 bénéficient d'une croissance économique forte qui fait de la contrainte budgétaire un paramètre secondaire.

Depuis le début des années 90, nous sommes passés d'une menace à la fois simple et fortement perceptible à une menace diffuse et, en tout cas, moins aisément discernable. Les Etats-Unis, après l'effondrement de l'URSS, apparaissent comme l'unique superpuissance. Dans le domaine des exportations d'armement, ils font preuve d'une ambition nouvelle et déterminée (ils détiennent plus de 50% du marché mondial des armements contre 25% il y a dix ans). L'Union Européenne prend corps et s'engage dans la voie d'une politique extérieure et de sécurité commune. Les conditions économiques générales, pour ce qui concerne les économies européennes, sont nettement moins favorables qu'auparavant. Enfin, l'évolution des technologies s'accélère à un rythme qui oblige à des investissements considérables pour maintenir l'efficacité opérationnelle de nos systèmes d'armes.

Bref, l'équilibre du monde, la concurrence américaine, l'édification de l'Union Européenne, les conditions économiques et le progrès technologique ont changé, non pas de degré mais de nature. Ces transformations sont durables et impriment un cadre entièrement nouveau. Une évolution en profondeur de notre politique de défense et de ses différentes composantes est indispensable.

Quelques constantes cependant ressortent de cette situation : elle ne remet pas en cause la nécessité de la dissuasion nucléaire ; pas davantage le

besoin d'une force aéronavale et d'une force terrestre. De plus, la légitimité de l'exportation d'équipements de défense n'est en rien affectée par ces bouleversements, de même que demeurent les particularités de ces ventes, leur dimension politique et les précautions dont elles doivent être assorties.

La France a pris du retard

La plupart des grands pays développés, membres de l'Alliance Atlantique, ont tiré des conclusions elles-mêmes assez radicales de la mutation que l'on vient d'évoquer. Les budgets affectés à la défense ont été sensiblement diminués, les livraisons aux armées ont été fortement réduites. Les restructurations industrielles ont été menées à un rythme rapide, du moins en ce qui concerne les Etats-Unis.

Dans ce dernier pays, le budget d'investissement de la défense a été diminué de 50% entre 1985 et 1995. Pour faire face à ces amputations, l'industrie américaine de défense s'est engagée dans un mouvement de restructuration littéralement massif : on a enregistré au cours des trois dernières années, vingt cinq fusions-acquisitions majeures conduisant à des groupes intégrés, disposant d'une dimension et de moyens financiers écrasants. Le chiffre d'affaires, quasi-exclusivement militaire, de la société Lockheed-Martin représente, après l'acquisition de Loral, presque le double du titre V français en 1996. Sur les 15 premières entreprises du secteur aérospatial et défense, 11 sont américaines. Ces restructurations ont fortement accru la productivité du secteur de l'armement : sur un total de 3 millions d'emplois directs et indirects en 1985, 1.3 million ont été supprimés entre 1985 et 1995, et la diminution des effectifs devrait se poursuivre au même rythme au cours des deux prochaines années.

Nos deux principaux partenaires européens ont engagé des politiques similaires, bien que moins vigoureuses en ce qui concerne les aspects industriels. Le budget d'investissement britannique a diminué de 25% entre 1985 et 1995. Les restructurations industrielles ont conduit, au cours des années 80, à la constitution après privatisation de deux groupes compétitifs - BAé et GEC-Marconi - et se sont soldées par 100 à 150 000 suppressions d'emplois directs (pour 230 000 emplois directs actuellement). L'Allemagne, quant à elle, a réduit ses dépenses d'investissement de défense de 45% entre 1985 et 1995. Le mouvement de concentration industrielle a abouti à la création du groupe DASA, filiale de Daimler-Benz. Le reste des entreprises de défense, qui sont en général des filiales de grands groupes privés majoritairement civils, demeure assez émietté. Les effectifs de l'ensemble du secteur de la défense ont été divisés par deux depuis 5 ans.

En France, les tendances récentes vont sans doute dans le même sens, mais leur ampleur est plus limitée. Le budget d'investissement du ministère de la Défense est en 1995 au même niveau qu'en 1985. Cependant, il a diminué de 20% au cours des 5 dernières années. Les effectifs des industries de défense ont diminué de 100 000 environ pour un effectif actuel total de

205 000 emplois directs (300 000 avec les emplois indirects). Ces pertes d'emplois sont imputables pour une large part au recul de nos exportations. Quant aux structures industrielles, on n'a guère observé de changement, à l'exception du regroupement et du changement de statut des arsenaux terrestres et de prises de participation à l'étranger des groupes publics et privés, importantes, mais encore trop limitées pour permettre de résister à nos grands concurrents.

La France tire avec retard les conséquences militaires, budgétaires et industrielles de la nouvelle configuration du monde. Ce serait un handicap grave si ce retard signifiait l'espoir d'un retour au statu quo ante.

L'exportation ne peut dispenser d'un important effort d'adaptation

Le redéploiement vers des activités civiles et l'accroissement des ventes à l'étranger sont deux voies auxquelles on songe immédiatement pour redresser la situation présente des industries de défense. L'une et l'autre doivent être explorées, mais ni l'une ni l'autre ne permettront de faire l'économie des restructurations nécessaires.

Pour ce qui concerne l'exportation, on avancera trois raisons.

La première tient à ce que l'exportation ne peut se développer qu'avec des entreprises compétitives. L'exportation contribue, bien entendu, au renforcement de la compétitivité grâce aux économies d'échelle que permet l'allongement des séries. Mais il est clair que l'intensification de la concurrence que nous subissons - notamment de la part des entreprises américaines - tient pour beaucoup à l'affaiblissement de notre compétitivité, affaiblissement que les restructurations doivent précisément s'efforcer de rétablir.

En second lieu, les exportations se trouvent limitées, indépendamment de notre capacité concurrentielle, par la contraction du marché mondial des armements observée depuis dix ans. Celui-ci est actuellement de 50% inférieur à ce qu'il était en 1985. On peut certes considérer qu'un palier a été atteint et même anticiper une certaine reprise des ventes pour les années à venir. Toutefois, aucun spécialiste n'attend qu'elles retrouvent les niveaux antérieurs à la fin de la guerre froide avant longtemps.

Enfin, comme industrie de souveraineté, la production d'armements ne saurait être exportée dans des proportions telles que soit créée une dépendance excessive envers les marchés extérieurs. Les aléas qui en découleraient, pourraient en effet menacer la sécurité de l'approvisionnement de nos forces. Cette observation vaut essentiellement pour les marchés extra-européens. Pour les marchés de l'Union Européenne, on doit au contraire soutenir les échanges d'armements pour autant qu'ils s'inscrivent dans les développements attendus de la PESG et de ses conséquences souhaitables sur

la définition commune des besoins des états-majors ainsi que sur les regroupements industriels européens dont il faut souhaiter et encourager la réalisation.

L'exportation peut faciliter la transition

Les orientations nouvelles à introduire dans la politique de défense, ainsi que les effets qui en découlent sur les choix, les comportements et les structures du secteur de la défense au sens large - armées, administrations, entreprises du secteur public et du secteur privé - nécessiteront des délais de mise en oeuvre alors même que certains choix apparaissent urgents.

On voit, dans ces conditions, l'intérêt de combiner des orientations à moyen et long terme avec des décisions relatives au court terme qui ménageront les transitions. Des contrats à l'exportation sont en cours de discussion, dont l'issue pourrait permettre de lisser les adaptations à opérer, pour autant que ces dernières soient effectivement entreprises et réalisées.

Il peut ainsi paraître opportun d'accepter certains efforts sur ces contrats, dès lors que sont simultanément arrêtées les orientations et les décisions qui détermineront pour l'avenir la nouvelle politique française de défense. Ceci suppose aussi que les interlocuteurs du gouvernement souscrivent aux engagements correspondants.

La nécessité de reconsidérer la politique d'exportation

Quoi qu'il en soit, le seul examen de l'évolution des exportations françaises de matériels et de systèmes de défense conduit à reconsidérer l'ensemble de notre politique en ce domaine.

Le recul de nos livraisons est préoccupant : comprises entre 50 et 60 milliards de francs (francs constants de 1994) au milieu des années 80, elles sont inférieures à 20 milliards de francs pour 1994 et 1995.

La chute s'est accélérée au début des années 90. Cette diminution touche principalement l'aéronautique et, dans une moindre mesure, mais durement aussi, les armements terrestres. En outre, nos nouveaux marchés ne présentent pas la même cohérence diplomatique, la même rentabilité ou la même solidité financière que naguère.

Nos parts de marché mondial ont diminué : l'évaluation précise du recul est difficile. On peut cependant estimer que nous sommes passés d'environ 15% du marché mondial au milieu des années 80 à moins de 10% actuellement. Les Etats-Unis, on l'a vu, ont doublé leur part de marché et dépassent aujourd'hui 50%. Les Britanniques ont accru leur part et se situent à environ 15%. La Russie, fragilisée par sa situation intérieure, s'est

pratiquement effacée du marché et ne devrait pas redevenir un acteur majeur dans un avenir proche.

Nos positions dans nos zones d'implantation traditionnelles s'effritent : nous avons signé récemment deux contrats dans le golfe dans des conditions économiques difficiles, où nous avons à faire face à une concurrence américaine et britannique croissante.

En Europe, nous n'avons conservé que le marché grec pour les avions de combat.

Sur les marchés d'Asie-Océanie, en forte expansion, qui représentent actuellement près de 40% du marché mondial, nous ne réalisons que de 5% à 10% de nos exportations (si l'on exclut le cas particulier des contrats taïwanais).

Ainsi, les exportations d'armement qui représentaient près de 40% de notre production totale au milieu des années 80, en représentent aujourd'hui moins de 20%.

Ces résultats ne sont donc pas seulement imputables au retournement du marché mondial des armements. Ils traduisent une perte de compétitivité qui résulte pour une part des efforts accomplis par nos concurrents américains et européens ainsi que par les pays émergents, pour une autre, du vieillissement de nos structures et de nos méthodes, aux différents stades de la conception et de la production de nos systèmes d'armes.

Les succès brillants qui ont jalonné ces trente dernières années ont été largement le fruit d'une politique globale qui nous a permis d'atteindre un haut niveau de compétitivité technologique, industrielle et commerciale. C'est un effort de conception et d'organisation comparable à celui qui a été engagé au début des années soixante qu'il faut aujourd'hui entreprendre, dans un contexte cependant profondément nouveau, tout particulièrement dans sa dimension européenne.

UN OBJECTIF : LA COMPETITIVITE GLOBALE

On aurait tort de penser que l'industrie française d'armement ne passe qu'un mauvais moment sur les marchés internationaux. On ne peut ni ne doit espérer que la course aux armements reprendra son essor comme par le passé. On ne peut anticiper que l'intensité de la concurrence internationale faiblira. Il serait imprudent d'escompter un repli de l'industrie américaine sur ses bases nationales. Rien ne laisse attendre une désescalade technologique.

En fait, les exportations d'équipements de défense, tout en conservant leur dimension politique propre, se voient désormais soumises à des contraintes économiques globales et à une concurrence internationale analogues à celles qui s'appliquent aux exportations d'équipements civils.

L'objectif des années soixante était de bâtir, à l'abri des frontières, une industrie française de l'armement. Il a été atteint. Pour les années quatre-vingt dix, il est d'adapter l'industrie française à la compétition internationale. Le maître-mot qui s'applique aujourd'hui est donc la compétitivité globale.

L'acquis technologique, sa préservation et son évolution

Une clé de notre capacité exportatrice réside dans la maîtrise des hautes technologies. La France compte parmi les principaux exportateurs d'équipements de défense depuis qu'elle développe des systèmes d'armes dont le niveau technologique et l'efficacité opérationnelle, déterminante en matière militaire, se comparent aux meilleurs. Il serait vain, dans ces conditions, de viser une politique d'exportation reposant sur des équipements de défense de performance courante, pour lesquels les pays émergents disposent déjà d'avantages comparatifs importants.

La question de la préservation de nos acquis technologiques est donc centrale pour conserver et étendre nos positions exportatrices. Or celle-ci dépend des efforts de recherche et développement, ainsi que de leur financement. Les arbitrages qui seront effectués au sein du titre V du budget du ministère de la Défense auront à en tenir compte. Les entreprises de défense, dont les résultats sont affectés par l'évolution de leur chiffre d'affaires, devront être encouragées à maintenir leur effort de recherche dans une conjoncture où celui-ci risque d'être amputé.

Les PME de haute technologie, qui détiennent une part importante de notre savoir-faire, doivent faire l'objet d'un soin particulier, notamment de la part des grands maîtres d'oeuvre. Elles ne sauraient devenir les zones tampon des restructurations réalisées par ces derniers.

Dans les domaines de la fiabilité et du niveau des technologies mises en oeuvre, les produits civils tendent à se rapprocher des produits militaires. Ce phénomène de dualité gagne les secteurs les plus variés : matériaux, propulsion, électronique, logiciels, etc. Il pose en termes nouveaux la définition, la conception et l'organisation du développement des équipements de défense. Dans le passé, les armements étaient spécifiés et conçus de manière autonome. Les investissements de recherche et de développement correspondants étaient entièrement financés par le ministère de la Défense. Les technologies ainsi développées diffusaient progressivement vers le secteur civil. Les possibilités croissantes de recours aux technologies civiles diminuent considérablement les coûts de production des armements, le secteur militaire s'adossant au secteur désormais dominant qu'est le secteur civil. C'est un facteur de compétitivité qu'il convient de mobiliser au mieux.

L'exploitation du potentiel technologique civil implique des changements de comportement et d'organisation, notamment à la DGA.

La préservation de notre base technologique ne doit pas interdire d'examiner les opportunités de recourir plus largement à l'acquisition de licences étrangères dans la mesure où les conditions de leur exploitation seraient compatibles avec nos objectifs d'exportation. Une telle politique, qui devrait être développée activement avec les pays membres de l'Union Européenne, mériterait aussi d'être étudiée en détail dans le cas des pays non membres de l'Union.

La maîtrise des prix et des coûts

On a pu considérer dans le passé, à juste titre, que les particularités des ventes d'armements à l'étranger enlevaient au critère de prix la place prédominante qu'il occupe dans les exportations civiles. Cette observation est cependant de moins en moins vraie. Sauf cas exceptionnels, les Etats clients portent une attention croissante aux conditions économiques des contrats d'armement, qu'il s'agisse des équipements ou de la logistique. C'est particulièrement vrai de l'aéronautique où la convergence des produits engendre de véritables références de prix. Le rôle croissant de la compétitivité des prix rend la France et les pays producteurs européens particulièrement vulnérables à la nouvelle concurrence américaine.

Pour le court terme, l'effort doit porter sur la résorption des surcapacités industrielles et des pertes d'exploitation, l'amélioration de la productivité des industries de défense et la rationalisation des structures productives. Giat-industries et la DCN sont concernés au premier chef par ces questions, mais également le secteur aéronautique public.

Pour le moyen terme, il est nécessaire de clarifier et stabiliser les politiques d'acquisition de l'Etat de telle sorte que les entreprises puissent élaborer des prévisions fiables pour les développements comme pour les productions. Il est également souhaitable de mieux maîtriser les spécifications et choix techniques des matériels afin d'éviter les dérives de coûts qui résultent d'une sophistication parfois excessive, ce qui conduit à rénover la gestion des programmes.

Cependant, quelque'indispensables que soient ces mesures, il est évident que seule la dimension européenne procurera le potentiel de réduction des coûts nécessaire pour faire face à la concurrence américaine.

L'adaptation de l'offre française

L'industrie française dispose aujourd'hui d'un catalogue de produits assez large, sinon complet, lui permettant de présenter des offres crédibles dans les domaines terrestres, aériens, spatiaux, navals, dans le domaine des "C³I", comme systémier ou comme équipementier. Pour autant, l'offre française doit améliorer son adaptation à la demande internationale.

Nos exportations, qui sont fortement concentrées sur le Moyen-Orient (55% en moyenne au cours des quinze dernières années), sont encore très insuffisantes sur les marchés d'Extrême-Orient, alors que les perspectives de croissance dans cette zone du monde sont élevées. Un effort important et méthodique doit être entrepris pour y renforcer notre présence industrielle et commerciale et pour développer les contacts entre les responsables de nos forces armées et ceux des pays de cette zone.

En ce qui concerne les matériels, la satisfaction des besoins opérationnels des forces doit demeurer le premier critère du choix des matériels. Il est cependant nécessaire, pour améliorer la compétitivité de nos productions, d'y adjoindre la prise en compte des besoins des marchés étrangers. Ceci doit se faire aux différents stades de l'élaboration des systèmes d'armes et selon des modalités appropriées.

Le renseignement

L'importance du renseignement dans le processus qui conduit à la négociation des grands contrats a été maintes fois soulignée durant cette mission, de même que les insuffisances françaises en ce domaine. Si le problème de la "culture" du renseignement a souvent été mentionné, l'organisation des flux d'informations, ouvertes ou fermées, semble être à l'origine de nos lacunes. De plus, une meilleure adéquation entre nos zones d'intérêts économiques et nos moyens est souhaitable.

La connaissance par les industriels concernés par les grands contrats, militaires ou non, des grandes tendances des marchés, des conditions

précises de leur passation et de l'attitude des concurrents est, pour l'essentiel, du ressort des industriels eux-mêmes. Il appartient à l'Etat de faciliter le brassage des informations utiles entre industriels d'horizons divers et, le cas échéant, d'aider à la résolution des problèmes qu'ils ne peuvent traiter seuls, par une impulsion donnée en temps utile aux différentes administrations intéressées. Un accompagnement interministériel par une structure légère et informelle semble le meilleur gage d'une efficacité et d'une réactivité nouvelle.

Les financements

Signe du durcissement de la concurrence internationale sur les marchés de défense, les contrats autrefois payés comptant dans une large proportion comportent désormais un recours quasi-systématique au crédit. La fraction de ces contrats garantie par la COFACE ne cesse, elle aussi, de s'élever (47% en 1990 ; 86% en 1994). Les conditions de financement et de garantie des contrats constituent maintenant un facteur important de la compétitivité des offres à l'exportation.

Les exportateurs français bénéficient d'un dispositif de soutien financier qui, dans l'ensemble, n'apporte ni handicap ni atout dans la compétition internationale. L'impression généralement exprimée est que les décisions relatives au financement des contrats arrivent souvent tard, dans des conditions qui ne permettent guère de favoriser le déroulement de la négociation.

En outre, les règles qui s'appliquent aux décisions de crédits et de garanties (risques pays, quotités garanties, durée des crédits ...) paraissent quelque peu rigides, alors que le contexte international, la concurrence et les caractéristiques des grands contrats évoluent rapidement. Davantage de flexibilité favoriserait nos positions dans certaines compétitions.

Cette orientation ne saurait aller à l'encontre de l'objectif d'équilibre des comptes des garanties militaires de la COFACE. Ceux-ci avaient été profondément dégradés par quelques sinistres importants (Egypte, Irak, Pérou,...) à la fin des années 80 et au début des années 90. Ils ont été rééquilibrés depuis.

Par ailleurs, la réactivation des procédures d'aides aux entreprises pourrait concourir au renforcement de leur compétitivité. Il s'agit notamment des avances remboursables en cas de succès et de la procédure dite "de l'article 29.

Ces aides ne peuvent prétendre apporter de solution durable à la perte de compétitivité enregistrée au cours des années passées. Le redressement de notre compétitivité relève, on l'a vu, de mesures de restructurations et de concentrations. Le but à viser est d'atténuer les difficultés et de faciliter les transitions résultant des adaptations structurelles à entreprendre.

Les compensations

Les compensations apparaissent aujourd'hui comme un phénomène majeur du commerce international, particulièrement dans le domaine des exportations de défense. Alors qu'il y a 25 ans, une dizaine de pays seulement imposaient à leurs fournisseurs des compensations, plus de cent y sont actuellement intéressés, voire en imposent la réalisation. Les demandes de compensation émanent des économies développées tout autant que des pays en développement. Les raisons de cette évolution sont multiples. Citons seulement le désir des pays clients de profiter de ces grands contrats pour promouvoir leur propre commerce extérieur ou renforcer leur tissu industriel. Le terme de compensation désigne en fait trois sortes d'opérations.

Les premières - les compensations directes ou industrielles - consistent en la fabrication par le pays client d'une partie du bien vendu ; elles correspondent à une perte de charge de travail pour l'exportateur. Les secondes sont d'ordre commercial : les contre-achats, forme plus ou moins sophistiquée du troc. Enfin, les dernières sont les investissements productifs dans le pays acheteur, non liés au produit exporté.

Les industriels sont directement impliqués dans l'exécution des accords de compensation car les pays clients voient en eux le garant de la bonne exécution de ce qui est demandé, et les tiennent pour responsable en cas d'échec. Cette responsabilité se manifeste par des pénalités éventuelles à la charge de l'industriel, à hauteur généralement de 5% des obligations non remplies ou de la valeur du contrat.

Les compensations industrielles directes sont traitées de façon interne par les industriels, tandis que les autres aspects (contre-achats, investissements) nécessitent le concours d'autres entreprises, des échanges d'information, la mise en commun de compétences. Nombreux sont les organismes qui tentent d'apporter aux industries une expertise en cette matière, rares sont ceux qui en ont la réelle capacité.

Il est sans doute souhaitable de mettre sur pied une organisation capable de traiter efficacement les aspects commerciaux et d'investissement dans leur ensemble. Cette organisation ne saurait exister sans une forte adhésion des industriels eux-mêmes, et pourrait mettre en commun leurs propres informations, celles d'administrations comme la D.R.E.E. et d'organismes comme les banques ou les offices.

Selon l'estimation d'un industriel, un bon dossier de compensation est susceptible de combler un écart de prix de l'ordre de 15%.

La coordination des intervenants à l'exportation

Toute opération importante à l'exportation fait entrer en jeu un grand nombre d'acteurs : les industriels, les offices, les banques, les administrations

des ministères de la Défense, des Affaires Etrangères, de l'Economie, les Etats-majors et le groupe DCI, les cabinets ministériels, les instances de contrôle, le gouvernement et, lorsqu'il y a des compensations, d'autres partenaires qui, a priori, peuvent paraître fort éloignés de l'objet du contrat. Ces acteurs ont des intérêts parfois convergents, parfois contradictoires, en tout cas fort divers. Leurs rôles sont eux-mêmes très divers. Les chances de gagner le marché dépendent de l'efficacité de leur coordination.

Les principes d'organisation de la négociation d'un grand contrat sont simples : aux industriels reviennent les responsabilités industrielles et commerciales, étant entendu que les concurrences entre eux ne devraient pas dépasser les limites que fixe le respect des besoins exprimés par l'Etat client et la défense des intérêts français ; aux administrations, la responsabilité de défendre leurs positions puis d'exécuter les décisions lorsqu'un arbitrage gouvernemental a été rendu ; à la Direction des relations internationales, la responsabilité de la coordination des soutiens aux industriels et la mobilisation, le cas échéant, des états-majors et du gouvernement ; aux organismes de contrôle, le soin de vérifier la conformité des opérations à nos réglementations et à nos engagements internationaux.

Cependant, l'impression générale qui ressort à l'issue de cette mission est que ces principes d'organisation sont mal assurés. Les industriels se font concurrence entre eux, parfois sévèrement, soit qu'ils proposent les mêmes catégories de produits, soit qu'ils proposent des produits différents mais éventuellement substituables dans le marché. Les offices se font également concurrence. Les relations entre les industriels et les administrations sont souvent difficiles. Les informations circulent mal. Les administrations entretiennent entre elles des rapports qui, pour certaines affaires, peuvent être ouvertement conflictuels. Les postes diplomatiques regrettent souvent d'être court-circuités ou doublés dans leur action. Les états-majors se plaignent de la précipitation, de l'impréparation ou du coût du concours qui leur est demandé, tandis que les industriels souhaitent toujours leur soutien mais craignent parfois leur liberté de jugement. La répartition des tâches entre les administrations et les cabinets ministériels est incertaine. Quant au gouvernement, son soutien est requis parfois trop tôt, parfois trop tard.

Cette description est sans doute trop sombre pour certains contrats, mais en deçà de la réalité pour d'autres. Elle contraste avec la logique des fonctions et des circuits de décisions, tels qu'ils existent en théorie.

Il est vrai que chaque grand contrat est un cas particulier, dont la négociation ne saurait être enserrée dans un modèle d'organisation préétabli. La multiplicité et la complexité des opérations supposent une grande souplesse d'organisation ; le déroulement de la négociation peut comprendre des accélérations qui exigent des décisions à prendre "en temps réel" ; la diversité des acteurs concernés par la négociation nécessite un coordinateur, délégué de l'autorité gouvernementale, dont l'objectivité est reconnue par chacune des parties prenantes, industrielles comme administratives.

L'importance qui s'attache à nous doter d'une structure de coordination efficace vient surtout de ce que nos concurrents ont amélioré les performances de leur propre organisation. Ainsi, aux Etats-Unis, une "war room" est mise en place autour du Secrétaire au Commerce pour chaque opération importante (civile ou militaire), qui coordonne les interventions des différents acteurs, qui mobilise les moyens publics et privés nécessaires au succès de la négociation et qui peut susciter aux moments opportuns les soutiens politiques au plus haut niveau. Cette organisation a, par exemple, permis de mettre en échec nos industriels sur deux contrats importants (SIVAM au Brésil, 4,5 mds de Francs ; l'aéroport de Bangkok, 25 mds de Francs). Les Britanniques disposent aussi avec le DESO (Defence Export Service Organisation), situé au ministère de la Défense, d'une structure capable de promouvoir, d'animer, d'ordonner et de soutenir avec une grande efficacité les participants privés et publics des grands contrats d'armement.

En France, les compétences et la volonté pour gagner ne manquent pas, mais l'esprit d'équipe peut faire défaut, l'improvisation nuire à l'impact de nos offres auprès des Etats clients. Il y a lieu d'améliorer notre organisation à l'exportation.

UNE NECESSITE : LE CADRE EUROPEEN

Au cours des vingt dernières années, l'Europe a mené à bien de grands programmes militaires - et civils - qui montrent que la préoccupation européenne dans les projets de haute technologie n'est ni nouvelle, ni originale. Les programmes Jaguar, Milan, Hot, Roland, Tornado, Hélios pour le domaine militaire, Airbus et Ariane pour le domaine civil, Tigre, Eurofighter, Aster, Horus en cours de développement constituent des témoignages de la volonté et de la possibilité d'agir à l'échelon européen.

Le fait nouveau et fondamental est qu'il n'y a plus d'alternative au cadre européen pour des raisons économiques déjà évoquées.

La position dominante de l'industrie américaine

Le changement complet de l'attitude des Etats-Unis sur les marchés de défense à l'exportation pose la question de la survie des industries européennes comme industries indépendantes.

Les entreprises américaines bénéficient aujourd'hui, et pour longtemps, d'avantages compétitifs considérables.

La valeur actuelle du dollar, sous-évaluée, constitue un handicap pour les industries européennes. Si l'on prend comme référence pour le taux de change la parité des pouvoirs d'achat, on peut évaluer ce handicap entre 15% et 20% pour l'industrie française. C'est, on peut l'espérer, une situation non permanente. Elle peut cependant provoquer l'éviction durable des entreprises concurrentes.

Avantagées par le taux de change, les industries américaines bénéficient aussi de la dimension continentale de leur marché intérieur. Celui-ci est sept fois plus étendu que le marché français et deux fois plus étendu que le marché de l'Union Européenne. Les économies d'échelle qui en résultent sont très significatives. Si la France produisait en quantités et avec des cadences comparables à celles des Etats-Unis, ses coûts de production (hors amortissement des frais fixes) seraient inférieurs d'environ 25%. De plus, comme dans tous les pays disposant d'une industrie nationale d'armement, le marché intérieur américain est rigoureusement protégé.

Par ailleurs, les entreprises de défense américaines procèdent depuis quelques années à des restructurations particulièrement énergiques. La réduction des crédits d'équipements des armées américaines en est le fait générateur. Cependant, ces mouvements ont pour effet d'accroître la productivité, de réduire les coûts de production, de renforcer les capacités de recherche et développement, de concentrer les ressources financières, bref, de donner aux firmes américaines le moyen d'une compétitivité technologique et économique sans précédent. Conséquence des restructurations, la rentabilité financière de l'industrie de défense américaine est élevée et croissante.

Si l'on complète ce tableau par la détermination politique, exprimée par l'administration américaine et attestée par les faits, de développer vigoureusement les exportations d'armements, on mesure le risque d'écrasement qui guette les industries de défense européennes.

Ces atouts de l'industrie américaine à l'exportation contrastent en effet avec la faiblesse de l'industrie européenne, ou plutôt des industries nationales des pays européens.

Il n'est pas actuellement un seul marché national en Europe qui excède le septième du marché intérieur américain. Les pays de l'Union Européenne comptent dix fabricants d'avions et d'hélicoptères de combat contre cinq aux Etats-Unis, onze fabricants de missiles contre cinq, dix fabricants de véhicules blindés contre deux, quatorze chantiers navals contre quatre. Le chiffre d'affaires du premier groupe américain de défense (Lockheed-Martin-Loral), on l'a dit, représente près de deux fois le budget d'équipement français qui est lui-même, actuellement, le plus important d'Europe occidentale.

Dotés d'une industrie balkanisée et d'un marché fragmenté, les Etats de l'Union Européenne sont exposés à disparaître purement et simplement des marchés d'exportation de défense sauf si leurs industries engagent - rapidement - les opérations de concentration nécessaires.

Deux stratégies pour l'Europe de l'armement

Face à la concurrence américaine, la survie d'une industrie européenne indépendante passe nécessairement par l'intégration des marchés nationaux dans un marché européen homogène.

On pourrait d'ailleurs considérer cette intégration comme l'aboutissement logique des dispositions du traité de l'Union Européenne relatives à la PESC et à l'Agence européenne de l'armement, ainsi que de la nécessité pour l'Europe de se donner les moyens de l'indépendance de sa politique de défense. L'interopérabilité entre unités des différents pays membres et, a fortiori, l'existence d'unités militaires communes doit logiquement conduire à une définition commune des équipements militaires

par les états-majors, elle-même inséparable d'une programmation coordonnée de l'équipement des forces. Enfin, au plan industriel, la réponse rationnelle à l'unification de la demande est l'intégration des industriels nationaux en entités transnationales dotées d'une réelle autonomie de gestion et d'une taille suffisante pour résister à la compétition américaine. Politique commune, demande commune, offre intégrée sont les trois conditions d'une authentique Europe de la défense.

Cependant, ces vues ne font pas l'unanimité au sein de l'Union. Le lien entre la politique de défense et la politique d'armement ne donne pas lieu aux mêmes analyses. Deux approches stratégiques sont en présence :

- en France et en Allemagne, les considérations économiques et politiques conduisent à adopter une stratégie délibérée d'intégration européenne des industries de défense pour équilibrer le poids des Etats-Unis. Dans ces pays, on estime qu'une PESC indépendante doit pouvoir s'appuyer en toute souveraineté sur une industrie de défense européenne et compétitive. La future agence de l'armement franco-allemande, décidée en décembre 1995 à Baden-Baden, constitue une illustration concrète de cette vision.
- la Grande-Bretagne, ainsi que certains Etats de l'Union Européenne peu engagés dans l'industrie de l'armement, appliquent le principe du "best value for money" pour l'équipement de leurs forces. L'indépendance de l'industrie de défense n'est pas dans ces pays une priorité politique. Il en résulte que l'intérêt de définir à l'échelon européen une politique commune d'équipement des forces n'est guère ressenti ainsi que, fort logiquement, la constitution d'une industrie de défense européenne et indépendante. Les entreprises de l'armement sont invitées à définir leur propre stratégie dans ce contexte "libéral". Les alliances européennes sont vues favorablement, les autres alliances également.

Problématique du regroupement de l'industrie et des marchés européens

La PESC et le concept d'identité européenne de défense diffusent lentement dans les esprits. Les états-majors européens restent attachés aux relations bilatérales avec les armées américaines et développent sans hâte les relations multilatérales au sein de l'Union Européenne.

Cette situation n'est pas favorable à l'expression, sur une large échelle, d'une demande européenne en matière d'armements. Les discussions relatives aux spécifications des matériels construits en coopération donnent lieu à des négociations interminables. Les Etats imposent la règle rigide du "juste retour" pour les implantations industrielles. Ces compromis nuisent au calendrier et à l'efficacité industriels. Il en résulte que 80% des besoins des Etats européens qui ne peuvent être satisfaits par les industries nationales vont à l'industrie américaine.

Dans ces conditions, il est difficile de susciter une offre européenne réellement intégrée. L'industrie européenne évolue au rythme des programmes en coopération, lesquels relèvent surtout d'une juxtaposition temporaire de compétences et de redondances de moyens qui grèvent les coûts.

Chacun voit les inconvénients de cette situation ; nul ne conteste la nécessité pour les industries européennes de faire mouvement.

Les industriels, taraudés par la compétition avec les entreprises américaines, ne voient pas d'autre issue que la constitution d'une offre européenne intégrée. Ils devancent, si leurs Etats respectifs ne s'y opposent pas, la réalisation du marché intégré des armements. C'est pour eux une question de survie. Le cas du programme de missile CASOM britannique est illustratif. La société Matra-Défense est alliée à BAé pour répondre à l'appel d'offres de ce programme sur la base du missile APACHE développé pour les besoins des forces françaises. L'intégration de l'offre nécessite d'abandonner la règle paralysante du "juste retour" pour la remplacer par une régulation flexible des retours industriels.

En encourageant l'intégration européenne des industries, les Etats se trouveront naturellement incités à mener les actions propres à l'intégration des marchés. L'offre commune engendre la demande commune. Les états-majors, soumis aux restrictions budgétaires, trouveront dans la réduction des coûts de production permis par la fusion des spécifications militaires la voie leur permettant d'échapper à une réduction sévère des équipements des forces.

Ainsi, il est probable que la constitution d'une Europe intégrée des armements précédera la politique commune de Défense et a fortiori la Défense commune.

L'opportunité du moment d'une politique européenne de l'exportation

Les exportations d'armements ne relèvent pas de la compétence des instances européennes. Cette situation a été confirmée par le traité de l'Union Européenne. Elle ne satisfait pas la Commission qui fait valoir les difficultés juridiques du contrôle des exportations des produits à double usage (civil et militaire) et qui souhaite, à l'occasion de la CIG, introduire une réglementation européenne harmonisée pour ces exportations.

Une réflexion sur ce sujet est très légitime dès lors que l'on souhaite bâtir une Europe de l'armement. Elle est aussi nécessaire car les Etats-Unis cherchent, avec le "Nouveau Forum", à établir des règles multilatérales qui renforceraient encore, si besoin était, leur domination.

Cependant, l'exportation d'armements est aussi un acte de politique étrangère qui relève de la décision souveraine des Etats. Il faut donc veiller à ne pas mettre la charrue avant les boeufs.

On déconseille de doter l'Union Européenne de règles communes pour les exportations d'armements tant que la PESD restera une ébauche, tant que ne sera pas mise en oeuvre une politique commune d'équipement des forces et tant que l'industrie européenne de défense n'aura pas réellement pris corps. Il semble, au demeurant, que la Grande-Bretagne et l'Allemagne ne souhaitent pas des décisions prématurées dans ce domaine.

LES AXES D'UNE POLITIQUE D'EXPORTATION

Les exportations d'armement sont parfois encore vues comme occasions à saisir et non comme un élément constitutif d'une stratégie politique et industrielle. Cela résulte de la mission avant tout nationale des armées, des objectifs avant tout nationaux fixés à la DGA depuis son origine, et du rôle prépondérant du marché national pour les industriels. En dépit de certaines réserves notées ici ou là, les esprits cependant évoluent. Les responsables civils et militaires, publics et privés, sont dans leur très grande majorité conscients de la nécessité d'intégrer complètement la question de l'exportation des équipements de défense dans leurs réflexions et dans leurs choix.

Il revient à l'Etat d'affirmer et d'illustrer vigoureusement la place et le rôle de l'exportation dans sa politique de l'armement.

De fait, l'Etat est un acteur central dans l'exportation des matériels de défense. Par sa politique étrangère, par sa politique de défense, par sa politique européenne, mais aussi comme unique acheteur en France et comme industriel, et, enfin, comme partenaire de l'Etat client ou comme caution technique, militaire et financière de l'exportateur, ses décisions ont une influence importante sur l'opportunité, sur le cadre et sur le déroulement des opérations. Il lui revient d'orienter, de conseiller, d'accompagner, de contrôler, de soutenir les exportateurs français.

Il ne saurait cependant se substituer à ceux-ci, dans leurs responsabilités propres d'industriels. De même, les industriels ne sauraient s'affranchir des orientations fixées par l'Etat. Le partenariat qui s'établit en tout état de cause entre l'Etat et les industriels dans les opérations d'exportations d'armement est efficient pour autant que les responsabilités de chacun sont nettement identifiées.

Pour l'Etat, l'enjeu est de mettre sur pied une politique d'exportation globale, cohérente et continue. Globale, car l'exportation repose sur une combinaison de conditions dont aucune, prise séparément, ne suffit à assurer le succès ; cohérente : ceci implique de définir un cadre dans lequel l'ensemble des intervenants, et au premier chef, les trois principaux ministères concernés, auront à conduire leurs actions ; continue : l'expérience rappelle constamment le poids et la valeur du temps dans la qualité des relations qui s'établissent avec les Etats acheteurs.

On classera, pour la commodité de la présentation, les propositions avancées en trois rubriques : la première se rapporte au rôle politique de l'Etat, la seconde à son rôle en matière industrielle et la troisième à son rôle promotionnel.

Orientations rattachées au rôle politique de l'Etat

Mise en oeuvre d'un plan stratégique des exportations d'armement

Un tel plan vise à anticiper, préparer et ordonner les actions utiles, et notamment les contacts et échanges nécessaires en amont entre les responsables politiques et opérationnels des pays sélectionnés et leurs homologues français. Une initiative a déjà été prise en ce sens.

Une directive du Ministre de la Défense du 19 décembre 1994 prévoit, en effet, que "le DRI est chargé de définir un plan stratégique des exportations d'armement, concernant en priorité les pays de grande exportation qui représentent un enjeu prioritaire pour la France. La liste des pays concernés, la nature des actions à entreprendre, les moyens nécessaires et les calendriers d'exécution seront présentés au ministre en comité des chefs d'états-majors. La préparation de ce plan se fera en liaison avec les états-majors concernés. Après examen des propositions qu'il aura présentées et approbation par le ministre, le DRI sera chargé d'animer et de coordonner l'application des mesures arrêtées".

Il paraît nécessaire de mener à bien cette initiative. Le but est de cibler et concentrer nos actions. C'est une condition pour préparer méthodiquement les grands contrats de demain. Pour qu'il conduise au succès, ce plan doit être complété. Il lui faudra :

- reposer sur une analyse globale des pays retenus (politique, géostratégique, militaire, économique et financière) et incorporer des analyses relatives à la stratégie de nos concurrents ;
- prendre en compte les besoins des pays-clients (plutôt que projeter sur eux ce que nous pensons bon pour eux) ;
- être élaboré dans un cadre interministériel ;
- faire l'objet d'évaluation et de mises à jour périodiques (annuelles) ;
- être entériné par le Chef de l'Etat en Conseil de Défense de manière à valoir instruction pour le gouvernement dans son ensemble et donner lieu à un véritable engagement des états-majors, des administrations et des industriels.

Sur la base de ce plan, il sera souhaitable de proposer aux pays cibles (si ce n'est pas déjà le cas) des accords de coopération, dotés de clauses précises portant notamment sur les matériels, les financements, les compensations. Ces accords sont de plus en plus nécessaires à la conclusion des contrats d'armement.

On soulignera l'intérêt de développer, en marge des contrats militaires, des coopérations dans le domaine civil visant à accroître les échanges et les investissements économiques et financiers.

Construction d'un marché européen des armements

L'Allemagne et la France ayant des analyses et des positions très voisines en ce qui concerne la politique européenne de l'armement, c'est d'elles que partiront les initiatives les plus prometteuses. Le sommet de Baden-Baden en apporte une nouvelle illustration. On note cependant que l'industrie de défense britannique défend des positions favorables à l'Europe de l'armement, ce qui incite à concevoir les restructurations et concentrations européennes en intégrant le potentiel qu'apporte l'industrie britannique.

Les regroupements à opérer dans l'industrie européenne de défense doivent aboutir à la constitution d'entreprises réellement intégrées, tant en ce qui concerne le capital que les structures de gestion et de production. Les GIE, les formes juridiques ou capitalistiques qui n'assurent pas l'unité de la direction et de la gestion et qui imposent des contraintes lourdes pour l'exploitation industrielle (règle du "juste retour") devraient être évités, ou, à tout le moins, vus comme des étapes transitoires. L'enjeu est évidemment de relever le défi des grands groupes américains.

La privatisation des entreprises françaises détenues partiellement ou en totalité par l'Etat est souhaitable en soi. Elle est aussi souhaitable pour mener à bien l'intégration des entreprises européennes. Chez nos principaux partenaires, le secteur industriel de l'armement est aujourd'hui privé. Les exemples actuels de GIE (Airbus) ou de joint-venture comprenant le secteur public français, ainsi que les prises de contrôles majoritaires réalisées en Europe par des entreprises françaises contrôlées par l'Etat (Thomson, GIAT) montrent que la privatisation n'est pas une condition préalable et impérative. Mais il est clair que pour s'engager dans des opérations à grande échelle, la France devra procéder à la privatisation des entreprises encore contrôlées par l'Etat.

Tâche difficile, qui doit éviter des obstacles psychologiques et politiques sensibles et être menée de manière équilibrée, la réalisation de structures d'entreprises européennes sera grandement stimulée par la définition d'une politique commune de l'armement. A la perspective d'intégration des industries doit répondre celle de l'intégration des marchés de l'armement. Cette dernière relève exclusivement de la volonté des Etats.

Ici encore, la clé réside dans les initiatives franco-allemandes. L'annonce de la création d'une agence franco-allemande d'armement est un signal essentiel donné aux industriels. Ses missions concrètes devraient être précisées aussi rapidement que possible. Parmi celles-ci on doit souhaiter :

- définition commune des spécifications militaires. Les chefs des Etats-majors français ont tous exprimé la volonté d'accepter les compromis nécessaires en ce domaine ;
- définition et gestion commune de la programmation des équipements militaires des deux Etats ;
- engagement de ceux-ci à équiper leurs forces prioritairement sur leurs marchés. On ne fait là que recommander les pratiques naturelles des pays disposant d'une industrie de défense, à commencer par les Etats-Unis.

Cette démarche franco-allemande est ouverte aux Etats membres de l'Union qui désireraient y participer. On recommande cependant que, parallèlement à celle-ci, l'initiative soit prise d'organiser entre les Etats membres au niveau ministériel des consultations en vue d'étudier concrètement la perspective et les conditions d'un marché unifié de l'armement, d'examiner la réalité des divergences éventuelles entre les Etats membres et les moyens de les dépasser. L'objectif d'une Agence européenne de l'armement, inscrit dans le traité de l'Union Européenne, exige en toute hypothèse que ce travail soit effectué.

A court terme, avant que les développements de matériels en commun ne soient étendus, certains pays européens devront répondre à un besoin d'équipement de leurs forces pour lequel un matériel adéquat a été développé dans un autre pays de l'Union. Plutôt que de lancer un nouveau développement national, on recommande de développer les achats croisés d'équipements. Par l'augmentation des séries et la baisse des coûts qu'il engendre, le développement des achats croisés est économiquement profitable ; par la convergence des parcs de matériels, il contribue au progrès de l'Europe de la Défense. Le développement des achats croisés nécessite d'une part une rénovation de la règle du "juste retour", prévoyant en particulier le cas des petits pays ne disposant pas d'une industrie d'armement nationale. En outre, il nécessite une réflexion approfondie sur les technologies et les matériels dont la France, à ce stade de construction d'une Europe de la Défense, doit conserver la pleine maîtrise.

Rapprocher le contrôle des exportations d'armements des règles appliquées dans les autres pays européens

Le fonctionnement actuel de la CIEEMG, chargée de ces contrôles, apparaît lourd et source de délais assez longs, surtout pour les PME du secteur de l'armement. A terme, lorsque les conditions seront réunies, les règles qu'applique la CIEEMG seront remplacées par des dispositions communes aux Etats membres de l'Union.

D'ici là, il apparaît souhaitable d'alléger et de simplifier les contrôles sans compromettre en rien la sécurité des opérations d'exportation. Il n'y aurait guère de risque à supprimer, notamment, l'obligation des autorisations de prospection et de négociation que la France est le seul pays à imposer aux

industriels. On pourrait les rendre facultatives ou les supprimer purement et simplement.

Le renforcement du soutien de l'Etat

Les exportations d'armements revêtent par leur nature même un caractère politique en ce sens que l'acheteur est, directement ou par l'intermédiaire de ses forces armées, un Etat et que le vendeur est tenu de respecter le cadre d'autorisations déterminé par l'Etat auquel il ressortit. Ce cadre est lui-même issu de choix politiques.

Les gouvernements français ont très généralement apporté leur appui aux négociations des contrats d'armements, dès lors que ceux-ci étaient conformes aux intérêts français et qu'ils n'allaient pas à l'encontre de nos règles de sécurité et de nos engagements internationaux.

Au cours des années récentes, nos principaux concurrents ont vigoureusement intensifié le soutien politique apporté à leurs industriels, soutien qui, dans certains cas, s'apparente à de véritables pressions sur les pays acheteurs.

Notre propre organisation manifestait simultanément quelques défaillances. Il apparaît nécessaire de renforcer la cohérence et la vigueur du soutien politique apporté à nos exportateurs.

La Direction des Relations Internationales de la DGA est chargée de la promotion et la coordination des négociations des contrats d'armement. Sa tâche est devenue plus difficile en raison de la complexité croissante des négociations, complexité juridique, administrative, financière, mais aussi en raison du développement de circuits de décision qui lui échappent. L'affaiblissement de la fonction de coordination a des effets regrettables. Le soutien politique peut s'effectuer à contretemps ou à contre-emploi, au détriment de son crédit. Les arbitrages gouvernementaux sont mal respectés, tant dans les administrations que par les industriels. Le désordre qui en résulte conduit à des improvisations fâcheuses et à une perte d'efficacité du dispositif de soutien, chacun étant tenté de jouer sa partition.

On propose de rétablir la cohérence de nos actions de soutien par la création d'un comité interministériel permanent, réunissant les ministères concernés, dont le secrétariat serait assuré par la DRI. Ce comité serait présidé par le Premier Ministre. Il serait animé par un Délégué ministériel placé auprès du ministre de la Défense.

La fonction de ce Comité serait double : assurer la mise en oeuvre du plan stratégique des exportations d'armement ; constituer, pour chaque grand contrat en perspective, une "task-force" adéquate, réunissant les administrations concernées, les industriels, les membres des cabinets

ministériels compétents. Le secrétariat de cette "task-force" serait tenu par la DRI.

Ainsi disposerait-on d'un centre nerveux d'impulsion et de coordination qui rassemblerait les principaux acteurs de la négociation. Ce centre entrerait en action dès les premières étapes du contrat et apporterait son concours aux différents aspects de la négociation et, en particulier, au volet des compensations.

Le Délégué ministériel désigné pour cette mission aurait une fonction d'arbitrage entre les différents partenaires français du contrat et représenterait à l'étranger le gouvernement français. Les grands contrats civils et militaires posent des problèmes de gestion et de coordination très voisins. Ils ont en commun de porter sur des biens de haute technologie, sur des montants financiers importants et de faire appel aux mêmes types de négociations. Le comité dont on suggère la création pourrait être compétent pour l'ensemble des exportations de haute technologie. Dans ce cas, le secrétariat serait assuré par la DRI pour ce qui concerne les matériels de défense, par la DREE pour les matériels civils.

Orientations rattachées au rôle industriel de l'Etat

Le préalable de l'accroissement de la productivité industrielle

Ce point est mentionné ici, pour mémoire. La productivité industrielle est une condition évidente de la compétitivité des matériels ainsi que de la rentabilité des opérations effectuées à l'exportation. Elle entre aussi en ligne de compte dans les regroupements industriels à réaliser en Europe : elle les conditionne et elle contribue aux positions respectives des entreprises partenaires au terme des regroupements.

La situation de l'industrie de l'armement est en fait très diverse, selon les secteurs et selon les entreprises.

La mise à niveau de la productivité concerne principalement le secteur des armements terrestres et navals, mais également celui de l'aéronautique publique. Les conséquences sociales et économiques locales des restructurations correspondantes nécessiteront des moyens financiers et humains importants.

La conduite des restructurations industrielles

Menées à l'échelle française et européenne, ces restructurations sont une condition évidente du développement de nos exportations. Toutefois, elles n'entrent pas dans le champ de cette mission.

On se bornera à mentionner à leur sujet quelques remarques de bon sens :

- elles sont urgentes ;
- elles doivent être conçues de telle sorte qu'elles conduisent à des entités industrielles dotées d'une réelle capacité de gestion et d'une dimension qui leur permette de faire face à la concurrence des entreprises américaines ;
- les considérations relatives aux synergies industrielles, commerciales et financières doivent primer ;
- elles doivent être considérées à l'échelle de l'Union Européenne, indépendamment des positions adoptées par les gouvernements sur la question du marché européen de l'armement.

Cette dernière remarque a son importance : on peut en effet penser que, sous l'effet des impératifs économiques, l'offre industrielle européenne en matière d'armement progressera plus vite vers l'intégration que la demande. Elle précédera et stimulera l'intégration des marchés d'armements.

Rationaliser la politique d'acquisition de l'Etat

Depuis plusieurs années, l'Etat-acheteur se comporte de manière imprévisible pour ses fournisseurs. Les crédits votés en loi de finances initiales s'écartent sensiblement des crédits effectivement mis à disposition pour les acquisitions d'équipements de défense. Les autorisations de programme ouvertes en loi de finances sont déconnectées de la réalité des crédits de paiements disponibles. Les lois de programmations militaires - mises à mal par les conditions politiques de leur élaboration, spécialement pour la dernière - sont inappliquées, à peine adoptées.

L'incertitude, les changements brusques, l'irrégularité de la politique d'achat de l'Etat retentissent négativement sur la maîtrise des coûts de production et sur la compétitivité des entreprises. L'irrégularité des plans de charge ne permet pas d'optimiser leurs charges fixes et leurs investissements. L'étalement des programmes est lui-même très coûteux : le Tigre aura été développé sur quinze ans alors qu'on estime que huit ans auraient suffi. On évalue à 10% par année d'étalement, le surcoût qui affecte un programme dans sa phase de développement. On ne peut actuellement citer aucun programme majeur d'armement qui n'aura pas subi un étalement coûteux du fait des aléas des décisions budgétaires de l'Etat.

Par ailleurs, l'étalement des programmes expose les équipements à une obsolescence prématurée et affaiblit les potentialités d'exportation : le Tigre aurait mieux résisté à la concurrence de l'Apache s'il avait été disponible dans les délais prévus.

L'Etat doit s'efforcer de mettre un terme à une gestion pour le moins brouillonne du titre V du budget du ministère de la Défense. La crédibilité de l'exécution de la loi de finances est préférable aux aléas de crédits dopés.

En ce qui concerne les lois de programmation dont la réalisation est normalement sujette à aléa, mais qui constituent néanmoins des repères essentiels pour les entreprises de l'armement, on proposera de les adopter en distinguant deux niveaux d'engagement : un niveau d'engagement formel dont l'exécution est garantie en toute hypothèse ; un niveau conditionnel dont l'exécution est liée à la conjoncture économique générale et qui ferait l'objet d'une mise à jour périodique (annuelle ou biennale).

Rénover la gestion des programmes

L'Etat-acheteur doit contribuer à l'amélioration de la compétitivité des industries de l'armement en rénovant la conduite des programmes d'armement.

En tirant les conséquences de la dualité croissante des technologies et de l'extension du marché civil, on doit utiliser, autant que faire se peut, les normes, les technologies et les sous-systèmes civils disponibles.

Il est, par ailleurs, souhaitable de systématiser le concept de modularité par fonction dans les systèmes d'armes. Le décalage croissant entre la durée de vie des éléments structurels (30 ans) et des sous-systèmes électroniques (quelques années) serait plus facile à gérer. La modularité permet une évolution plus progressive et moins coûteuse des systèmes d'armes, puisqu'une évolution partielle ne remet pas en cause l'ensemble du système. Elle permet ainsi une meilleure adaptation aux spécificités de l'exportation motivées par un souhait particulier du client. Elle facilite enfin la solution du difficile problème de l'obsolescence des matériels. En rendant les rénovations à mi-vie plus aisées, elle évite aux industriels de se lancer dans le développement, toujours aléatoire, d'une nouvelle génération de matériels pour l'exportation (cas de l'échec de l'AMX40).

Les méthodes de gestion proprement dites des programmes doivent également évoluer dans un sens favorable à la compétitivité. On citera :

- le développement systématique des marchés à forfait : la procédure du forfait constitue une forte incitation aux gains de productivité.
- la délégation large de la maîtrise d'oeuvre des programmes aux industriels, corollaire des risques et responsabilités que représentent les marchés à forfait. Le "micro-management" des programmes par la DGA, qui est un héritage de l'époque où l'industrie française de l'armement était faible, a pour conséquence de priver les industriels des marges d'initiative et d'action qui leur permettraient de développer les techniques ou les processus industriels générateurs de progrès de productivité. Il constitue, en outre, un facteur d'alourdissement des coûts, en raison de la duplication des équipes de programme. Le rôle de la DGA serait alors de définir les spécifications techniques, de

- négocier un contrat forfaitaire de développement et de production, puis de contrôler les étapes-clé du programme.
- la mise en concurrence des industriels français avec les industriels européens pour les produits ou les technologies considérés comme non-critiques. Une telle pratique, qui montrerait que la France accepte pleinement la logique européenne, ne pourra se mettre en place avant que soit défini le cadre des achats croisés européens.
 - la constitution, à l'image de ce qui existe dans l'industrie civile, d'équipes de programmes pluridisciplinaires regroupant sur le site de développement officiers des armes, ingénieurs de l'armement et ingénieurs de l'industrie. Cette proposition est compatible avec la délégation de la maîtrise d'oeuvre aux industriels. Même si la décision finale, en cours de développement, ne leur appartient plus, officiers des armes et ingénieurs de l'armement peuvent encore, de par leur expérience, apporter des conseils précieux à l'industriel.

Ces propositions modifient les rôles respectifs de la DGA et de l'industrie d'armement. Elles responsabilisent l'industrie, invitée à assumer les risques industriels et les choix technologiques en contrepartie de sa liberté d'action.

Ces propositions conduisent également à des changements d'organisation et de méthodes à la DGA qui équivalent à une réforme. Sans doute faut-il prendre une vue d'ensemble des réformes à entreprendre à la DGA pour l'adapter aux conditions nouvelles de "l'économie" de l'armement. La réalisation d'un audit général de cette administration paraît un préalable souhaitable.

L'intégration de l'exportation dès la définition des systèmes d'armes

La mise à l'étude d'un système d'armes part habituellement des besoins militaires exprimés par les états-majors que la DGA traduit ensuite en spécifications techniques. Il est arrivé que des systèmes soient développés directement par les industriels en vue de l'exportation (2000-5 de Dassault, AMX40). Ce sont des cas exceptionnels.

La règle générale est l'établissement de fiches de caractéristiques militaires par les états-majors qui servent de support aux spécifications techniques établies par la DGA. C'est dès cette étape qu'il est nécessaire de prendre en considération explicitement, à côté des besoins nationaux, les besoins de l'exportation.

D'ores et déjà, les programmes effectués en coopération combinent les demandes des états-majors français avec ceux des pays participants à la coopération (Tigre, NH90, Horizon). L'europeanisation des politiques d'armements mène aussi à cette démarche. Ce qui est proposé ici est de

l'élargir aux pays de grande exportation, sélectionnés dans le plan stratégique évoqué plus haut.

La prise en compte de l'exportation doit être aussi assurée aux différentes phases de l'élaboration des systèmes : la faisabilité, la définition, le développement, l'industrialisation, la mise en service.

Cette recommandation a pour corollaire d'associer à tous les stades de ce processus, les industriels pressentis ou désignés pour la fabrication des matériels.

Orientations rattachées au rôle promotionnel de l'Etat

Le concours des Etats-majors - Le rôle de DCI

La complexité des systèmes d'armes modernes conduit les responsables militaires des pays acheteurs à demander, comme partie intégrante des contrats, des prestations de formation de leurs personnels à l'emploi de ces systèmes et à l'organisation des unités qu'ils nécessitent. Les militaires français sont ainsi de plus en plus sollicités.

Leur rôle est cependant plus large. Comme utilisateurs des matériels présentés à l'exportation, ils sont dépositaires de la référence des armées françaises qui est souvent un élément déterminant dans le choix des clients. Les performances opérationnelles de nos armées en font des interlocuteurs souhaités par les Etats acheteurs, en amont des négociations. Enfin, les échanges entre militaires français et étrangers s'établissent en dehors d'intérêts commerciaux et contribuent par là-même à nouer des relations de confiance, très importantes en la matière.

On recommande d'intensifier, sur les pays cibles du plan stratégique, l'action de coopération et de formation que les militaires français peuvent mener. L'envoi de missions à l'étranger, l'accueil de militaires étrangers en formation devraient être multipliés. Ceci nécessite un redéploiement géographique des moyens consacrés à ces actions. Pour celles d'entre elles qui ne peuvent être financées par le contrat (contacts amont par exemple), il faut prévoir un financement budgétaire.

Le groupe "Défense Conseil international" (DCI) a pour mission d'organiser l'exportation du savoir-faire des armées. Son activité consiste pour l'essentiel en des prestations de conseil et de formation aux armées des pays clients de la France. Il est constitué de six sociétés de droit privé : COFRAS, AIRCO, NAVFCO, STRATCO, DESCO, Financière de Brienne. Les quatre premières sont les émanations de l'armée de terre, de l'armée de l'air, de la marine et de l'état-major des armées. La cinquième, correspondant à la DGA, fournit de l'assistance technique au pays acheteur et assure, sous l'autorité de la DGA, le contrôle des programmes à l'exportation. La sixième

gère les actifs du groupe et mène des opérations de capital risque dans le secteur de la défense.

Les circonstances conduisent parfois le groupe DCI à entreprendre des opérations de caractère commercial (revente de matériels d'occasion de l'armée de l'air, par exemple) qui soulèvent la question de la mission du groupe. Doit-il étendre son activité au-delà des prestations de conseil et de formation ?

Compte tenu de la multiplicité des intervenants à l'exportation et de la confusion qui en découle souvent, on ne le conseille pas.

Il semble que l'efficacité et la crédibilité de DCI vis-à-vis des pays clients reposent sur une différenciation claire de ses missions, par rapport aux industriels et aux offices. Il doit apparaître nettement et exclusivement comme l'émanation des armées. Il est d'ailleurs recommandé que les missions à l'étranger des cadres des sociétés du groupe soient effectuées, autant que possible, en tenue militaire de manière à signifier sans ambiguïté le rôle de conseillers et de formateurs militaires qui est le leur.

L'importance de ces prestations pour les contrats à l'exportation n'échappe pas à nos concurrents, qui les proposent à des prix inférieurs aux nôtres grâce à une prise en charge, partielle ou totale, des coûts correspondants par les budgets de leurs forces armées.

Le groupe DCI ne peut donc constituer l'amorce de ce qui serait un "FMS (Foreign Military Sales) à la française". Outre que le système américain présente des rigidités et une opacité que les clients des Etats-Unis regrettent souvent, il n'est guère envisageable de le transposer en France en raison de l'étroitesse du parc de matériels de nos armées. Vouloir le transposer ignorerait, de plus, qu'un de nos atouts à l'exportation réside dans la souplesse d'adaptation de notre offre à la demande des pays acheteurs.

Les contrats d'armement portent de plus en plus souvent sur la mise à disposition de systèmes complets de défense. Les offres, pour être compétitives, doivent comporter, au-delà des matériels proprement dits, des prestations relatives au concept d'emploi, à l'organisation des unités, à la formation des personnels, à la logistique. Par ailleurs, les clients étrangers souhaitent que l'Etat assure un partenariat dans le suivi des contrats. Il entre dans la mission du groupe DCI, en liaison étroite avec les contrôleurs de programme, d'apporter ses compétences en la matière.

Le soutien financier

On soulignera à nouveau que les mesures recommandées dans le domaine du financement visent essentiellement à faciliter l'adaptation des industries de défense. Les transitions sont en effet difficiles dans la mesure

où les restructurations devront s'opérer dans un contexte de diminution du budget d'équipement de la défense.

On recommande d'introduire davantage de flexibilité dans les règles financières qui s'appliquent aux exportations et de renforcer l'effet de levier de certaines aides financières pour compenser autant que faire se peut l'effet mécanique de la diminution des crédits d'équipements sur le chiffre d'affaires des entreprises, ainsi que les handicaps résultant de la sous-évaluation du dollar américain.

En ce qui concerne les aides à effet de levier sur les exportations, on recommande les dispositions suivantes :

- augmenter significativement les crédits de l'aide remboursable en cas de succès (procédure dite "de l'article 90") ;
- accroître la dotation de la procédure dite "de l'article 29" qui couvre en partie les risques des entreprises qui anticipent des mises en fabrication pour des contrats non encore conclus, mais dont l'espoir de succès est raisonnable. Cette dotation est particulièrement adaptée aux petits matériels.

Le montant des accroissements de crédits budgétaires suggérés ici devra être déterminé en fonction de l'importance des diminutions qui seront décidées sur le titre V du budget du ministère de la Défense. Si, évaluation difficile à étayer de manière précise, l'effet de levier attendu de ces aides est de l'ordre de 5, une dotation affectée à ces aides qui représenterait 10% de la diminution des crédits d'équipement, permettrait de compenser à hauteur de 50% les pertes de chiffre d'affaires dans l'industrie.

L'organisation des offices

Quatre offices opèrent dans le secteur de la Défense : SOFRESA, SOFMA, OFEMA, OGA. Ils ont été créés à une époque où les industriels ne disposaient pas de capacités commerciales propres à l'exportation, soit en raison de leur statut juridique, soit en raison de la faiblesse de l'exportation. La SOFRESA constitue un cas particulier résultant du fait que les autorités saoudiennes souhaitent passer des contrats d'Etat à Etat.

Aujourd'hui, tous les industriels, y compris la DCN, sont dotés de structures pour l'exportation, plus ou moins efficaces, mais dont la mission tend à doubler celle des offices. Ils estiment ainsi que le rôle des offices doit être revu.

L'activité des offices est affectée par la contraction des marchés d'armement à l'exportation ainsi que par l'accroissement des opérations réalisées directement par les industriels. Leurs résultats d'exploitation sont, pour la plupart d'entre eux, négatifs depuis quelques années. Les produits financiers leur assurent encore un bénéfice positif.

Les difficultés qu'ils rencontrent les poussent parfois à se concurrencer malgré une répartition de leur zone d'activité convenue entre eux.

Certains d'entre eux ont engagé une diversification dans les grands contrats civils (OGA).

Les offices sont des sociétés de droit privé dont le capital est entièrement détenu par les industriels (à l'exception de la SOFRESA dont l'Etat détient directement 5% du capital). Ce sont donc des entreprises publiques de second rang.

La nécessité de rationaliser nos actions à l'exportation conduit une nouvelle fois à s'interroger sur la mission et l'organisation des offices. Nul ne conteste le capital d'expérience qu'ils représentent ni ne souhaite cependant maintenir le statu quo ante.

Concernant les missions, outre la contribution à la négociation des contrats là où ils sont en position de le faire, les offices ont la possibilité de renforcer l'accompagnement des PME de défense sur les marchés d'exportation, d'assurer une veille commerciale dans les pays cibles et de développer des compétences en matière de compensations. Le développement de ces missions exige sans doute des investissements et une modification de leur organisation.

En ce qui concerne ce dernier point, deux questions sont à examiner.

La première est celle du regroupement, en partie ou en totalité, des offices au moyen d'une holding qui permettrait de réduire les charges fixes (services administratifs et financiers, services juridiques), de mieux répartir les compétences en fonction des opportunités qui se présentent dans les pays où ils opèrent ou dans les pays sur lesquels on souhaite développer de nouvelles actions et, enfin, d'éviter des concurrences inutiles. La seconde est celle du lien qu'ils doivent ou non maintenir avec l'Etat.

On recommande de considérer les offices comme des sociétés ordinaires (la SOFRESA continuant de constituer un cas particulier), opérant pour le compte et sous le contrôle de leurs actionnaires. C'est à ceux-ci, mieux placés que l'Etat, qu'il revient d'entreprendre les regroupements opportuns. Pour sa part, l'Etat ne devrait plus intervenir dans leur gestion et notamment dans la nomination de leurs dirigeants.

CONCLUSION

L'examen de la question de l'exportation des équipements de défense conduit à porter l'attention sur les multiples déterminants de la compétitivité des industries de défense. La politique d'exportation que l'on esquisse dans ce rapport concerne un champ vaste des missions et des actions de l'Etat. Son efficacité réside dans la globalité et la cohérence des dispositions recommandées.

L'évolution des exportations d'armements est préoccupante en ce qu'elle révèle un affaiblissement sérieux de notre compétitivité. Mais, si on considère le chemin parcouru entre les années soixante et les années quatre-vingts, tout laisse penser que la reconquête est possible. Elle suppose la même lucidité et la même détermination que celles qui animaient les responsables de la politique de l'armement au début des années soixante. Mais le contexte est radicalement nouveau. Les actions à entreprendre ne peuvent prolonger le passé, aussi brillant fût-il.

La DGA se trouve au coeur de la politique nouvelle à mettre en oeuvre. Cette grande administration, à qui on doit notre outil industriel et nos capacités technologiques et opérationnelles d'aujourd'hui, doit évoluer en profondeur. Certaines des orientations proposées dans ce rapport impliquent des modifications profondes de son organisation qui équivalent à une réforme. Pour autant, il ne saurait être question, comme certains interlocuteurs l'ont soutenu durant cette mission, de supprimer la DGA pour calquer l'organisation française sur celle en vigueur chez nos partenaires. La mission globale de la DGA est pour les années à venir fondamentale, comme elle le fut dès sa création.

La France a tous les atouts pour conserver, comme sa place et son rang dans le monde l'exigent, une industrie de défense solide et active sur les marchés internationaux. Forte d'une volonté nationale, d'une base européenne, d'une ambition mondiale, elle est en mesure de consolider son outil industriel.

LETTRE DE MISSION

DU

PREMIER MINISTRE

Le Premier Ministre

N° 5371

Pans, le 26 OCT. 1995

Monsieur le Ministre,

L'exportation est un enjeu essentiel pour notre industrie de défense. Dans le strict respect de ses engagements internationaux en matière de maîtrise des armements et de non prolifération, la France a exporté, au cours des vingt dernières années, plus du tiers de sa production d'armement classique, ce qui représente 5 % de l'ensemble des exportations françaises et plus de 15 % des exportations de biens d'équipement.

Les marchés extérieurs n'apportent pas seulement les débouchés nécessaires à notre industrie, à son effort de recherche et d'investissement, ils permettent d'assurer la compatibilité de notre politique d'indépendance dans le domaine militaire avec les moyens budgétaires que la Nation peut consacrer à ses équipements de défense. En outre, l'exportation de matériels d'armement constitue une dimension importante de notre politique extérieure et de présence de la France dans le monde.

Les ventes à l'étranger deviennent aujourd'hui plus difficiles. La concurrence internationale, notamment américaine, s'accroît et pèse sur nos exportations.

Pour éviter de voir notre industrie de défense affaiblie, voire menacée, à un moment où l'adaptation de notre effort de défense s'accompagnera inéluctablement de restructurations au sein de notre outil industriel, le gouvernement souhaite disposer d'une réflexion d'ensemble sur les conditions d'un nouvel élan de nos exportations de matériels d'armement conventionnel.

Monsieur Bruno DURIEUX

La documentation Française : Mission de réflexion et de proposition sur la politique d'exportation des équipements de défense

5 rue Benheaux-Dumas

92200 NEUILLY-SUR-SEINE

Je vous demande donc de bien vouloir me proposer un ensemble d'orientations concrètes, en particulier dans les domaines de la coopération militaire et de l'action commerciale, qui permettraient à notre pays d'occuper la place qui doit être la sienne dans ce domaine.

Pour mener à bien votre mission, vous disposerez du concours des services compétents du Ministère de la défense, du Ministère des affaires étrangères, du Ministère de l'économie, des finances et du plan ainsi que du Ministère de l'industrie et du Secrétariat d'Etat au commerce extérieur. Vous pourrez, si vous le jugez utile, vous entourer d'un ou deux rapporteurs que vous désignerez

Je vous saurais gré de me rendre vos conclusions pour la fin du mois de janvier prochain.

Je vous prie de croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de ma haute considération.



Alain JUPPÉ

ANNEXES

ANNEXE 1 :

L'EVOLUTION DES BUDGETS DE DEFENSE EN FRANCE ET CHEZ NOS PRINCIPAUX PARTENAIRES

Les budgets de défense des grands pays industrialisés ont pour la plupart sensiblement diminué au cours des années passées. La chute de l'empire soviétique et le changement de nature de la menace qui en a résulté ont conduit les gouvernements à amputer les budgets d'armements, dans des proportions cependant variables.

Le budget français de défense

Le montant total des crédits de la Défense s'élève pour l'année 1996 à 241,4 milliards de francs. Ces crédits se répartissent ainsi :

Pensions	51,8 milliards
Fonctionnement	100,7 milliards
Investissements	88,9 milliards

Ces crédits représentent 15,67 % du budget de l'Etat (deuxième budget derrière celui de l'éducation nationale), et 2,97 % du PIB. Si l'on déduit de ce budget les charges afférentes aux pensions, les crédits s'établissent à 189,6 MdF. Quant au budget d'équipement militaire proprement dit (titre V et VI), il s'établit en 1996 à 88,9 MdF, soit 47 % du budget de la Défense hors pensions.

L'évolution des budgets d'équipements votés sur 5 ans est la suivante, en francs courants :

1992	1993	1994	1995	1996
102,9	102,9	94,9	94,9	88,9

Toutefois, l'exécution des budgets ne correspond pas à ces chiffres, car il convient d'y intégrer pour chaque année les reports à consommer et les recettes sur fonds de concours d'une part, d'y retrancher les annulations de crédits par loi de finance rectificative et les gels de crédits d'autre part. Pour le budget d'équipement des forces armées, les crédits effectivement réalisés présentent une sensible différence.

L'évolution des crédits disponibles apparaît plus régulière que celle des crédits votés en loi de finance initiale. Elle s'écarte cependant notablement de la loi de programmation telle qu'elle fut votée en 1994. L'objectif fixé pour 1996 par la loi de programmation (une enveloppe de crédits d'équipements, titre V et VI, égale à 101,4 milliards de francs constants de 1994, soit 105,6 milliards de francs actualisés) est clairement hors d'atteinte. La différence est de 16,7 milliards si l'on prend comme référence le montant de crédits votés en loi de finance initiale, près de 11 milliards si la référence est le montant des crédits effectivement disponibles prévus (94,9). L'écart en deux ans est quant à lui de près de 24,8 milliards de francs si l'on prend les lois de finances initiales comme référence.

	1993	1994	1995	1996
Budget voté	102,9	94,9	94,9	88,9
report à consommer	3,5	5,5	6,5	5,2
recette sur fonds	-	-	1	0,8
Ressource disponible	106,4	100,4	102,4	94,9
annulation	- 9	0	- 11,8	?
crédit gelé	-	- 2,5	-	-
Report consommé	1,9	0,3	-	-
Total net réalisé	95,8	95,2	90,5(e)	94,9(e)

La structure du budget d'équipement de la défense s'établit de la manière suivante, en prenant pour référence les crédits de paiement de la loi de finance initiale votée pour 1996 (en MdF) :

Etudes, recherches et prototypes	30,1	+ reports et	+ 2,2	
Fabrications	49,2	fonds de concours	+ 3,2	
Infrastructures et investissements	8,7		+ 0,5	
Subventions d'investissement	0,8		+ 0,1	
Total	88,9		+ 6	= 94,9 MdF

Dans cette masse budgétaire, la part consacrée à notre outil de dissuasion nucléaire s'élève à 19,4 MdF, soit une baisse de 6,2 % par rapport aux crédits de paiements votés en loi de finance initiale pour 1995. Depuis 1988 en francs constants de 1995, les crédits consacrés aux forces nucléaires ont baissé de près de 45 %.

Hors crédits consacrés aux forces nucléaires, les moyens effectivement dédiés aux forces conventionnelles dont les équipements sont susceptibles de trouver des débouchés à l'exportation, atteignent donc 70 MdF, 60 MdF même si l'on retire les frais d'infrastructure.

Enfin, la part consacrée aux recherches et développements demeure malgré le repli des crédits correspondants significative. En effet, les crédits de paiement pour les

études, la recherche et les prototypes s'élèvent à 30,1 milliards de francs, en diminution de 6,4 % par rapport à la loi de finance initiale pour 1995. Compte tenu des crédits de reports à consommer en 1996, soit une ressource supplémentaire de 2,2 MdF, l'ensemble des crédits d'études, recherches et prototypes s'élèveront à 32,4 MdF, soit une diminution de 7,2 % par rapport aux moyens disponibles ouverts en 1995. La part du montant total de ces crédits dans le budget d'équipement de la Défense reste néanmoins stable depuis 1993 avec environ 33 % des dépenses.

Cependant, l'ensemble des crédits inscrits aux chapitres d'études, recherches et prototypes ne correspondent pas nécessairement à des dépenses de recherche au sens strict. L'agrégat "RDE" (recherche, développement, études) regroupe l'ensemble des dépenses afférentes aux études amont et aux développements. En crédits de paiement, l'ensemble des dépenses de RDE s'élève à 24,7 MdF, en baisse de 8,7 % en valeur et 10,5 % en volume par rapport à 1995.

Sur une longue durée, depuis 1989, on constate une baisse en francs courants de plus de 10 % des dépenses RDE, tandis qu'en francs constants 1989, la baisse est de 22 %. Enfin, le ratio "CRED" (Conseil Recherche Etudes Défense) qui mesure la part de la recherche dans le budget d'équipement, tend à diminuer régulièrement depuis 5 ans. Il est en effet passé de 6,2 % en 1991 à 5,54 % en 1996.

En résumé, l'appréciation sur une période de 5 ans de l'évolution du budget français d'équipement de la Défense diffère selon les indicateurs disponibles :

- en prenant en compte les lois de finances initiales sur les budgets d'équipement de nos forces, la baisse est de 13,6 % en francs courants, de près de 20,3 % en francs 1995.
- en prenant en compte les moyens disponibles théoriques en début d'année, la baisse est de 7,8 % en francs courants, de 13 % en francs 1995.
- en prenant en compte les dépenses effectivement réalisées en fin d'année, la baisse est plus faible et s'établit à environ 8,5 % en francs courants, à 14 % en francs 1995 au 31.12.1995. La baisse risque toutefois d'être plus forte en réalité, car si les comptes pour 1995 ne sont pas totalement arrêtés, il est fort probable que les 90,5 MdF ne soient pas tous effectivement dépensés.
- enfin, il convient de mentionner le coût annuel des opérations extérieures de l'Armée française sur le titre V (Yougoslavie, Rwanda, Tchad, Liban et autres), coût qui a grevé les dépenses d'équipements d'environ 1,5 MdF en 1994, de 985 MdF en 1995.

Comparaisons internationales

Les différentes méthodes de classement des dépenses budgétaires selon les pays, ainsi que les variations de taux de change monétaire rendent les comparaisons internationales difficiles et incitent à la prudence. Les comparaisons portant sur les évolutions sont sans doute plus fiables. Celles qui concernent le niveau des dépenses sont beaucoup plus approximatives.

Les Etats-Unis

Le budget de la Défense américain représentait en 1995 un total de 271,6 milliards de dollars (soit environ 1385 milliards de francs), y compris la part "défense" du budget du département d'Etat de l'Energie (DOE). Cette somme représente environ 18 % du budget fédéral américain, et 3,9 % du PIB. Ce budget permet aux Etats-Unis de disposer d'une armée de 1 590 000 hommes, auxquels il convient d'ajouter 873 000 civils travaillant pour la Défense.

Si l'on considère un agrégat qui correspond grosso modo à notre titre V, il est particulièrement intéressant de noter que le budget américain a fortement baissé s'agissant des acquisitions, tandis que les dépenses consacrées aux recherches et développement sont restées relativement stables sur quatre ans :

Acquisitions :	baisse de 25 %
R & D :	baisse de moins de 10%

Cette différence est plus sensible encore sur 10 ans, puisqu'entre 1985 et 1995, les budgets consacrés aux acquisitions ont baissé de 50 %, tandis que les budgets consacrés à la recherche et au développement n'ont baissé que de 10 %.

Les quatre indicateurs suivants, couvrant les années 1985-1995, permettant de caractériser l'évolution du budget américain de défense :

Volume des dépenses de Défense :	- 26 %
Part dans le PIB de ces dépenses :	6,5 % à 3,9 %
Evolution des dépenses de fonctionnement:	- 23 %
Evolution des dépenses d'investissement :	- 50 %

Pour les années à venir, une inflexion sinon une stabilisation des dépenses militaires américaines peut être anticipée. En effet, les différentes projections dont il est possible de disposer font état d'une baisse de 5 % seulement entre 1995 et 1999. Les derniers éléments dont on peut disposer sur des prévisions à plus long terme font même état, semble-t-il, d'une reprise des dépenses à la fin du siècle. Il semble donc que la réduction du format du budget de la Défense américain soit exécutée pour l'essentiel, travail qui s'est effectué sur près de 10 ans.

La Grande-Bretagne

Le budget de la Défense de la Grande-Bretagne représentait en 1995 un total de 21,2 milliards de livres (soit environ 168 milliards de francs). Cela représente 7 % du budget de l'Etat, et 2,9 % du PIB (la part prévue dans le PIB était de 3,2, mais un taux de croissance plus fort que prévu a modifié ces prévisions). L'armée britannique est forte de 240 000 hommes, auxquels s'ajoutent 117 000 personnes civiles travaillant pour la Défense. Les crédits d'équipement sont depuis quelques années légèrement supérieurs aux dépenses de fonctionnement.

En reprenant les différents indicateurs d'évolution du budget de la Défense tels que nous les avons utilisés pour les Etats-Unis, l'évolution sur une période longue de 10 ans (1986-1995) du budget de la Défense de la Grande-Bretagne présente les caractéristiques suivantes :

Volume des dépenses de Défense :	- 26 %
Part dans le PIB de ces dépenses :	4,9 à 3,2 %
Evolution des dépenses de fonctionnement :	- 32 %
Evolution des dépenses d'investissement:	- 24 %

De la même façon que les Etats-Unis semblent avoir déjà effectué la réduction de leurs dépenses de Défense, les prévisions telles qu'elles ont été rendues publiques par le ministère de la Défense font état d'une volonté de stabilisation en livres courantes, voire d'une légère progression, du budget de la Défense. Ainsi, le budget, en monnaie courante, augmenterait de 1,5 % entre 1995 et 1998, tandis que la part du budget de la défense dans le budget de l'Etat cesserait de baisser pour retrouver un niveau qui se situerait aux alentours de 8 %.

L'Allemagne

Le Budget de la Défense allemand s'établissait en 1995 à 47,9 milliards de DM (soit environ 166 milliards de francs). Ce budget représente 10,2 % du budget fédéral et 1,6 % du PIB allemand. Les effectifs militaires de l'Armée allemande s'élèvent à 340 000 hommes, tandis que s'y ajoutent 140 000 personnes civiles travaillant pour la Défense.

Les indicateurs d'évolution du budget de défense allemand sur une période de 10 ans sont les suivants :

Volume des dépenses de Défense :	- 24 %
Part dans le PIB de ces dépenses :	3% à 1,6 %
Evolution des dépenses de fonctionnement :	- 13 %
Evolution des dépenses d'investissement :	- 45 %

Cette forte baisse des dépenses militaires, réalisée principalement entre 1990 et 1993, semble se stabiliser depuis 1993. Les prévisions à moyen terme font état d'une stabilisation, sinon d'une faible hausse de l'ordre 1 ou 2 % en 1998 par rapport à 1995.

Toutefois, le véritable changement s'effectuera dans la répartition entre les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement ou d'équipement. Alors que la part actuelle des dépenses d'équipement dans le budget allemand de la Défense se situe à environ 20 %, les différents projets allemands d'équipement (notamment l'industrialisation des avions de combat Eurofighter 2000) nécessiteront un rééquilibrage. Aux alentours de l'an 2000, les prévisions allemandes font état d'une part du budget d'équipement d'environ 30 %, voire supérieure.

L'Italie

Les estimations relatives aux budgets de Défense et à ses évolutions sont, dans ce pays, plus difficiles à obtenir et à interpréter. Le budget de Défense de l'Italie s'est élevé en 1995 à 26 000 milliards de liras, dont seulement 19 400 milliards de liras sont effectivement consacrés à la fonction "Défense" (soit, au change moyen 1995, environ 62 milliards de francs). La part de la fonction de Défense dans le budget total est de 2,4 %, tandis que la part de la fonction défense dans le PIB est de 1,2 %. L'armée italienne est composée de 320 000 hommes et 55 000 personnels civils travaillant pour la Défense. La part des crédits d'équipement dans le budget s'établit à moins de 20 % (16 à 19 % selon les estimations).

Les évolutions sur longue période sont elles aussi plus délicates à établir. Toutefois, il semble que le budget italien de la Défense n'ait pas subi de forte érosion en monnaie locale, tandis qu'en francs, sur une période de 10 ans, le budget de la défense italien semble avoir subi une baisse d'environ 20 % (estimation). La structure du budget italien n'ayant pas fondamentalement varié, les dépenses d'équipement ont elles-mêmes baissé d'environ 20 % en francs français. Les perspectives d'évolution à moyen terme du budget de Défense italien semblent stables.

Le Japon

Le budget de la Défense du Japon s'est établi en 1995 à 4 723 milliards de yens, soit au taux de change moyen 1995, environ 250 milliards de francs (c'est à dire supérieur à celui de la France). La part dans le budget de l'Etat est de 6,6 %, tandis que la part dans le PIB est de 0,97 %. Ce dernier chiffre est d'ailleurs une caractéristique du Japon qui limite depuis des dizaines d'années son budget de Défense (ou "d'autodéfense") à 1 % du PIB. Cette particularité vaut au Japon un remarquable parallélisme entre son taux de progression du budget de la Défense et son taux de croissance du PIB, ce qui place ce pays hors des mouvements internationaux de baisse des budgets de Défense.

Le budget de défense japonais permet d'entretenir une force de 240 000 hommes, auxquels s'ajoutent 25 000 personnels civils. La part du budget consacrée aux équipements est environ de 20 à 23 % seulement, mais ne correspond qu'à une partie de la réalité, car le MITI finance de nombreux programmes de recherches et de fabrications duales. Enfin, on note que le Japon s'interdit toute forme d'exportation de matériels de défense.

Les perspectives d'évolution à moyen terme sont liées au taux de croissance de l'économie japonaise pour la raison évoquée ci-dessus. Toutefois, il sera intéressant d'observer l'attitude du Japon dans l'éventualité où ce dernier obtiendrait un siège au Conseil permanent de sécurité des Nations Unies : tiendrait-il la limite qu'il s'est fixée de 1 % du PIB des dépenses militaires ?

La Russie

Les bouleversements majeurs qui ont secoué l'ancien empire soviétique et les désordres économiques qui en découlèrent, rendent l'appréciation de la réalité des budgets de Défense en Fédération de Russie très aléatoire. Les chiffres dont on peut disposer n'ont par ailleurs guère de signification, le taux d'inflation étant particulièrement fort (environ 125 à 150 % par an), et les parités de pouvoir d'achat très difficiles à apprécier.

Toutefois, ces précautions prises, il est possible d'estimer le budget actuel de défense de la Fédération de Russie à 48 500 milliards de roubles, soit environ 58,3 milliards de francs. Ce chiffre ne correspond pas à la capacité réelle de la Russie en matière de Défense. Cependant, il est possible de se fixer quelque peu les idées sur les possibilités opérationnelles de l'Armée russe au regard de ses ressources financières, à partir du chiffre connu du coût 1995 de l'intervention russe en Tchétchénie, 3 500 milliards de roubles, soit 7 % du budget de la Défense russe.

Le budget de la Défense russe représenterait environ 22 % du budget de l'Etat, et la part estimée du budget de la Défense dans le PIB serait de 9,5 %. Ce budget permet d'entretenir une armée de 1 700 000 hommes, ce nombre étant en forte réduction par rapport aux années précédentes. L'objectif serait, semble-t-il, de réduire cet effectif aux alentours de 1 000 000 à l'an 2000. La part de l'équipement dans le budget général de la Défense est assez faible, et se situe à environ 20 %.

L'évolution de la part estimée des dépenses de Défense dans le PIB décroît assez régulièrement depuis 1990, passant d'environ 15-20 % à 8-9 %. Cette situation, ainsi que les retards de l'Etat sur les commandes ou même le paiement des frais de personnels fragilisent particulièrement l'Armée russe. On estime que le taux d'équipement en armement moderne ne serait actuellement que de 40 %, et pourrait passer à 10 % seulement en l'an 2000 s'il n'y avait pas d'augmentation substantielle des crédits d'équipements d'ici là. A titre d'exemple, en 1994, seulement 30 avions ont été livrés alors que les besoins sont évalués en la matière à 250 avions par an. Cela posé, une certaine reprise des dépenses semble se dessiner pour 1996.

Evolution entre 1985 et 1995 de quatre indicateurs caractéristiques des budgets de Défense

Cette différence considérable d'évolution entre la France et les autres pays s'explique par le fait que les dépenses françaises ont augmenté entre 1985 et 1990, particulièrement les dépenses d'équipement, et n'ont entamé une décrue significative qu'à compter de 1992. Les autres pays ont quant à eux amorcé la baisse de leurs budgets dès 1989, sans avoir connu de hausse comparable à celle de la France dans la période 1985-1990.

(évolution en monnaie constante)

	Dépenses	Part dans le PIB	Fonctionnement	Investissements
Etats-Unis	- 26 %	6,5 à 3,9 %	- 23 %	- 50 %
G - B	- 26 %	4,9 à 2,9 %	- 32 %	- 24 %
Allemagne	- 24 %	3,0 à 1,6 %	- 13 %	- 45 %
France (1)	- 3 %	3,8 à 3,0 %	- 5 %	- 1 %

(1) Lois de Finances Initiales

A titre indicatif, le tableau suivant donne les évolutions françaises sur 5 ans, selon les mêmes critères, afin de comparer à partir d'un point haut.

France 90-95	- 10 %	3,5 à 3,0 %	0 %	- 20 %
---------------------	--------	-------------	-----	--------

Quelques conclusions ressortent de cet examen des différents budgets de défense :

- la France s'est engagée dans l'ajustement de ses moyens budgétaires plus tardivement que ses principaux partenaires ;
- jusqu'à présent, l'effort a porté essentiellement sur les crédits d'équipement, les dépenses du titre III (principalement des frais de personnels) apparaissant assez stables ;
- les autres pays semblent avoir effectué l'essentiel de leurs ajustements. On peut escompter une quasi-stabilisation des crédits de défense pour les années à venir, aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne et en Allemagne, voire une légère progression ;
- le chemin qu'il reste à parcourir en France ne permet pas d'attendre à court terme une reprise du marché intérieur des armements, ce qui implique de mener simultanément un effort de restructuration de l'outil industriel de défense et une politique particulièrement active à l'exportation ;
- enfin, cet examen confirme la nécessité de mettre de l'ordre dans le processus de détermination des crédits affectés à nos forces, tant pour le moyen terme que pour le court terme. Les écarts constatés entre les lois de programmation et les crédits adoptés en loi de finance décrédibilisent l'exercice - pourtant indispensable - de programmation. Les écarts observés entre les lois de finances initiales et les crédits réellement disponibles introduisent une incertitude dommageable à tous égards ;
- la compétitivité du secteur industriel de la défense dépend du niveau mais aussi de la prévisibilité des commandes de l'Etat. La politique d'achat public de l'Etat est, depuis quelques années, frappée de confusion ;
- il en résulte un handicap sérieux pour la définition des stratégies industrielles qui se répercute sur nos capacités exportatrices.

ANNEXE 2 :

ASPECTS INDUSTRIELS DU SECTEUR DE LA DEFENSE

Le marché mondial de l'armement représente environ 1.600 milliards de francs par an, dont 550 aux Etats-Unis et 300 en Europe (dont 80 pour la France). La taille du secteur industriel est bien sûr conditionné par ce marché. Aux Etats-Unis, l'industrie de défense représente un chiffre d'affaires d'environ 700 Mds de F, dont environ 20 % à l'exportation. En Europe, les quatre plus grands pays de l'armement (France, Grande-Bretagne, Allemagne, Italie), ces pays représentant 80 % du chiffre d'affaires européen de l'armement, ont un chiffre d'affaires d'environ 280 Mds de F, dont 25 % à l'exportation.

Outre cette différence de volume d'affaires entre les Etats-Unis et l'Europe, la structure générale de ce secteur est marquée par une plus grande concentration des sociétés aux Etats-Unis : environ 250 sociétés majeures travaillent dans le secteur de la défense aux Etats-Unis, près de 750 en Europe. Alors qu'en Europe 2 à 8 maîtres d'oeuvre sont présents par secteur d'activité, il n'y en a que 2 à 4 aux Etats-Unis. Cette forte concentration des entreprises américaines de la défense se reflète dans le classement mondial des entreprises de ce secteur. Sur les 30 premières entreprises mondiales de la défense, 20 sont américaines, tandis que parmi les 10 premières, 3 entreprises européennes seulement sont présentes : BAe (3^e), Thomson-CSF (8^e), GEC (4^e).

Le tableau suivant compare l'activité de défense des dix plus grandes sociétés américaines avec celle des dix plus grandes sociétés européennes :

firmes américaines	rang mondial	CA M\$	% CA défense	firmes européennes	rang mondial	CA M\$	% CA défense
Lockheed-Martin	1	16	73 %	British-Aerospace	3	7	37 %
McDonnell Douglas	2	9	63 %	Thomson-CSF	8	4,5	70 %
Hughes	4	6,5	50 %	GEC	10	3,9	28 %
Northrop-Grumman	5	6	88 %	DCN	12	3,5	95 %
Raytheon	6	6	58 %	DASA	14	3,3	29 %
Boeing	7	4,4	17 %	Aérospatiale	17	2,5	30 %
United Technologies	9	4	19 %	Alenia	23	1,7	55 %
Loral	11	3,6	90 %	Dassault Aviation	28	1,5	80 %
Litton	13	3,2	91 %	Rolls Royce	29	1,5	30 %
General Dynamics	14	3	97 %	Giat Industries	32	1,3	80 %

L'industrie de défense française

En 1994, les industries de défense françaises emploient directement de l'ordre de 205 000 personnes et indirectement environ 100 000 personnes, soit environ 9 % de l'emploi total de l'industrie manufacturière. En 1982, le secteur de la défense comportait environ 310 000 emplois directs. La part des emplois directs se répartit entre la DGA (48 000 personnes, dont 55 % pour des tâches industrielles - notamment la DCN - et 45 % pour les tâches dites "étatiques"), le CEA (8 000 personnes) et les industries (149 000 personnes). Les emplois indirects se concentrent sur les 5 000 PME liées peu ou prou au secteur de la défense (dont 3 000 dans le secteur de l'aéronautique) avec 70 000 personnes.

La répartition du chiffre d'affaires, des effectifs et de la part des exportations sur l'ensemble du secteur de la défense en 1994 (hors emplois indirects) est la suivante :

Secteurs	CA du secteur/ CA total armement	Emploi secteur/ Emploi total	Exportations par secteur
Aérospatial	27 %	25 %	22 %
Constructions navales	12 %	16 %	11 %
Electronique	33 %	25 %	17 %
Nucléaire	10,5 %	4 %	0 %
Armement terrestre	9,4 %	20 %	31 %
Divers	8 %	10 %	9 %
Total	100	100	Moy. = 17 %

Le chiffre d'affaires global des industries d'armement est estimé, pour l'année 1994, à 96,9 milliards de francs hors taxes, chiffres d'affaires qui a baissé de près de 20 % en deux ans. Le tableau suivant montre l'évolution du chiffre d'affaires globale de l'industrie de défense française, ainsi que l'évolution de la part des exportations dans le chiffre d'affaires :

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Chiffre d'affaires (MdF)	120	124,5	115,6	113,1	103,1	96,9
Part exportation (%)	31	31	25,2	25,6	20	17,3

En cinq ans, la part relative des exportations a donc baissé de près de 45 %, lors même que le volume d'activité a baissé d'environ 20 %.

Onze entreprises françaises majeures (dont la DCN) effectuent 90 % du chiffre d'affaires total de l'industrie d'armement, soit 88,2 MdF par rapport à 96,9 MdF au total. La situation de ces entreprises est très variable, qu'il s'agisse de la configuration de leur surface de groupe, de leurs effectifs ou bien de leur chiffre d'affaires réalisé à l'exportation. Le tableau suivant résume la plupart des indicateurs significatifs pour ces onze entreprises, avec les données relatives à l'exercice 1994.

	CA (GF)	Effectif total	Part export	Part défense	CA / effectif (MF)	VA / effectif (MF)
Aérospatiale groupe	48,5	39 556	69 %	17,5 %	1,2	0,4
Alcatel groupe	167,6	196 900	72 %	5 %	0,8	–
Dassault Aviation	12,6	11 874	48 %	60 %	1	0,5
Dassault Electronique	4	4 077	22 %	97 %	1	0,5
DCN	15,4	23 182	3 %	98 %	0,6	0,25
GIAT groupe	7,6	16 450	39 %	85 %	0,5	0,2
Labinal	9,4	16 949	56 %	37 %	0,6	0,3
Matra Défense	4	2 920	54 %	100 %	1,4	0,5
SAGEM	13,7	14 083	31 %	8 %	1	0,4
SNECMA groupe	18,9	23 716	54 %	31 %	0,8	0,4
Thomson-CSF	36,4	46 820	54 %	65 %	0,8	–

La compétitivité moyenne des groupes liés à la défense, exprimée en partie par le ratio "chiffre d'affaires /effectif", est de 0,87 MF par personne, avec de fortes disparités, puisque les chiffres extrêmes sont 0,5 MF/personne et 1,4 MF/personne. Une récente étude fait état d'un chiffre moyen pour les Etats-Unis de 0,8 MF/personne. Ce chiffre signifierait une compétitivité américaine plus faible, s'il ne fallait le corriger fortement en fonction de la sous-évaluation du dollar estimée à environ 20 %. Correction faite, cet indicateur de la compétitivité révèle un chiffre sensiblement supérieur à celui de la France, soit 0,92.

L'industrie britannique

L'industrie de défense britannique présente des similarités frappantes avec l'industrie de défense française :

- un chiffre d'affaires d'un peu plus de 100 MdF, quelque peu sous-estimé par la faiblesse de la livre, qui emploie 400 000 personnes réparties pour moitié entre emplois directs et indirects ;
- depuis l'avènement de la guerre froide, un abaissement progressif et limité du budget de la défense, qui a baissé d'environ 15 % en termes réels, passant de 4,3 à 3,7 % du PIB entre 1989 et 1995. Au sein de ce budget, la part consacrée aux dépenses d'équipements s'est elle aussi effritée, passant de 42 à 37 % ;
- une industrie cherchant son équilibre dans un effort d'exportation important (un peu moins de 20 % du marché mondial), représentant 30 % du chiffre d'affaires du secteur.

Malgré ces ressemblances statistiques, il est important de souligner les différences d'options politiques entre les deux pays :

- dans sa politique d'acquisition des matériels de défense, le gouvernement britannique met officiellement l'accent sur le concept du "best value for money", en cohérence avec ses orientations économiques libérales. L'objectif recherché est de mettre en compétition, autant que faire se peut, plusieurs industriels, tant au niveau des maîtres d'oeuvre que de sous-traitants, avec

- pour objectif que 75 % des contrats du MOD donnent lieu à des compétitions d'ici la fin du siècle ;
- ce concept de mise en concurrence commerciale s'applique également aux compétiteurs étrangers, le but étant d'acquérir le produit répondant le mieux aux besoins d'équipement des forces britanniques. En conséquence, la part des importations est relativement importante, environ 10 % (contre 3 % en France), en provenance principalement des Etats-Unis;
 - l'Etat affiche clairement sa volonté de se désengager de l'industrie, qui a été rapidement et entièrement privatisée depuis l'arrivée au pouvoir de madame Thatcher. Une certaine mesure de contrôle demeure à travers l'introduction de "golden shares" qui permettent au gouvernement britannique de contrôler les instances dirigeantes de ces sociétés, et de limiter éventuellement la participation d'investisseurs étrangers ;
 - le ministère de la défense affiche clairement sa volonté de transférer l'essentiel des risques vers les industriels, par la pratique de contrats à prix fixes ;
 - il n'existe pas, tout au moins officiellement, de politique formalisée visant à préserver une industrie indépendante, par la maîtrise de l'entière panoplie des technologies, ou par la fermeture du capital des sociétés britanniques. On en donnera pour exemples la dépendance délibérée des britanniques dans des domaines aussi critiques que la propulsion nucléaire, les missiles balistiques, ou encore l'achat de missiles d'interception air-air AMRAAM auprès des Etats-Unis. Dans le domaine industriel, la prise de contrôle de l'unique hélicoptériste Westland par l'américain Sikorsky, qui donna lieu à une vive polémique, en est une bonne illustration.

L'industrie de défense britannique couvre l'essentiel des matériels de défense, y compris le nucléaire. Elle compose un paysage industriel contrasté, tant par la taille des entreprises que par leur compétitivité et leurs résultats financiers.

Le fleuron de l'industrie militaire britannique est certainement le secteur aérospatial, qui concentre les trois grands groupes britanniques de défense, British Aerospace (CA de 10 Md), GEC (CA de 9,5 Md) et Rolls Royce (CA de 3,5 Md). Ce secteur se caractérise par un très fort taux d'exportation (près de 70 %), et une bonne intégration des secteurs civils et militaires, le militaire représentant 20 à 40 % du chiffre d'affaires de ces trois principales sociétés.

A l'inverse, les secteurs de la construction navale et des équipements terrestres sont plus morcelés, avec la présence de quatre chantiers navals militaires majeurs (VSEL, Yarrow, Vosper Thornycroft et Swan Hunter) et de trois fabricants de véhicules blindés (Vickers, GKN, Alvis). Les entreprises de ces deux secteurs sont en général moins diversifiées que celles du secteur aérospatial, et se concentrent sur les produits militaires.

Dans l'ensemble, l'industrie de défense britannique s'est profondément restructurée et concentrée, surtout dans le secteur aérospatial. Cette restructuration a permis de renforcer sensiblement la compétitivité des entreprises britanniques.

L'industrie allemande

L'industrie de défense allemande s'est peu à peu reconstituée à partir des années 1950 grâce à une politique de fabrication locale de matériels étrangers, essentiellement américains, puis d'acquisition de licences, puis enfin, depuis les années 1970, par une politique de programmes en coopération, surtout avec la France.

Les effectifs de l'industrie de défense sont environ de 120 000 personnes, pour un chiffre d'affaires total d'environ 13 Md DM, soit environ 45 MdF. Le budget de la défense s'est quant à lui stabilisé après une période de forte baisse, offrant une base relativement stable à l'industrie de défense.

La structure même de l'industrie allemande a largement contribué à absorber la baisse des crédits d'équipement. L'activité de défense, concentrée dans quelques grands groupes privés, ne représente qu'une activité minoritaire de l'activité totale de ces groupes, qu'il s'agisse des matériels terrestres, navals ou aéronautiques.

Les principaux groupes allemands sont Krauss-Maffei (chars et véhicules blindés), Rheinmetall (artillerie et munitions) et Diehl (munitions) dans le domaine terrestre, Bremer-Vulkan, Blohm & Voss et HDW dans le domaine naval, Deutsche Aerospace (DASA) dans le domaine aéronautique. DASA est la filiale aéronautique du groupe Daimler-Benz, et ne représente que 16 % de l'activité générale de ce groupe qui occupe par ailleurs la première place de l'industrie allemande (environ 300 MdF). DASA concentre l'essentiel de l'activité aéronautique allemande, civile et militaire. La réduction des commandes militaires, et les déficits qui en ont résulté pour une part, ont forcé DASA à un plan vigoureux de réduction des effectifs, ainsi qu'à une réorientation vers les activités aéronautiques civiles. La stratégie de DASA passe en particulier par l'alliance sur certains secteurs avec le groupe français Aérospatiale. Après la mise en commun de leurs activités hélicoptères par la création de la filiale commune Eurocopter, les deux firmes devraient créer des filiales communes en 1996 dans les domaines des satellites et des missiles tactiques.

La stratégie allemande consiste donc à utiliser les commandes militaires pour renforcer la base technologique et industrielle, avec un accent porté sur les technologies duales et l'interpénétration entre secteurs civil et militaire. Les efforts portent principalement sur le maintien des secteurs de compétitivité (tels que les constructions des chars ou de matériels navals), et le renforcement du secteur aéronautique, perçu comme une industrie d'avenir. Par le biais du militaire, l'industrie allemande souhaite hisser ses compétences de systémier au même niveau que ses deux grands partenaires européens (France et Grande-Bretagne), et utiliser les compétences acquises pour accroître son poids dans l'industrie aéronautique civile.

L'industrie américaine

L'industrie américaine de défense se différencie des industries européennes par sa taille, qui est environ le double de l'ensemble des industries de défense européennes. A titre d'exemple, le chiffre d'affaires du premier industriel américain et mondial, le groupe Lockheed-Martin, est presque une fois et demie celui de l'ensemble de l'industrie française de la défense.

La forte baisse des budgets américains d'acquisition depuis dix ans (environ 50%), a cependant été conduite avec le souci de maintenir long terme la base industrielle et de préserver l'avenir ; les crédits de recherche et de développement sont en effet restés pratiquement stables en valeur absolue.

Les conséquences sur l'industrie de cette baisse draconienne des budgets ont été sévères, et ont conduit à des rationalisations industrielles accélérées. La base industrielle de défense a perdu plus d'un million d'emploi en moins de dix ans, pour se stabiliser à 1,4 millions de personnes. Le chiffre d'affaires pour 1994 serait d'environ 700 milliards de francs, activité nucléaire comprise. La baisse des budgets a entraîné, outre la réduction des effectifs, une vague de regroupements qui a considérablement réduit le nombre des principaux industriels de la défense, tout procédant à une plus grande spécialisation des industriels. Alors qu'il y a dix ans les Etats-Unis comptaient dix industriels majeurs dans le secteur de la défense, les regroupements successifs ont fait passer ce chiffre à quatre industriels : Lockheed-Martin, Northrop, Hughes et Loral. De surcroît, la fusion annoncée de Lockheed-Martin avec Loral, si la réglementation américaine sur la concurrence l'autorise, constituerait un groupe dont le chiffre d'affaires serait proche de 200 milliards de francs, dont 80 % directement effectué dans le secteur militaire.

L'adaptation de l'outil industriel s'est faite essentiellement par la rationalisation des activités, ou leur concentration, mais très peu par la diversification vers des produits civils. Au total, environ vingt-cinq opérations majeures de fusion-acquisition ont eu lieu ces trois dernières années. Ces regroupements touchent les secteurs de l'électronique, de l'aéronautique, des équipements terrestres, mais aussi les chantiers navals (17 chantiers navals travaillant dans le secteur de la défense aux Etats-Unis en 1990, seulement 4 en 1996). Ces concentrations débouchent sur une industrie dont les principaux acteurs maîtrisent l'ensemble de la gamme des matériels de leur spécialité.

Il est important de souligner que la fonte des budgets de défense a fait largement disparaître les compétences multiples qui existaient dans les années 1980, dans le double but de permettre des compétitions dans l'attribution des marchés et de mieux sécuriser les approvisionnements en multipliant les fournisseurs.

Enfin, la réduction accélérée des budgets de défense depuis 1990 s'est accompagnée de la mise en oeuvre d'un début de politique industrielle, concept jusque là écarté. Les principales mesures prises ont été :

- le maintien d'un haut niveau de R&D ;
- la création de programmes réservés aux PME de défense ;
- une attribution de contrats tenant compte de la situation industrielle des entreprises (par exemple, l'attribution du contrat pour l'avion de transport militaire C17 à MacDonnell Douglas a permis de renforcer une société fragile sur le marché civil des avions de ligne) ;
- la commande éventuelle de matériels non indispensables afin d'entretenir le savoir-faire industriel (cas du sous-marin d'attaque Sea Wolf) ;
- le lancement d'un programme visant à transférer la technologie militaire vers le secteur civil ;
- le soutien massif à l'exportation.

ANNEXE 3 :

LA DUALITE CROISSANTE DES TECHNOLOGIES

L'accélération de l'évolution des technologies mises en oeuvre dans les systèmes d'armes pose la question de l'utilisation optimale de notre base technologique. Les armements modernes sont et resteront des systèmes de haute technologie. La nation consacre des moyens financiers considérables (environ 30% du titre V du budget de la défense) au développement de technologies utilisées dans ses équipements militaires. Cet investissement mérite sans doute d'être rentabilisé plus largement au travers de débouchés civils. Cependant, le principal défi auquel sont confrontés nos systèmes d'armes est la difficulté de suivre l'évolution accélérée des technologies. L'explosion du coût des programmes qui en résulte semble incompatible avec des budgets nécessairement limités. Une illustration célèbre de cette tendance est l'extrapolation absurde du coût des générations successives d'avions de combat dont on calcule qu'elle conduirait les Etats-Unis à ne plus commander qu'un unique avion de combat en 2050 ! Les technologies civiles ne pourraient-elles pas contribuer à une maîtrise du coût des programmes d'armement ?

Le modèle de la prééminence des technologies militaires

Pendant longtemps, les développements technologiques à des fins militaires étaient le moteur de l'évolution technologique dans son ensemble, secteur civil compris. Rien ne laissait penser qu'il pût en aller autrement. La seconde guerre mondiale avait vu apparaître ou se perfectionner, à des fins militaires, nombre d'innovations techniques importantes: les matières plastiques, la propulsion à réaction, les radar, les premières fusées ainsi que, symbole du rôle nouveau de la technologie dans la guerre moderne, la bombe atomique.

Les années d'après-guerre semblaient confirmer ce postulat de la prééminence des technologies militaires et de leur effet d'entraînement sur l'économie civile. Les Etats-Unis, pays le plus riche et technologiquement le plus avancé, étaient aussi le pays dont les dépenses militaires relatives étaient les plus élevées du monde occidental. Des sommes importantes, au sein des budgets militaires, étaient consacrées à la R&D (Recherche et Développement). La proportion militaire des dépenses de R&D publiques étaient dominante; la proportion militaire des dépenses nationales de R&D importante. Le tableau 1 illustre ce phénomène dans quelques grands pays.

Tableau 1: Proportion de la R&D nationale consacrée à la défense

1990	USA	UK	France	BRD	Japon
R&D militaire publique (%)	26.8	18	23.5	5	0.8

Les armées, soucieuses avant tout de supériorité opérationnelle, mettaient l'accent sur la performance technique, dans un environnement budgétaire qui rendait la contrainte financière secondaire. Les secteurs technologiques émergents produisaient des matériels sophistiqués mais très coûteux en raison des faibles séries et du manque d'optimisation inhérent à la jeunesse du produit. Il semblait naturel que la demande des militaires rencontre l'offre de nouvelles technologies, scellant un partenariat par lequel les armées finançaient les nouvelles technologies jusqu'à ce qu'elles atteignent une maturité suffisante.

Ce modèle de développement a conduit à un cloisonnement entre activités militaires et civiles, justifié en partie par la préservation du secret de défense dans le secteur militaire. Cette séparation a été rendue possible par deux postulats implicites: la sécurité ne dépend que de la supériorité militaire d'une part; les sphères économiques militaire et civile ont peu en commun, d'autre part. On peut citer quelques conséquences concrètes de ce cloisonnement:

- le développement des technologies militaires, la production de matériels militaires et les activités civiles équivalentes étaient fortement disjointes. Les secteurs civil et de défense étaient donc largement séparés à l'intérieur d'une même entreprise ;
- la logique du cloisonnement était parfois poussée à son terme, et conduisait à spécialiser et concentrer les entreprises sur l'unique secteur militaire. Dans une économie où les budgets militaires étaient stables, voire en croissance, cette spécialisation ne posait pas de problèmes de débouchés ;
- l'information technique circulait mal entre secteurs militaire et civil, voire à l'intérieur du secteur militaire ;
- aucune procédure formalisée n'existait visant à encourager la diffusion ("spin-off") de la technologie militaire ainsi développée vers le secteur civil. L'inverse, la diffusion de technologies civiles vers le militaire, était réputé sans objet du fait de l'avance des technologies militaires ;
- la seule institution militaire (aux Etats-Unis) visant à développer des technologies duales était la DARPA (Defense Advanced Research Project Agency), dont le budget était très réduit. Ses financements ont largement contribué au développement de nombre de secteurs de haute technologie aux Etats-Unis parmi lesquels l'électronique et l'informatique.

Ce modèle, initialement développé aux Etats-Unis, a été dans une large mesure imité par les nations qui ont fait du développement d'une industrie nationale d'armement une priorité dans les années dc l'immédiat après-guerre : l'Union Soviétique, la Grande-Bretagne et la France.

Le phénomène de la dualité des technologies

Le développement économique continu depuis la seconde guerre mondiale, la demande de produits aux performances toujours croissantes, l'exigence d'une fiabilité toujours améliorée dans les marchés civils de grande consommation ont progressivement transformé le secteur civil en acteur dominant du secteur des hautes technologies.

Le secteur de l'armement représente aujourd'hui 1,1 % de notre Produit Intérieur Brut, l'industrie civile en représente environ 35 %. Les proportions dans le domaine de la R&D, moins extrêmes (la R&D militaire représente un peu moins du quart de la R&D nationale alors que le secteur civil en représente les trois-quarts) consacrent néanmoins le rôle majeur tenu par le secteur civil.

Sans toujours atteindre le niveau de fiabilité requis dans les systèmes militaires, les matériels civils ont fait des progrès considérables dans le domaine de la qualité, tant sous l'effet de la demande du consommateur que de la réduction des coûts de production. Fiabilité civile et militaire ne sont pas strictement identiques. Le secteur militaire exige une fiabilité dans des conditions extrêmes, mais sur des durées courtes (un moteur de char est fabriqué pour rouler quelques milliers de km tout au plus); le civil travaille dans des conditions moins extrêmes, mais est prévu pour une utilisation beaucoup plus longue.

Cependant, le niveau de performance des produits civils s'est beaucoup rapproché du niveau militaire. Le militaire continue à exiger la performance extrême, basée sur des ruptures et des sauts technologiques entre générations de matériels. Les produits civils tentent nécessairement de trouver un équilibre acceptable entre performance et coûts, et privilégient l'évolution technologique par le perfectionnement des technologies éprouvées. Cette différence dans le mode d'évolution, évolution de rupture ou de continuité, tient largement au temps qui sépare deux générations de produits: quelques années dans le civil et vingt-cinq ans environ dans le secteur militaire.

Pour autant, il serait simpliste d'affirmer que toutes les technologies sont désormais duales. La situation est plus contrastée :

- certaines technologies sont à usage purement militaire et n'intéressent pas le secteur civil (blindages, détonique, furtivité électromagnétique ou acoustique sous-marine). L'avancement de ces technologies dépendra exclusivement de l'investissement militaire ;
- dans certaines autres technologies, et en particulier celles liées au secteur aéronautique, le militaire demeure un acteur important. Dans ces secteurs, on pourra schématiquement considérer que les produits militaire et civil correspondent, au sein d'une même industrie fabriquant des produits similaires, à des points d'équilibre performance contre coût différents. Ce cas est le seul qui corresponde à une authentique dualité. L'optimisation des ressources passe alors par une coordination des efforts de R&D militaire et civile ;
- dans d'autres secteurs encore, le militaire est un acteur négligeable, le marché étant complètement dominé par le secteur civil. C'est le cas de la mécanique (moteurs, transmissions) ou encore des composants électroniques et des

communications. L'investissement militaire, qui ne peut être que marginal, ne saurait être justifié autrement que pour des montants eux-mêmes marginaux.

Les technologies ne sauraient être classifiées en spécialités techniques autonomes et cloisonnées. Il existe un important processus de fertilisation entre technologies. La base technologique nationale est un patrimoine en évolution constante, et qui nécessite d'être entretenu.

Mettre à profit la dualité des technologies

La domination croissante, en termes financiers, de la R&D civile, conduit à s'interroger sur la meilleure façon de mettre à profit la dualité des technologies.

A cet égard, il est éclairant de comparer deux modèles de développement de l'industrie d'armement radicalement opposés : les Etats-Unis, la France et la Grande-Bretagne d'une part, le Japon et l'Allemagne d'autre part. Parmi ces derniers pays, le Japon est certainement le pays qui a tiré les conséquences les plus radicales du concept de dualité.

Deux modèles possibles pour l'industrie militaire

Aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne ou en France, les matériels militaires sont fabriqués par des entreprises à très forte dominante militaire (souvent plus de 50% du chiffre d'affaires). La volonté d'indépendance technologique conduit à des dépenses de R&D publiques militaires importantes, effectuées soit par des laboratoires spécialisés, soit par les entreprises dont nous avons vu qu'elles étaient principalement axées sur les matériels militaires. Les transferts de technologie entre secteurs civil et militaire sont peu importants en raison du cloisonnement entre ces deux secteurs, lui-même conséquence des rigidités engendrées par les mesures de protection du secret de défense. Historiquement, ces trois pays, sortis vainqueurs de la guerre, souhaitaient disposer d'une industrie militaire à la mesure de leurs ambitions géopolitiques. La sécurité nationale n'était envisagée que sous l'angle de la supériorité militaire, et nécessitait une industrie indépendante et à la pointe du savoir-faire technologique.

A l'inverse, le Japon et l'Allemagne, sortis vaincus de la seconde guerre mondiale, ne souhaitaient pas dans l'immédiat accéder à l'indépendance dans le domaine des armements. Le développement d'une industrie d'armement autonome s'est construit sur la base d'une industrie civile solide et florissante. La dépendance aiguë en ressources naturelles d'un pays comme le Japon le rendait certainement plus ouvert à la double dimension militaire, mais également économique, que pouvait recouvrir le concept de sécurité nationale. La volonté de rattrapage technologique global du Japon le conduisait à tenter de tirer le meilleur parti des technologies militaires et des dépenses d'équipement de ses forces. L'interdiction légale des exportations d'armement japonaises (et leurs limitations drastiques dans le cas de l'Allemagne) rendait difficile la survie d'une industrie d'armement spécialisée sur un marché trop exigü.

Cette analyse a conduit le Japon à favoriser, dans l'équipement de ses forces, la politique suivante :

- favoriser les développements nationaux ;
- à défaut, construire des matériels étrangers (américains principalement) sous licence ;
- systématiquement éviter les achats sur étagère, même lorsqu'ils étaient financièrement plus avantageux que la construction sous licence pour un marché réduit ;
- arbitrer au cas par cas entre un développement national onéreux et une construction sous licence plus abordable; la construction sous licence pouvant être une voie économiquement intéressante pour un rattrapage technologique rapide ;
- sacrifier parfois partiellement, dans les décisions d'équipement des forces, le critère du besoin militaire au profit de l'apprentissage technologique.

D'autre part, le Japon a limité le rôle de la puissance publique dans les développements de matériels militaires à la passation de contrats et à la réception des matériels fabriqués par les industriels. Le rôle industriel de l'Etat est minime, et, en conséquence, le Japon consacre une part infime (moins de 1%) de ses dépenses de R&D à la R&D publique spécifiquement militaire. Les entreprises qui exécutent les commandes d'armement de l'Etat sont elles-mêmes de grands groupes diversifiés (les grands noms du civil) dont la part militaire du chiffre d'affaires n'excède pas, en général, quelques pour-cent. A cet égard, la part militaire de 15% du chiffre d'affaires de Mitsubishi Heavy Industries est anormalement élevée pour le Japon. De plus, au sein de ces entreprises, il n'existe aucune barrière entre productions militaires et civiles. Le char de combat japonais T90 (fabriqué par MHI) est ainsi fabriqué dans l'usine où sont fabriqués des moteurs diesel civils et des engins de travaux publics. Les productions civiles de l'entreprise bénéficient ainsi de la très haute qualité des produits militaires, et du phare que constituent les produits militaires de haute technologie pour attirer des ingénieurs de talent. A l'inverse, les fabrications militaires bénéficient des efforts permanents de réduction des coûts qui dominent les fabrications civiles. Enfin, la fluidité des transferts de personnels entre secteurs militaire et civil et la fluidité des échanges d'information permettent d'optimiser la diffusion des technologies militaires dans de nouveaux produits civils.

Le modèle japonais n'est bien sûr pas sans failles. La modicité de l'effort de R&D militaire conduit nécessairement à des lacunes dans les domaines technologiques spécifiquement militaires. L'importation de technologies militaires s'accompagne d'une dépendance politique.

Exploiter la dualité

Tirer profit de la dualité des technologies passe par des changements importants à tous les niveaux de la préparation et de l'exécution des programmes d'armement.

Les dépenses de R&D militaires doivent être concentrées sur les technologies spécifiques à la défense et sur les technologies où le secteur de la défense représente encore un acteur majeur. Dans ce dernier cas (aéronautique en particulier), il convient de

coordonner les programmes de recherche militaires avec les programmes civils, et de tenir compte des besoins de l'industrie civile.

Dans l'exécution des programmes d'armement, plusieurs décisions peuvent favoriser le recours à des solutions partiellement civiles :

- recourir autant que faire se peut aux normes en vigueur pour les produits civils, et limiter au strict nécessaire les normes spécifiquement militaires. L'identité des normes militaires et civiles permet d'abaisser les coûts en allongeant les séries et en réduisant les développements spécifiques aux produits militaires. Ce réexamen des normes militaires est actuellement en cours aux Etats-Unis. Il a conduit, à titre d'exemple, les industriels américains des composants électroniques à supprimer leurs divisions de produits militaires. Cette disparition des normes militaires peut s'effectuer soit par la révision de normes trop strictes eu égard aux coûts qu'elles entraînent, soit en reportant les contraintes (de vibration ou de température par exemple) au niveau du sous-système ;
- réutiliser autant que faire se peut les produits disponibles sur le marché civil, par exemple dans les domaines des moteurs, des transmissions de véhicules, des télécommunications... Cette politique pourra amener à se poser la question de l'arbitrage entre la performance militaire et le coût d'un développement spécifique ;
- importer les technologies disponibles à l'étranger et que nous ne maîtrisons pas au travers de l'achat de licences, moins onéreuses que les nouveaux développements. Cette politique pourrait s'avérer fructueuse dans le cas des pays de l'ex-Union Soviétique, qui disposent de technologies militaires parfois très avancées qu'ils sont prêts à céder en raison de leur manque de devises, mais également dans le cas de nos partenaires occidentaux. Cette politique nécessite néanmoins d'apprécier l'éventuelle dépendance ainsi créée vis-à-vis du pays vendeur.

Enfin, l'exploitation de la dualité des technologies appelle sans doute le développement d'entreprises moins concentrées sur le seul secteur militaire, sur le modèle du Japon et de l'Allemagne. Au sein d'entreprises duales par leur production, l'exploitation de la dualité passe par la fluidité des informations et des hommes. Finalement, l'exploitation de la dualité relève surtout d'une culture d'entreprise ouverte au développement de nouvelles opportunités et de nouveaux marchés, et moins dépendantes envers l'unique donneur d'ordres que représente actuellement le Ministère de la Défense.

ANNEXE 4 :

ELEMENTS RELATIFS AUX EXPORTATIONS FRANCAISES ET AU MARCHÉ MONDIAL DE L'ARMEMENT

Le marché des exportations de matériels militaires est un marché en "dents de scie", marqué par la signature de quelques très grands contrats. Cette spécificité explique l'évolution irrégulière des montants annuels des exportations mondiales, ainsi que des résultats à l'exportation de chaque pays pris individuellement. On ne peut donc tirer de conclusions sur l'évolution des exportations qu'en examinant les statistiques sur de longues périodes. Par ailleurs, les sources statistiques disponibles sont hétérogènes et peu fiables. Leur interprétation et, en particulier, les comparaisons internationales requièrent une grande prudence.

Prévoir le marché sur les cinq années à venir est un exercice très difficile, dans la mesure où les exportations d'armement dépendent d'évolutions politiques elles-mêmes difficilement prévisibles. On s'efforcera cependant de dégager quelques traits des exportations futures de matériels de défense, par région et par matériel.

Les exportations d'armement françaises

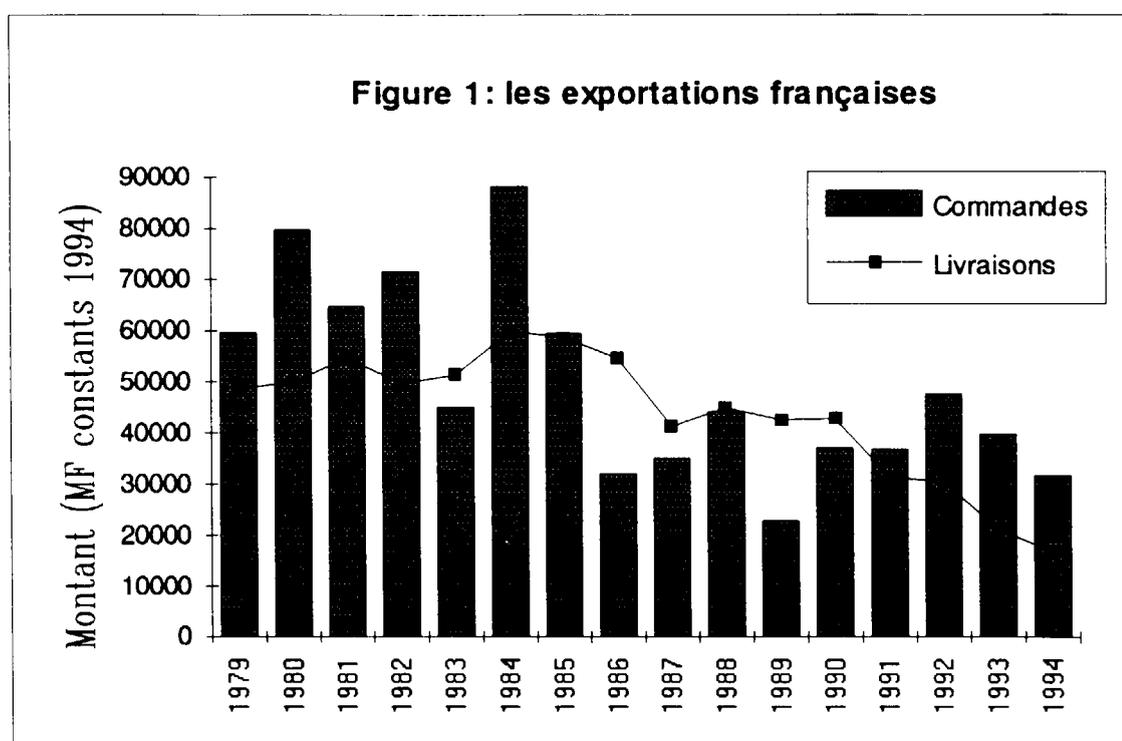
La figure 1 montre l'évolution des prises de commande et des livraisons de matériels de défense français depuis 1980.

Les livraisons sont en décroissance régulière depuis une dizaine d'années, d'une moyenne de 55 milliards de francs sur la période 80-85 à environ 15 milliards de francs actuellement (francs constants 1994). Ce faible niveau des livraisons est la conséquence de la baisse des commandes enregistrée à la fin des années 80. A contrario, les importantes commandes remportées par la France au début des années 90 devraient se traduire à partir de 1996 par une augmentation des livraisons qui dépasseront les 30 milliards de francs annuels. Comparé à la courbe des livraisons, la courbe des prises de commande apparaît très irrégulière, traduisant le fort impact sur les prises de commandes d'un petit nombre de très gros contrats.

La tendance dominante à la décroissance que l'on observe sur le long terme s'explique par la conjugaison de plusieurs facteurs :

- la baisse continue du dollar depuis 1986, qui handicape nos industriels dont les coûts de productions sont quasi-exclusivement libellés en francs ;

- la réduction du marché mondial des exportations d'armement, qui a atteint environ 50% au cours des dix dernières années ;
- le manque de compétitivité structurel de nos industriels, résultant de l'étroitesse du marché national et de l'existence de sureffectifs importants dans certaines branches de l'industrie, dont les conséquences se font particulièrement sentir dans un contexte de concurrence internationale intense ;
- le basculement progressif du marché du Moyen-Orient, région où nous étions traditionnellement bien implantés, vers l'Asie, région où notre présence est beaucoup plus faible ;
- l'intensification de la concurrence américaine. La part de marché américaine est passée d'environ 20% à plus de 50% entre 1985 et 1995.



La figure 2 présente l'évolution des prises de commande en fonction de la taille des contrats.

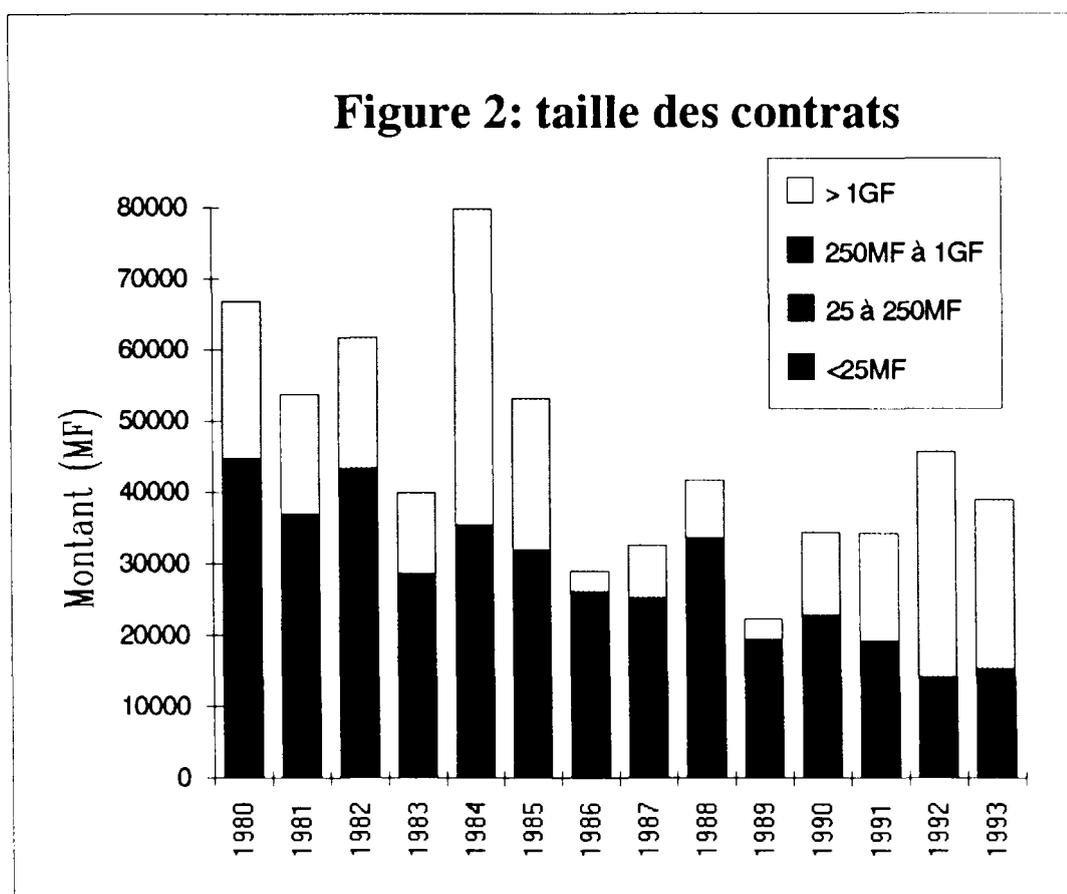
Deux tendances sont particulièrement notables :

- la baisse constante et régulière des petits contrats (contrats inférieurs à 250 MF). Une part importante de ces petits contrats est induite par les grands contrats et consiste en la fourniture d'équipements annexes ou de prestations de maintenance ou de formation ;
- le poids considérable d'un petit nombre (un ou deux) de très gros contrats annuels (supérieurs à 5 milliards de francs). A titre d'illustration, le tableau I donne une liste des grands contrats obtenus dans les années récentes.

Tableau I: Contrats majeurs de l'industrie française depuis cinq ans

Année	Pays client	Matériel
1991	Taïwan	Frégates
1992	Taïwan	Avions de combat
	Pakistan	Chasseurs de mines
1993	Emirats Arabes Unis	Chars
1994	Qatar	Avions de combat
	Pakistan	Sous-marins
1995	Emirats Arabes Unis	Hélicoptères
	Arabie Saoudite	Frégates

D'une façon générale, les contrats d'un montant limité donnent lieu à des compétitions pour lesquelles dominent les critères techniques, qualité des équipements, performance et prix. A l'inverse, la compétition pour les contrats majeurs laisse une large place aux considérations politiques et diplomatiques. Pour des raisons de stratégie commerciale, l'industriel ou l'Etat vendeur acceptent parfois de faire des efforts financiers particuliers dans le cas de très gros contrats. La part croissante, dans les statistiques des exportations françaises de matériels militaires, de très gros contrats conclus dans des conditions diplomatiques ou financières difficiles est un révélateur du durcissement de la compétition internationale.



Analyse par zone géographique

La figure 3 présente la répartition géographique de nos livraisons de matériels militaires dans les diverses régions du monde entre 1980 et 1995.

Le Moyen-Orient, où se concentrent plus de la moitié de nos livraisons sur la période 1980-1995, est notre grand marché d'exportation traditionnel. Nos ventes se concentrent sur les pays du Golfe, mais s'étendent plus largement à des pays tels que l'Irak ou l'Egypte. Trois raisons concourent actuellement à une baisse de nos exportations vers ces pays :

- la baisse du prix de pétrole, qui limite les moyens que les pays du Golfe peuvent consacrer aux matériels de défense. Un parallèle a été constaté empiriquement entre prix du pétrole et dépenses d'armement, avec un temps de latence de quelques années ;
- les coûts liés à la guerre du golfe, qui ont amputé les disponibilités financières des pays du golfe ;
- les embargos qui frappent certains Etats de la région.

Nos exportations d'armement vers les pays du Golfe s'appuient sur un petit nombre de clients fidèles. La quasi-totalité des équipements militaires du Qatar, une majorité des équipements des Emirats Arabes Unis, la totalité des matériels navals de l'Arabie Séoudite sont d'origine française. La pérennité de nos relations d'armement avec ces clients traditionnels de la France nécessite donc un resserrement des liens politiques et militaires, qui trouve sa traduction concrète dans la signature d'accords de coopération militaire ou de défense. L'importance du critère politique dans les acquisitions de matériels militaires des pays du Golfe ne compense cependant que partiellement notre faible compétitivité au niveau des prix. A long terme, ce manque de compétitivité constitue un risque pour notre industrie de défense au profit des producteurs britanniques et américains.

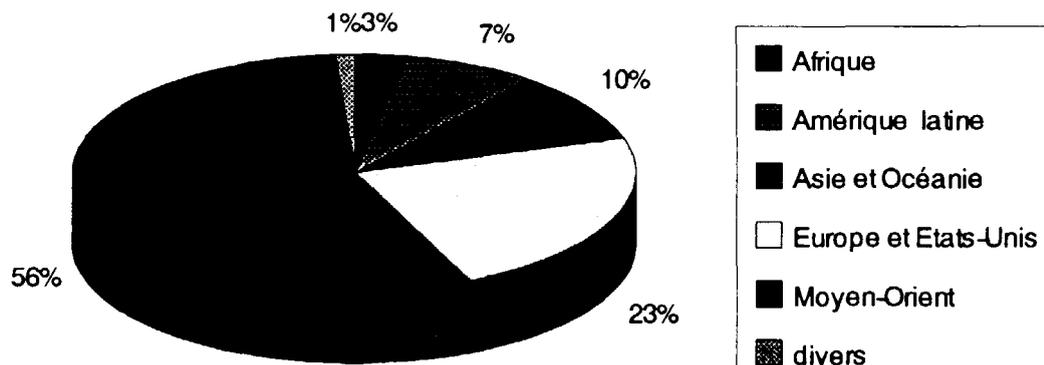
L'Europe occidentale est, après le Moyen-Orient, notre second marché d'exportation traditionnel, avec près d'un quart de nos ventes sur la période 1980-1995. La France a remporté de nombreux succès sur les marchés européens dans les années 70 (ventes de Mirage III/V ou de Mirage F1 à 5 pays européens) et au début des années 80. Dans les pays européens, le rapport performance/prix l'emporte sur les considérations politiques dans les décisions d'achat, et les succès français doivent être attribués à l'existence de produits globalement compétitifs. L'affaiblissement de la compétitivité de notre industrie dans les années 80 et 90 a eu pour conséquence une réduction de nos parts de marché. A l'heure actuelle, les industriels américains remportent 80% des acquisitions à l'étranger des Etats européens. Dans le domaine aéronautique, en particulier, l'industrie française souffre sévèrement de la compétition américaine. Seule la Grèce s'est équipée d'avions de combat Mirage 2000 (en parallèle à l'achat de F16 américains), et, plus récemment, les armées britannique et néerlandaise ont préféré l'hélicoptère d'attaque américain Apache au Tigre franco-allemand pour l'équipement de leurs forces.

Par rapport aux marchés de grande exportation, le marché européen présente pour la France de profondes spécificités :

- par sa dimension politique latente, puisque la volonté énoncée dans le traité de l'Union Européenne de construire une Europe de la défense devrait, en

- toute logique, conduire à un équipement en commun des armées des pays européens. Il est pourtant probable, en raison des liens bilatéraux étroits entre armées européennes et armée américaine, que cette logique politique mettra quelque temps à se traduire concrètement dans les décisions d'équipement des forces;
- par l'existence d'industries nationales, qui oblige à faire une large place dans les propositions commerciales au volet de coopération industrielle. Confrontés à des marchés nationaux étroits, les industries européennes tentent de mettre à profit cette coopération industrielle pour engager des alliances stratégiques ou capitalistiques durables ;
 - par la volonté des gouvernements de promouvoir le développement de matériels militaires en coopération européenne.

Figure 3: répartition géographique (1980-1995)



La problématique des exportations vers les pays européens ne peut donc s'analyser sous l'angle unique des montants exportés, mais combine au contraire étroitement les aspects politique, industriel et commercial. La part prédominante prise par l'industrie américaine dans les achats européens à l'étranger traduit la faible compétitivité des industries européennes. La reconquête du marché intérieur européen ne peut s'appuyer sur l'unique argument politique de la préférence européenne; elle nécessite, par des restructurations industrielles aux niveaux national et européen, de retrouver rapidement la compétitivité perdue.

Les livraisons d'armement françaises vers l'Asie et l'Océanie sont traditionnellement peu importantes, et représentent un peu moins de 10% de nos ventes sur la période 1980-1995. La faiblesse de nos ventes s'explique par notre absence historique d'implantation (en dehors du Vietnam) et de liens politiques étroits dans la région. Les livraisons de matériels militaires français vers l'Asie augmenteront rapidement dans les années à venir grâce aux deux contrats avec Taiwan. Cette meilleure implantation en Asie reste cependant à confirmer dans les années à venir.

Jusqu'au début des années 90, nos principaux clients en Asie étaient l'Inde et le Pakistan. Dans le domaine aéronautique, l'Inde a acquis le Jaguar (vendu par le partenaire britannique) et a été, au milieu des années 80, l'un des premiers clients du Mirage 2000. Le Pakistan, qui exploite depuis longtemps des Mirage III et des sous-marins français, a acquis au début des années 90 des chasseurs de mines et de nouveaux sous-marins français, et s'intéresse à l'avion de combat multirôle Mirage 2000-5. Les difficultés économiques de l'Inde, et surtout du Pakistan, contrastent avec le dynamisme économique de l'Asie orientale, région dont nous avons été largement absent jusqu'en 1991. A cette date, Taïwan est devenu l'un des principaux clients de l'industrie d'armement française, et pourrait servir de vitrine de la technologie française dans la région.

La très forte croissance économique, les tensions géopolitiques, la diminution, réelle ou supposée, de la présence et de l'engagement militaire américain dans la région concourent à faire de l'Asie, tant dans sa partie occidentale (Inde, Pakistan) qu'orientale (ASEAN, Corée, Japon, Chine, Taïwan) le marché le plus dynamique pour les industries d'armement dans les années à venir.

Les pays d'Afrique connaissent des difficultés économiques considérables qui limitent nos exportations vers ce continent. Sur la période 1980-1995, moins de 3% de nos exportations totales étaient destinées à l'Afrique, et ces livraisons résultaient presque exclusivement de dons au titre de l'aide militaire. Cette tendance devrait persister à moyen terme. Le seul pays du continent représentant un certain potentiel pour les ventes d'armement français est l'Afrique du Sud, pays dont la France était l'un des principaux fournisseurs avant l'embargo décidé par les Nations-Unies en 1977. Du fait de la priorité donnée aux dépenses sociales et de l'absence de menace régionale crédible, les dépenses d'armement devraient rester modestes à moyen terme.

Des raisons similaires expliquent que les exportations d'armement vers l'Amérique Latine (6.5% de nos ventes) se soient progressivement amenuisées durant la décennie 80 et les années 90. La disparition progressive des régimes militaires qui ont longtemps dominé les gouvernements de cette région du monde est un autre facteur qui explique le déclin de la demande sud-américaine. D'autre part, l'embargo sur les systèmes d'armes majeurs à destination de l'Amérique latine maintenu par les Etats-Unis a largement laissé le champ libre aux concurrents européens, et, dans le domaine aéronautique, principalement à la France. Cet embargo pourrait cependant être prochainement levé par Washington. Le redémarrage économique de l'Amérique latine au début des années 90 et l'obsolescence progressive des armées de ces pays devraient conduire à moyen terme à une renaissance limitée de la demande.

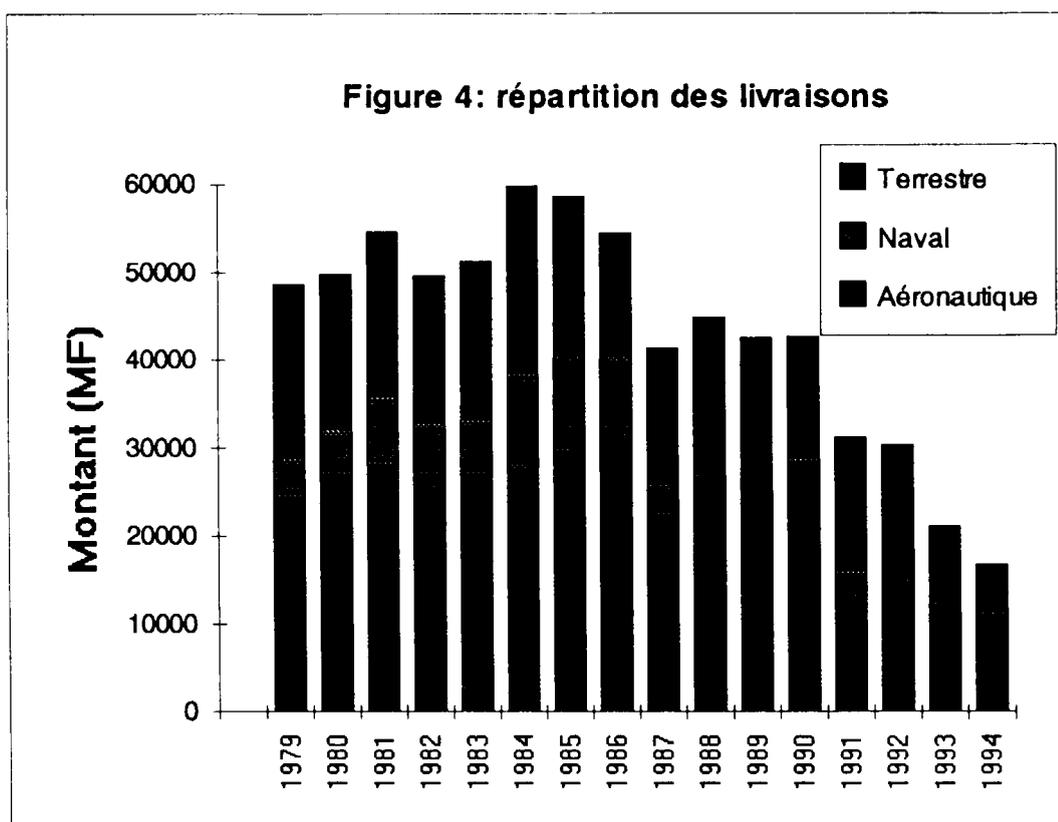
Analyse par type de matériel

Le graphique en figure 4 montre l'évolution de la part des matériels terrestres, navals et aéronautiques dans les livraisons d'armement françaises entre 1980 et 1994.

La faiblesse relative des exportations navales s'explique par deux raisons majeures:

- la priorité donnée naturellement à la satisfaction des besoins du client français ;
- l'importance au sein de notre marine des matériels qui ne sauraient être exportés, tels que sous-marins nucléaires ou porte-avions;

Depuis quelques années, les commandes de matériels navals ont été importantes, avec en particulier les commandes de frégates pour Taïwan, de chasseurs de mines et de sous-marins pour le Pakistan, et de frégates par l'Arabie Séoudite. Ces commandes devraient se traduire dans les livraisons à partir de 1996.



Il est instructif de comparer les positions par produit de l'industrie d'armement française par rapport aux industries de nos principaux partenaires européens :

- l'industrie allemande se concentre sur les matériels navals, et en particulier sur les sous-marins de faible tonnage à propulsion diesel et les frégates MEKO construites suivant des normes civiles. Dans une moindre mesure, l'Allemagne a remporté quelques succès dans le domaine des chars de combat ;
- l'industrie britannique, de son côté, se concentre sur les matériels aéronautiques, et a développé quelques niches dont elle a su faire des succès à l'exportation : l'avion d'entraînement Hawk, vendu à de nombreux pays (dont les Etats-Unis); l'avion à décollage vertical Sea Harrier (également vendu, entre autres pays d'exportation, aux Etats-Unis). A l'inverse, l'unique pays étranger ayant acquis l'avion de combat Tornado est l'Arabie Séoudite.

En comparaison, l'industrie française se caractérise par sa faible spécialisation d'une part, puisque l'industrie française propose l'ensemble de la gamme des équipements conventionnels, dans les domaines terrestre, naval et aéronautique. D'autre

part, à l'inverse de nos concurrents britannique et allemand qui ont su développer des niches, les équipements proposés par la France entrent en concurrence directe avec les matériels proposés par les Etats-Unis: avions de combat, hélicoptères d'attaque ou de transport, frégates et sous-marins perfectionnés et construits aux normes militaires, chars de combat perfectionnés.

La concurrence étrangère

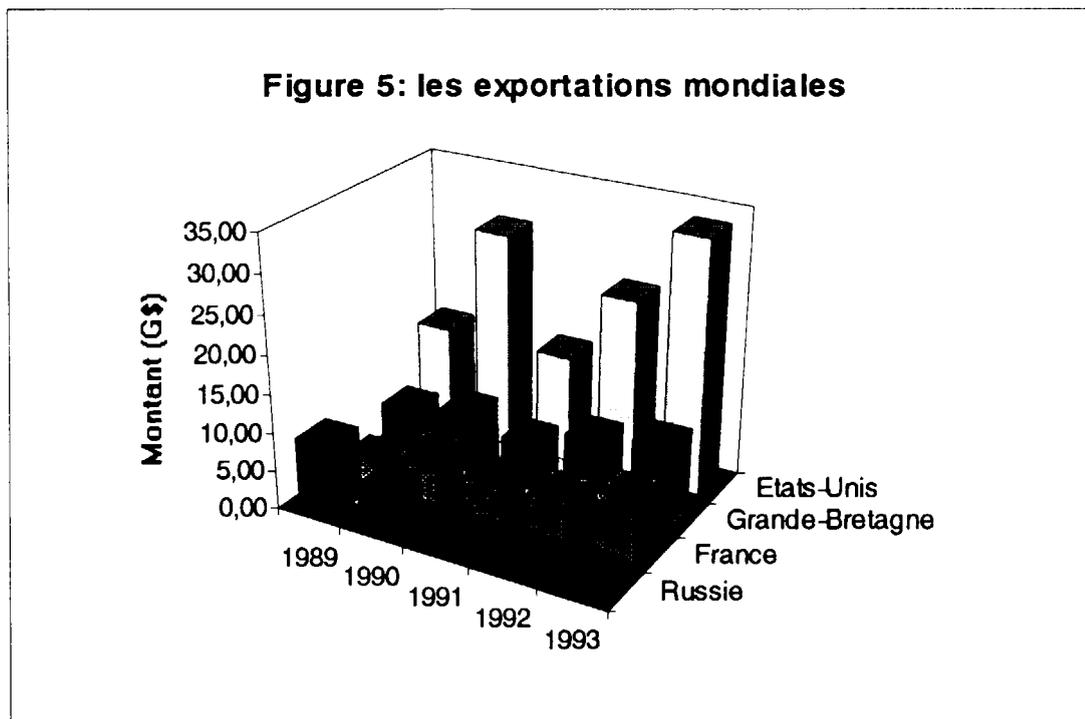
La figure 5 montre l'évolution des exportations annuelles de la France par rapport à nos concurrents étrangers.

Depuis la fin de la guerre froide, les Etats-Unis dominent le marché mondial grâce à une politique commerciale particulièrement active, des prix extrêmement compétitifs conséquence des longues séries permises par leur marché intérieur et d'une restructuration draconienne de leur industrie, et de leur statut d'unique superpuissance politique et militaire. La relative absence des Etats-Unis du marché des armements navals (en dehors des cessions des matériels d'occasion de l'US Navy) est notable, et résulte du choix américain en faveur d'armements extrêmement chers et complexes, et donc mal adaptés aux besoins des clients étrangers. Les industriels américains semblent vouloir revenir sur le marché des matériels navals par le développement de matériels destinés à l'exportation, mais leur probabilité de réussite commerciale, en l'absence d'achat des mêmes matériels par l'US Navy, ne paraît pas claire. L'agressivité commerciale des industriels américains, qui vise à compenser à l'exportation la réduction du marché intérieur, devrait perdurer dans un futur prévisible, de même que devrait se maintenir la part américaine du marché mondial des exportations d'armement, supérieure à 50%.

La Grande-Bretagne est le second exportateur mondial de matériels militaires, grâce à une politique commerciale extrêmement dynamique puissamment soutenue par l'Etat britannique. Les exportations britanniques sont principalement destinées au Moyen-Orient (comme dans le cas de la France), et, dans une moindre mesure, vers l'Asie. La particularité britannique est la spécialisation des exportations dans le domaine aéronautique, qui représente 75% du total des exportations. Ce chiffre élevé, ainsi que la forte dépendance envers le Moyen-Orient, proviennent pour une part des contrats El Yamamah avec l'Arabie Séoudite qui dépassent 100 milliards de francs. Géographiquement, la Grande-Bretagne est bien placée pour profiter du développement des marchés asiatiques en pleine expansion.

La Russie, depuis la fin de la guerre froide, a largement disparu du marché des exportations militaires. Elle tente actuellement, dans un but d'acquisition de devises, de reconquérir une part du marché mondial en proposant des matériels sophistiqués à des prix très compétitifs. Les exportations russes souffrent cependant de leur qualité médiocre, d'un service après-vente à la crédibilité entamée, et d'une perte d'influence politique. La Russie devrait regagner une part modeste du marché mondial, sans comparaison avec la place qu'elle occupait du temps de l'Union Soviétique. La baisse des budgets militaires pose à terme la question du renouvellement des matériels proposés à l'export, et du maintien ou du développement des compétences technologiques de l'industrie russe.

Figure 5: les exportations mondiales



L'Allemagne a progressivement développé une industrie d'armement aux compétences reconnues en matière navale, et dans une moindre mesure terrestre. D'une façon générale, la sensibilité politique des exportations d'armement a empêché l'Allemagne de devenir un grand pays exportateur de matériels militaires. Au début des années 90, les exportations militaires allemandes ont connu un gonflement temporaire lié à l'écoulement des stocks considérables de l'ex-Allemagne de l'Est. La valeur exacte de ces exportations est cependant difficile à estimer, nombre de ces matériels étant largement obsolètes et hors d'état de fonctionnement. Les ressources limitées consacrées par l'Allemagne à ses équipements de défense ainsi que l'absence de soutien politique devraient limiter le volume des exportations allemandes à moyen terme.

Le marché mondial des équipements de défense (1996-2000)

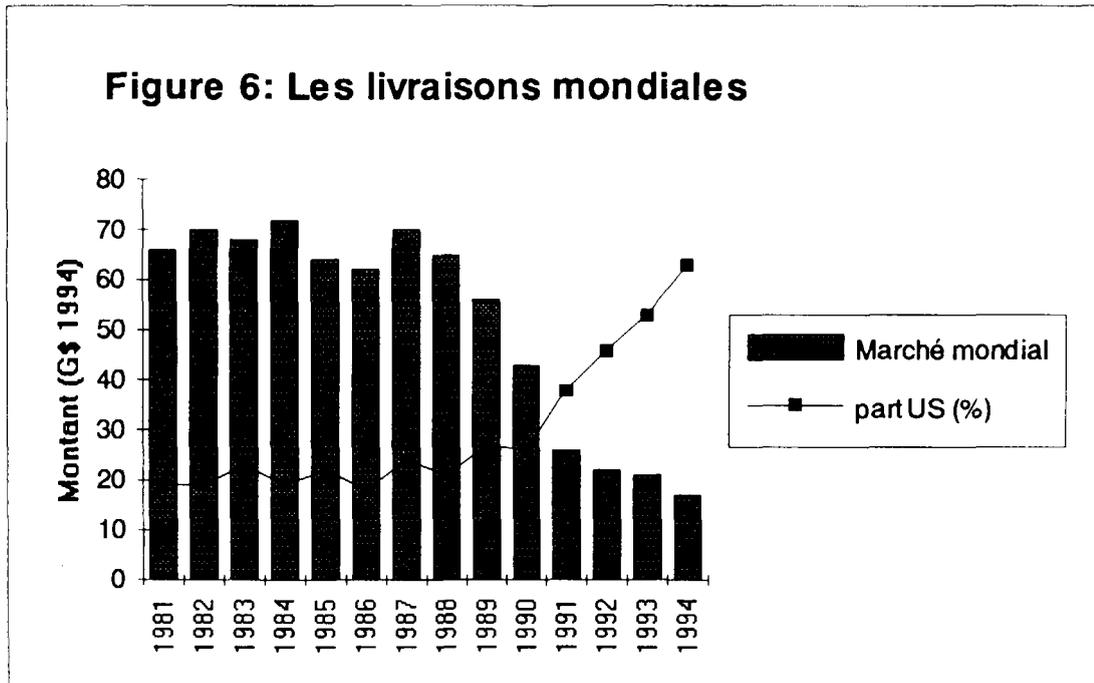
Le présent chapitre s'appuie sur une étude menée en décembre 1994 par Kenneth Flamm, "principal deputy assistant secretary of defense for dual use technology policy and international programs" au département américain de la défense.

La figure 6 présente l'évolution passée des livraisons d'équipements de défense. On observe une rupture très nette autour de l'année 1990, qui correspond à l'effacement de l'Union Soviétique et à la fin de la guerre froide:

- le marché mondial des équipements de défense, qui se maintenait aux alentours de 60-70 milliards de dollars, est approximativement divisé par trois pour stagner aux alentours de 20 milliards de dollars. Les montants cités, qui ne prennent en compte que les livraisons d'équipements majeurs (excluant donc la formation, la logistique et les équipements mineurs) sont sujets à caution, mais la tendance à la baisse est incontestable. A moyen

terme, les livraisons devraient se stabiliser à des niveaux proches du début des années 1990 ;

- la part américaine des livraisons mondiales augmente rapidement pour dépasser légèrement la moitié du marché. Dans les années à venir, on peut prédire que cette part se stabilisera entre 50 et 60%, compte-tenu de la compétitivité de l'industrie américaine et de l'influence politique des Etats-Unis.



Analyse géographique

La figure 7 présente la répartition géographique du marché mondial des exportations d'équipements de défense entre 1994 et 2000.

Le marché des exportations ne représente qu'une faible portion de la production mondiale de matériels militaires puisqu'il ne prend pas en compte les marchés intérieurs captifs, à commencer par ceux des Etats-Unis, de l'Europe occidentale et du Japon.

La figure 7 montre clairement le basculement du marché mondial des armements au profit de l'Asie-Océanie, qui représente 39% du marché des années 1994-2000, contre 21% sur la période 1981-1990. A l'inverse, le Moyen-Orient voit sa part des importations réduite de 37% à 30%. L'Europe, par la taille de ses budgets, restera un marché important pour les exportations d'armement.

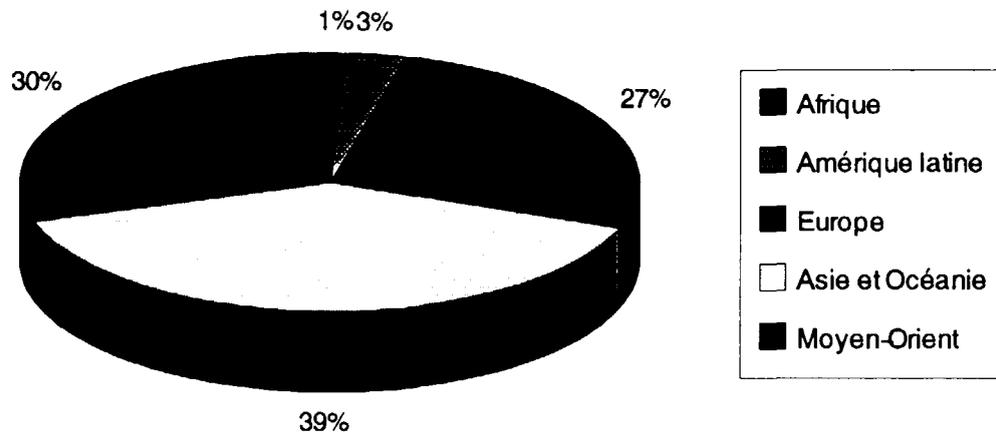
D'autre part, il est intéressant de noter le poids dominant de quelques pays dans les importations d'armement de chaque grande région :

- en Asie, Japon, Corée et Taïwan, qui représentent environ le cinquième des importations chacun ;
- au Moyen-Orient, l'Arabie Saoudite, qui en représente plus de la moitié ;

- en Europe, la Turquie qui en représente le tiers.

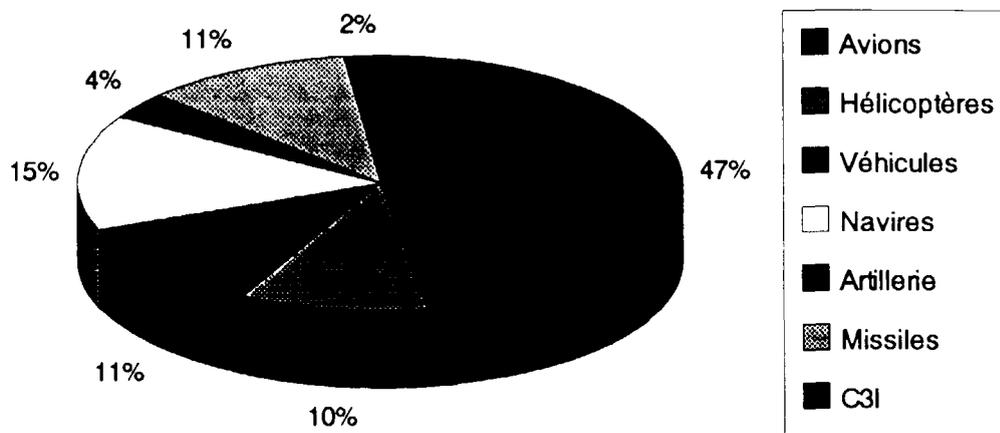
Cette concentration des importations sur quelques grands pays donne tout son intérêt au développement d'un plan stratégique des exportations d'armement concentrant les moyens étatiques sur quelques pays cibles.

Figure 7: les commandes mondiales (1995-2000)



Analyse par catégorie de matériels

Figure 8: les commandes mondiales (1995-2000)



La Figure 8 présente la répartition en termes de matériels du marché mondial sur la période 1994-2000.

Les matériels de C3I, qui ne représentent qu'une part de marché relativement marginale (2%), sont cependant le secteur en expansion la plus rapide.

Deux secteurs technologiques dominant très largement le marché, bien que leurs parts respectives soient difficiles à estimer à partir de la figure 8 : l'aéronautique (avions, hélicoptères, une partie des missiles) et l'électronique, sur lesquels il conviendrait de concentrer nos efforts si des choix devenaient nécessaires en termes de matériels ou de technologies.

ANNEXE 5 :

L'OFFRE FRANCAISE A L'EXPORTATION

La qualité des matériels proposés constitue un facteur important de la qualité globale de l'offre française à l'exportation. Ces matériels, développés au premier chef pour les armées françaises, nécessitent cependant d'être adaptés aux spécificités des clients étrangers. Une gestion des programmes rénovée doit permettre, en prenant en compte les besoins de l'exportation dès la conception des matériels, une adaptation ultérieure plus aisée et moins coûteuse à ces marchés.

Les matériels français

La France dispose d'une gamme relativement complète de matériels militaires de fabrication nationale pour les trois armées de terre, de mer et de l'air.

Seuls manquent dans la panoplie française les matériels lourds (avions de transport stratégiques, hélicoptères lourds, ...) ou très spécialisés (avions AWACS, HAWKEYE, bombardiers furtifs,...) pour lesquels le marché français est depuis toujours trop étroit. Ces matériels, que seuls les Etats-Unis produisent, sont coûteux et ne représentent pas un marché significatif à l'exportation.

Une portion importante de la gamme des armements français est en cours de renouvellement grâce aux nombreux programmes lancés à la fin des années 80. Le tableau I donne un aperçu des programmes conventionnels majeurs et de leur date d'aboutissement. En raison de la nouvelle loi de programmation militaire en préparation, les dates de première livraison des matériels ne sont données qu'à titre indicatif.

Néanmoins, malgré l'effort financier que représentent les nombreux programmes lancés actuellement, ils ne suffisent plus à assurer le renouvellement de l'ensemble de la gamme de nos armements. Ainsi, la France aurait besoin de renouveler ses missiles mermer Exocet, ses missiles anti-radar ou encore ses avions de transport militaires. Cet état de fait est la conséquence de l'explosion du coût des programmes d'armement. A l'avenir, seules deux options sont possibles pour un pays de la taille de la France : la coopération européenne, ou la sélection de quelques armements que la France entend maîtriser en toute indépendance.

Tableau I: programmes français majeurs de matériels conventionnels

Matériel	Année de livraison
Avion de combat RAFALE	1999
Avion de combat MIRAGE 2000-5	1998
Missile MICA	1997
Missile APACHE	
Char Leclerc	1991
Missile anti-char ERYX	1993
Hélicoptère d'attaque TIGRE	2001
Anti-char AC3G	2002
Poste radio PR4G	1991
Frégates LAFAYETTE	1993
Avion de surveillance maritime	1998
Système porte-torpilles MILAS	2001
Torpille légère MU90	1999
Satellite d'observation HELIOS	1995
Nouveau satellite de communication	2003
Missile surface-air ASTER	2001
Hélicoptère de transport NH90	2002
Divers programmes de C3I	1995-2005

L'adaptation aux marchés de l'exportation

Le marché de l'exportation

Il convient de s'interroger sur l'adaptation des matériels développés par la France pour les armées françaises aux besoins des clients étrangers. Cette adaptation peut se décomposer en deux critères principaux:

- le besoin opérationnel ;
- le coût.

Dans les domaines terrestre et aérien, les armées françaises ont longtemps été équipées et organisées dans la perspective d'un conflit majeur en Centre-Europe. Dans le domaine naval, la France s'est dotée d'une marine organisée autour de deux porte-avions et capable d'intervenir loin de nos rivages. Bien que les missions des armées évoluent et mettent désormais l'accent sur la projection des forces à l'extérieur, l'équipement actuel ne se renouvelle que lentement, du fait des durées de vie des matériels. Nos équipements sont donc encore largement ceux que nous avons développés dans le contexte de la guerre froide. La structure de nos forces est similaire à celle de nos partenaires occidentaux, des Russes, et de quelques autres pays qui sont confrontés à des menaces militaires majeures (au Moyen-Orient, notamment).

Les missions et les moyens de nos armées diffèrent considérablement des besoins de la majorité des pays en développement ou des pays au développement récent. Ces pays mettent l'accent sur la présence diffuse de leurs forces sur l'ensemble de leur territoire, sur la surveillance de leurs frontières et de leur espace aérien, et sur le contrôle de leur zone économique exclusive maritime. Ces missions de surveillance (plutôt que de combat) nécessitent des moyens légers, moins onéreux et moins sophistiqués que les matériels équipant les armées occidentales :

- blindés légers plutôt que chars lourds ;
- patrouilleurs légers aux normes civiles et sous-marins côtiers, plutôt que frégates lourdes aux normes militaires et sous-marins océaniques ;
- avions de combat légers (monomoteurs) et polyvalents, versions militarisées d'hélicoptères civils plutôt qu'avions et hélicoptères lourds et spécialisés.

Comme dans le cas des marchés civils, le prix des matériels militaires induit une segmentation du marché. A titre d'exemple, sur 2650 avions de combat de dernière génération vendus par les Etats-Unis à l'exportation, deux tiers étaient des monomoteurs F-16 et un tiers des bimoteurs F-15 et F-18 (bimoteurs donc chers). Les F-15 et F-18 ont été acquis par quelques pays disposant de ressources financières considérables (Japon, Arabie Séoudite, Canada,...). Le F-16 a été vendu à de nombreux pays qui forment un groupe beaucoup plus hétérogène en termes de revenus. Suivant une logique similaire, la marine des Etats-Unis utilise des sous-marins (et de façon générale des bâtiments de combat de surface) si sophistiqués et si coûteux qu'ils n'ont jamais été vendus à l'exportation, laissant d'autres concurrents occidentaux (en particulier l'Allemagne) occuper le marché. Cette segmentation du marché, très nette dans le cas des matériels aéronautiques et navals, est moins marquée dans le cas des matériels terrestres.

L'offre française

Les matériels français ont longtemps été bien positionnés sur le marché de l'exportation. Cette bonne adaptation a fait le succès d'avions monomoteurs milieu de gamme comme les Mirage III et V dans les années 60 et le début des années 70. Mutatis mutandis, des conclusions similaires pourraient être tirées en ce qui concerne les matériels navals et terrestres, comme le montre l'exportation des divers sous-marins Daphné ou Agosta utilisés par la marine française.

La course accélérée à la technologie a accentué la segmentation du marché entre des matériels sophistiqués et chers destinés aux armées des pays développés (dont la France), et les matériels milieu de gamme que souhaitent acquérir les pays en voie de développement.

La distorsion croissante entre les besoins de nos armées et les besoins des pays clients étrangers est une caractéristique commune à tous les pays occidentaux développés. La France se doit d'en tenir compte.

La gestion des programmes

Intégrer les spécificités de l'exportation

Traditionnellement, les matériels militaires étaient développés pour répondre aux besoins exclusifs des armées françaises. Les adaptations spécifiques à l'exportation n'étaient envisagées que lorsque les étapes techniques critiques du programme national avaient toutes été passées avec succès. La très grande majorité des décisions d'ordre technique conditionnant le matériel étant prises dans les toutes premières phases du programme, d'éventuelles adaptations ultérieures pour l'exportation étaient de ce fait rendues difficiles et onéreuses.

Le principal client (à 80%) de nos matériels de défense sont les armées françaises. Il ne saurait donc être question de remettre en cause, pour les besoins hypothétiques de l'exportation, les décisions techniques fondamentales des matériels : avion de combat monomoteur ou bimoteur, tonnage de nos sous-marins ou de nos frégates, furtivité, rayon d'action, architecture du système, performances ... A l'inverse, il convient de préserver le potentiel de ces matériels à l'exportation, en prenant en compte les contraintes particulières de l'exportation dès le lancement des programmes. Ces contraintes sont de deux ordres:

- contraintes liées à la tropicalisation ;
- contraintes liées au renouvellement des générations de matériels export.

La tropicalisation des matériels ne présente pas de difficultés techniques particulières si cette perspective nécessaire est prise en compte dès le lancement du programme. A l'inverse, la modification a posteriori d'un matériel déjà développé, techniquement possible, se révèle souvent onéreuse. L'exemple du char Leclerc, dont la version exportée aux Emirats Arabes Unis est équipée d'un moteur et de transmissions allemandes MTU différents du moteur et des transmissions du char français illustre bien les difficultés d'adapter à l'exportation un matériel déjà développé. Les coûts associés, en termes de développements supplémentaires et en termes de chiffre d'affaires perdu, sont importants.

Les performances des matériels militaires dépendent désormais très largement de l'électronique et de l'informatique dont ils sont équipés. Cette évolution technologique ouvre de nouvelles possibilités, qui méritent d'être explorées, de modulation des performances par la modification du seul software. La standardisation matérielle des versions nationales et export permettrait de réduire les frais de production par l'allongement des séries, et d'augmenter notre souplesse commerciale par un appel plus aisé aux stocks des armées.

Dans le cas de la très grande majorité des équipements militaires, vingt-cinq ans séparent deux générations successives. Ces matériels, technologiquement compétitifs au début de leur production, deviennent rapidement obsolètes face aux équipements développés plus tardivement par la concurrence. La nécessité de disposer de matériels modernes conduit parfois certains industriels à développer, à leurs frais, des matériels spécifiquement destinés à l'exportation. L'AMX 40, le Mirage 4000 ou encore le Mirage 2000-5 sont les exemples les plus connus. Faute d'une référence nationale, ces matériels n'ont pas toujours rencontré le succès escompté à l'exportation.

Cette obsolescence rapide des matériels militaires est la conséquence des progrès rapides des équipements électroniques. A l'inverse, les parties structurales (qu'ils s'agissent de matériels terrestres, navals ou aéronautiques) ont une durée de vie beaucoup plus longue. Il paraît donc utile de construire, dans la mesure du possible, des matériels modulaires, séparant chaque fonction du système d'armes, de façon à pouvoir ainsi rénover les matériels militaires à moindre coût.

Rénover la gestion des programmes

La prise en compte de l'exportation amène donc à réexaminer la conduite des programmes de développement de matériels d'armement.

A l'heure actuelle, la mission première de la Délégation Générale pour l'Armement est de développer des matériels qui répondent aux spécifications exprimées par les armées dans une fiche de caractéristique opérationnelles. Le rôle de la DGA est de transformer ces spécifications opérationnelles en fiche de caractéristiques techniques et de faire réaliser les matériels correspondants par les industriels au moindre coût. La définition des performances opérationnelles et techniques reste bien sûr subordonnée à l'état de la technologie et à un compromis entre contraintes opérationnelles et financières.

L'introduction des contraintes de l'exportation se heurte à un problème de procédure et à un problème financier :

- Quel organisme (industriels, DGA, armées) doit formellement proposer les spécifications opérationnelles issues de l'exportation (ces spécifications pourraient être compilées dans une fiche de caractéristiques militaires export) ? Dans quelle mesure ces spécifications doivent-elles être prises en compte, conduisant à des modifications par rapport au matériel commandé par les armées (d'autant plus que les besoins spécifiques de l'exportation sont parfois malaisés à définir) ?
- Dans la mesure où des surcoûts liés à l'exportation existent, à qui (armées ou industriels, la DGA ne disposant pas de budget propre) appartient-il de les financer ?

La solution de ce problème complexe ne pourra venir que d'une redéfinition et d'une clarification des missions respectives des industriels et de l'Etat.

La mission de l'Etat est d'acquérir au meilleur prix les matériels dont ont besoin les armées françaises (**compte-tenu**, dans certains cas, des contraintes de politique industrielles). Le rôle de l'industrie est de prendre la responsabilité technique, calendaire et financière de fournir à l'Etat le produit qui lui a été commandé. Cette redéfinition des rôles respectifs de l'Etat et de l'industrie nécessite de déléguer la maîtrise d'oeuvre des programmes aux industriels en limitant le rôle des directions techniques de la DGA à la définition technique des matériels et au contrôle du déroulement des étapes-clé des programmes. Cette gestion rénovée des programmes implique :

- le développement des marchés forfaitaires, qui constituent une incitation aux gains de productivité ;
- la délégation large de la maîtrise d'oeuvre, corollaire indispensable de la responsabilité financière de l'industriel (il ne peut y avoir de responsabilité

sans liberté d'action). La maîtrise du processus de développement industriel permet de développer des technologies ou des processus industriels générateurs de productivité ;

- le transfert de la responsabilité de l'exportation aux industriels. Il appartient aux industriels de prendre en compte, autant que faire se peut, les aménagements qui rendront le matériel plus aisément exportable (spécifications particulières, tropicalisation, modularité); l'industriel supporte les coûts supplémentaires afférents; il arbitre entre la prise en compte de l'exportation et les coûts qu'elle entraîne; ultimement, il supporte les conséquences financières de ses succès ou insuccès à l'exportation.

La redéfinition de la gestion des programmes esquissée ci-dessus conduit à séparer les fonctions d'acheteur, qui sont partagées entre l'Etat français (acheteur dominant) et quelques Etats étrangers clients, et la fonction d'industriel, à qui incombe la responsabilité de fabricant.

ANNEXE 6 :

LE CONTRÔLE DES EXPORTATIONS DE MATÉRIELS DE DÉFENSE EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

Les exportations de matériels de défense sont considérées comme un acte de souveraineté par la plupart des pays. Toutefois, elles n'en sont pas moins soumises à des règles et à des contrôles qui sont essentiellement de deux ordres : un ensemble législatif et réglementaire d'une part, des accords internationaux d'autre part. Le but dans les deux cas, est de limiter les possibilités de prolifération de technologies sensibles et d'armes de destruction massive.

La réglementation

la réglementation française

Deux textes fondamentaux conditionnent dans notre pays la mise en oeuvre des procédures actuelles d'exportation des matériels de guerre : le décret-loi du 18 avril 1939 (modifié en dernier lieu en 1977) organisant le contrôle des matériels de guerre et assimilés, et le décret de 30 novembre 1944 posant le principe général de la prohibition, sauf autorisation individuelle, d'exportation des marchandises à destination de l'étranger.

Le décret-loi de 1939 comporte lui-même trois volets :

- le contrôle des sociétés et des personnes se livrant à la fabrication ou au commerce des armements ;
- le contrôle des actes de commerce ;
- le contrôle de l'exportation des marchandises.

Si le premier point ne relève pas de cette étude - mentionnons seulement le fait que la fabrication ou le commerce d'armes est subordonnée à une autorisation quinquennale par le ministère de la Défense - les deux autres concernent plus directement les exportations. Ces contrôles s'effectuent par ailleurs sur le fondement d'une liste des matériels les classant en différentes catégories et définissant ceux qui relèvent d'un contrôle des actes de commerces et d'une autorisation d'exportation. Cette liste, dont la dernière révision a été faite aux termes du décret n° 95-589 du 6 mai 1995, classe les armes en 8 catégories au total, dont les quatre premières nécessitent une autorisation individuelle pour leur exportation.

Ces quatre catégories sont :

- les armes à feu et leurs munitions conçues pour ou destinées à la guerre terrestre, navale ou aérienne ;
- les matériels destinés à porter ou à utiliser au combat les armes à feu (chars, navires, etc...). A noter que la cryptologie ou certains moyens de télécommunication en font partie ;
- les matériels de protection contre les gaz et les produits destinés à la guerre chimique ou incendiaire ;
- certaines armes à feu dites de défense.

Par ailleurs, certains matériels ne relevant pas de cette liste. C'est le cas essentiellement du domaine spatial, notamment dans ses applications militaires potentielles (satellites et lanceurs).

Les autorisations des actes de commerce concernant les matériels visés sont examinés par une Commission Interministérielle pour l'Etude des Exportations de Matériels de Guerre (CIEEMG) qui a été créée en 1949 et réorganisée en 1955. La CIEEMG a pour mission d'examiner les demandes d'exportation de ces matériels et de donner un avis motivé sur ces demandes. Placée auprès du Premier ministre et présidée par le Secrétariat Général de la Défense Nationale (SGDN), elle comprend des représentants de toutes les administrations concernées dont trois, en plus du SGDN qui en assure par ailleurs le secrétariat, ont voix délibérative : le ministère des Affaires étrangères, le ministère de la Défense et le ministère de l'économie (DREE).

En formation ordinaire, elle se réunit une fois par mois, et l'ordre du jour est établi par la DRI du ministère de la Défense. Environ 450 demandes (transmises au préalable à la DGA/DRI et instruites par celle-ci) sont ainsi examinées par mois, selon le niveau auquel se situent les opérations. Ces niveaux sont de trois types et correspondent à trois autorisations :

- la prospection (action commerciale uniquement), l'autorisation est valable 3 ans ;
- la négociation (remise d'un projet de contrat), l'autorisation est valable 3 ans ;
- la vente (signature), l'autorisation est valable 1 an.

La décision appartient au Premier ministre qui peut la déléguer au Secrétaire Général de la Défense Nationale, et sa notification aux industriels est assurée par la DGA/DRI. En cas de signature du contrat, l'industriel devra de surcroît obtenir une autorisation d'exportation (AEMG) donnée par le SGDN et délivrée par la Direction Générale des Douanes.

Cette procédure complète est parfois abrégée par le recours à une procédure simplifiée dans certains cas répertoriés (rechanges, pays de l'OTAN, faibles montants). Dans ce cas l'accès direct à l'AEMG est autorisé. D'autre part, il existe une procédure accélérée qui permet de réunir une CIEEMG ad hoc (procédure souvent écrite) qui délivre alors, ou non, une autorisation de vente directe, permettant à l'industriel intéressé de répondre rapidement à un appel d'offres inopiné. Enfin, la procédure des notifications urgentes permet une notification à l'industriel dès le lendemain de la CIEEMG, sans attendre les délais classiques de traitement administratif des dossiers par les ministères concernés.

comparaisons internationales

Le but poursuivi par les différents pays exportateurs de matériels de défense est sensiblement identique : établir un contrôle permettant de concourir à la maîtrise des armements, au respect des engagements internationaux et à la cohérence des intérêts de politique extérieure et de défense. Les moyens d'y parvenir sont quant à eux très variables.

Aux Etats-Unis, c'est le Department of State, Office of Munitions Control, ainsi que le Congrès pour les systèmes majeurs et les contrats d'un montant élevé qui sont les autorités responsables du contrôle. Ce Contrôle s'appuie à la fois sur une liste de matériels (mais aussi les services, matières et moyens de gestion), et sur une liste de pays classés en 7 groupes. Les demandes d'exportation sont interdites pour certains pays nommément cités. Seuls deux niveaux de contrôle sont requis : la promotion (équivalent à la négociation et à la vente), et la licence d'exportation (délivrée par le DOC, valable 2 ans).

La procédure de contrôle est indépendante du type de contrat, commercial ou FMS, et repose sur le Arms Export Control Act (AECA). Cas unique parmi les grands pays exportateurs, les ventes d'armes sont soumises à la double autorisation de l'exécutif et du Congrès. Côté exécutif, le Département d'Etat a la responsabilité de définir la politique d'exportation d'armements et d'autoriser les ventes après avis du Département de la Défense. Les éventuels litiges sont tranchés par le Président. Le Congrès dispose d'un droit de veto à la majorité des deux-tiers. Les délais (15 à 30 jours) et les seuils (US\$ 14M et US\$ 50M suivant les matériels) de notification varient suivant les pays (OTAN et assimilés, autres pays) et les matériels.

En Grande-Bretagne, La politique officielle du gouvernement est d'encourager les exportations d'armements, sauf raisons impérieuses d'y renoncer :

" Her Majesty's government's policy is to encourage
the sale of United Kingdom defence equipment
unless there is a compelling reason for not doing so"

L'autorité responsable du contrôle des exportations est le ministère du commerce et de l'industrie. Ce dernier s'appuie sur une liste de matériels classés selon leur sensibilité technologique, et sur une liste de pays proscrits (liste révisée tous les 6 mois). Deux niveaux de contrôle existent, dont le premier (promotion) est facultatif. Quant à la licence d'exportation, elle est valable 2 ans. Une autre procédure existe, il s'agit de l'OIEL, qui est une autorisation d'exportation renouvelable tous les 3 ans donnée à un individu en fonction d'une liste de produits et de la liste des pays proscrits.

Le contrôle des exportations est assuré au moyen de licences, délivrées par le département du commerce et de l'industrie (DTI), en étroite liaison avec le ministère de la défense et le Foreign Office. Le contrôle des livraisons est du ressort des douanes britanniques. Les lignes directrices de la politique d'exportation britannique sont explicitées dans deux publications, le "Export of Goods Control Order 1994" pour les matériels militaires, et le "Dual Use and Related Goods Export Control Regulations 1995" pour les matériels à double usage. Les contrats d'Etat à Etat (baptisés "Crown

Contracts") bénéficient d'un statut particulier. Exempts de licences d'exportation, ils ne sont pas comptabilisés par les douanes.

En Allemagne, c'est l'Office fédéral d'exportation d'une part, et le Conseil fédéral de sécurité présidé par le Chancelier (réunion mensuelle) d'autre part qui traitent de ces dossiers. Une distinction est faite entre les pays membres de l'OTAN et ceux qui n'en sont pas, tandis qu'une liste de matériels visés par les différents contrôles est régulièrement mise à jour, et annexée à la loi sur le contrôle des armes de guerre. Une seule autorisation est nécessaire, une autorisation d'exportation. Cette dernière est valable du début à la fin du dossier, tandis que l'entreprise désigne en son sein une personne qui sera l'interlocuteur unique de l'administration.

En Russie, la situation est plus complexe depuis l'éclatement de l'URSS. Les exportations d'armement sont du seul ressort des directeurs d'usines, la tentation étant grande de faire passer les critères d'équilibre, ou plus prosaïquement de renflouement de leurs unités, avant ceux de non-prolifération ou simplement de circonspection. La situation s'est toutefois améliorée depuis quelques mois, avec l'obligation pour toute exportation d'obtenir une série de huit signatures, dont celle du Président de la Fédération de Russie, des ministres des affaires étrangères, de l'économie ou encore de la Défense, entre autres, sans oublier celle des services de renseignement. D'un autre côté, une commission permanente issu du Parlement s'est constituée et examine tous les contrats possibles supérieurs à 250 MF (équivalent de 2 ou 3 Mig 29).

La procédure française est donc l'une des plus rigoureuses dans le domaine des exportations d'armements, certains diront peut être une des plus lourdes.

S'agissant des délais, la France ne semble faire ni mieux ni moins bien que ses principaux concurrents, car si les étapes de nos contrôles sont nombreuses, le processus de décision est essentiellement administratif et bien éprouvé. Seuls des dossiers ayant une forte sensibilité politique peuvent connaître une prise de décision plus lente, le temps que l'harmonisation des positions ministérielles se fasse au terme d'une concertation ou d'un arbitrage.

Enfin, il convient de noter qu'à tous moments, la procédure peut être arrêtée par décision du Premier ministre, notamment lorsque des changements politiques sont décidés du fait de l'évolution de nos relations avec un pays déterminé. Toutefois, la France s'est toujours refusée jusque là à désigner expressément des pays proscrits. Seule la publication des pays effectivement sous embargo en application de résolutions de l'ONU ou de décisions gouvernementales est possible, puisque par nature à posteriori (actuellement 24 pays sont soumis à un embargo sur la fourniture d'armement, parmi lesquels on peut citer l'Irak, la Libye, la Chine, la Syrie ou encore l'Algérie).

Les accords internationaux

La France s'est toujours engagée à l'échelle internationale à participer aux différents accords dont le but est la maîtrise des armements ou la non-prolifération. Hormis les aspects nucléaires que nous n'aborderons pas ici, plusieurs contraintes internationales sont nées de la signature d'accords, traités, ou plus simplement de la

constitution de groupes formels ou non. Parmi ceux-ci, nous n'évoquerons ici que trois d'entre eux :

- le groupe australien - prolifération biologique et chimique ;
- le Missile Technology Control Regime (MTCR) - prolifération balistique ;
- le processus à 5 - transfert des armes conventionnelles par les 5 du Conseil permanent de sécurité.

Le groupe australien

Les débuts des travaux de ce groupe informel se situent en 1984, après les découvertes de l'utilisation de l'arme chimique dans le conflit Iran-Irak. L'Australie suggéra en effet que les carences des contrôles internationaux sur le commerce, les transferts, la détention ou l'utilisation des armes chimiques devaient être comblées. Quinze pays, dont la France, se regroupèrent donc pour former ce qui devait désormais s'appeler le "groupe australien" (il se réunit toujours à l'ambassade d'Australie à Paris, une ou deux fois par an). Aujourd'hui, 25 pays en sont membres, dont beaucoup de l'OCDE.

L'objectif de ce groupe informel est d'harmoniser les mesures de lutte contre les armes chimiques et biologiques, prises individuellement par les pays membres, et renforcer leurs coopérations dans cette perspective par des échanges réguliers d'informations.

Le groupe australien publie pour ce faire 5 listes de substances ou équipements à contrôler :

- les 54 précurseurs chimiques ;
- les équipements militaires ou non, nécessaires à la production d'armes chimiques ;
- les agents biologiques (virus, bactéries, toxines, etc...) ;
- les équipements biologiques à double usage ;
- liste d'agents pathogènes pour les animaux (et pour les plantes).

Concrètement, le résultat aboutit à un régime de contrôle (avec un système de demande de licence) et non à un régime d'interdiction d'exportation de certaines substances ou équipements.

Si l'efficacité du groupe australien s'est avérée indéniable en contribuant notamment à augmenter sensiblement le coût des programmes clandestins d'armement chimique ou biologique, en asséchant certaines sources d'approvisionnement ou encore en sensibilisant les pays membres aux risques de transferts involontaires, il rencontre toutefois certaines limites. Ainsi, il existe une grande disparité dans la rigueur des contrôles effectués dans les différents pays membres du groupe. De même, le rôle du groupe après l'entrée en vigueur de la convention sur les armes chimiques est-il parfois contesté par certains pays signataires de cette dernière qui le considère comme discriminatoire et injustifié. Toutefois, le groupe australien a décidé de ne pas remettre en cause son existence avant que le système de contrôle proposé par la convention sur les armes chimiques (allant jusqu'à un contrôle intrusif, sur le modèle de l'agence

internationale de l'énergie atomique dans le nucléaire civil) ait fait effectivement ses preuves, ce qui devrait prendre quelques années, au moins.

le Missile Technology Control Regime (MTCR)

Le MTCR est un accord rendu public le 16 avril 1987, mais dont les négociations avaient été entamées dès 1982. Les pays signataires à l'origine étaient ceux du G7 (France, Etats-Unis, RFA, Royaume-Uni, Italie, Canada, Japon), pays auxquels se sont joints 18 signataires ultérieurs, principalement de l'OCDE. Par ailleurs, la Chine, Israël, la Russie, l'Ukraine et le Brésil se sont déclarés prêts à respecter le régime du MTCR, sans toutefois y adhérer formellement.

Les objectifs de cet accord sont de limiter les risques de prolifération des armes de destruction massive - nucléaire, biologique, chimique (NBC) - par le contrôle des transferts de matériels servant aux systèmes de lancement de ces armes (missiles, drones, etc.) et des équipements et technologies se rapportant à ces systèmes lorsqu'ils dépassent un certain seuil de performance. Les articles visés sont classés en deux catégories en fonction de leur sensibilité :

- la catégorie 1 comprend les systèmes complets (y compris missiles balistiques, lanceurs spatiaux, fusées sondes), les véhicules aériens non pilotés (y compris missiles de croisière) capables de transporter une charge utile d'au moins 500 kg à une portée d'au moins 300 km. Les moyens de production associés à ces matériels sont aussi visés, de même que les sous-systèmes complets (moteurs, fusée à propergol liquide, guidage précis, mise à feu, etc.) ainsi que leurs moyens de production associés ;
- la catégorie 2 regroupe les produits moins sensibles dont la vente est néanmoins soumise à contrôle, comme les carburants, les agents de propulsion, les matériaux et calculateurs. De même les systèmes complets dont la portée est inférieure à 300 km et la charge utile inférieure à 500 kg, mais capables de portée supérieure ou égale à 300 km avec n'importe quelle charge utile (y compris avec charge quasi nulle).

Les obligations des signataires de cet accord sur ce type de matériels sont d'une part une présomption de refus de transfert s'agissant des matériels relevant de la catégorie 1 si le gouvernement juge qu'il existe un risque d'utilisation à des fins de destruction massive, d'une interdiction de transfert pour les installations de production d'autre part. Les transferts d'articles sont toutefois possibles en échange d'un accord de gouvernement à gouvernement contraignant et d'un échange d'information entre les différents gouvernements signataires de l'accord. Un refus opposé par un Etat membre de procéder à une vente engage les autres, qui ne peuvent, sans consultation préalable, procéder eux-mêmes à une vente d'un équipement similaire.

Le régime MTCR allie une certaine rigidité, les membres s'engageant à intégrer les listes dans leur propre législation, et une certaine souplesse d'application pour la raison corollaire d'un contrôle effectué dans le cadre des procédures nationales de contrôle. Le but étant essentiellement de sensibiliser les pays capables d'exporter ce type de matériels ou de technologies au risque de prolifération, le MTCR semble jouer son rôle et a sans doute permis de freiner, voire de stopper certains programmes balistiques

en Argentine, au Brésil ou encore en Inde. Toutefois, cet accord ne peut empêcher certains pays non membres, comme la Chine ou la Corée du Nord, de continuer à fournir des missiles de longue portée.

Le processus à 5

Cet engagement entre les cinq membres permanents du Conseil de Sécurité des Nations Unies (Chine, Russie, France, Royaume-Uni, et Etats-Unis, soit 80 % du commerce mondial de l'armement) a pour origine un texte fondateur du 10 juillet 1991 par lequel ils s'engagent à ne pas transférer d'armes conventionnelles, si ces transferts sont de nature à porter atteinte à la stabilité. Pour ce faire, les pays signataires s'engagent à vérifier que les armes livrées servent légitimement le destinataire pour sa propre défense, que leur utilisation éventuelle offre une réponse proportionnée et appropriée aux menaces auxquelles elles sont confrontées. Enfin si ces armes permettent d'aider les pays à participer à des accords compatibles avec les exigences de la Charte des Nations Unies.

En revanche, les signataires s'engagent à éviter les transferts qui pourraient, notamment, prolonger ou aggraver des conflits armés, introduire dans une région des capacités militaires déstabilisantes, sérieusement porter atteinte à l'économie d'un pays. Dans l'état actuel des discussions, une zone prioritaire de surveillance et de contrôle a été définie ; il s'agit du Moyen-Orient.

A ce titre, une liste de matériels conventionnels dont le transfert est soumis à une obligation d'information a été dressée. Il s'agit des chars de bataille, des véhicules de combat blindés, de l'artillerie, d'avions militaires (pas seulement de combat), des hélicoptères militaires (idem), et des bâtiments de guerre, ou enfin des missiles.

Trois points majeurs de cet accord restent toutefois à négocier, les différents pays ayant à leur propos des positions divergentes :

- le champ d'application de l'accord est en discussion, les 3 "occidentaux" souhaitant élargir la zone prioritaire (du Maroc à l'Iran) afin de surveiller la Libye et le Maghreb, tandis que la Chine souhaite inclure dans cette zone Chypre et la Turquie ;
- la Chine oppose toujours son veto à l'intégration dans la future liste des missiles balistiques (une de ses spécialités à l'exportation), qui, selon elles, ne constituent pas des armes mais des vecteurs ;
- le point le plus délicat réside dans la procédure de notification préalable aux transferts des armements à destination des autres pays membres. La Chine pour sa part s'oppose à tout système de notification et même d'information préalable, préconisant un système d'information à posteriori. Les Etats-Unis (et le Royaume-Uni) souhaitent quant à eux instaurer un régime de notification préalable, voire un nouveau régime de contrôle. La France s'oppose à cette proposition et souhaite un système de concertation, avec des informations fournies en temps opportun.

ANNEXE 7 :

LES ROLES DE L'ETAT DANS LES EXPORTATIONS D'ARMEMENTS

L'Etat joue dans l'exportation d'armements des rôles multiples que l'on peut rattacher à trois missions fondamentales.

En premier lieu, une fonction politique : l'exportation d'armements est un acte de politique étrangère. De cette fonction politique découlent les actions de contrôle de l'exportation d'une part, les actions de coopération militaire qui visent à aider le pays client à organiser et mettre en oeuvre sa défense d'autre part.

En second lieu, l'Etat exerce la fonction de partenaire de l'Etat client en tant qu'unique acheteur et unique utilisateur national des produits de notre industrie d'armement. Nos armées sont donc amenées à conseiller le pays client, à donner leur caution opérationnelle aux produits de notre industrie et à former les armées étrangères à leur utilisation. La Délégation Générale pour l'Armement est amenée à surveiller la bonne exécution des contrats, dans ses phases de développement, de production puis de soutien logistique.

L'influence qu'acquiert l'Etat par ses deux rôles précédents, influence qui s'exerce tant vis-à-vis des Etats étrangers que vis-à-vis de l'industrie nationale, le conduit naturellement à exercer une fonction promotionnelle importante ainsi qu'un rôle de coordination et d'arbitrage entre acteurs civils et acteurs publics de l'exportation. On mentionnera ici également, pour mémoire, le rôle financier (rôle important par son influence sur nos résultats à l'exportation) que joue l'Etat à travers la Coface.

Avant d'examiner en détail chacune de ces trois fonctions, il est important de souligner qu'à la multiplicité des rôles correspond une multiplicité d'acteurs publics : ministère des Affaires Etrangères, ministère de l'Economie, Direction des relations internationales, états-majors, groupe DCI, Directions techniques de la DGA, ambassades et postes militaires (et d'armement), cabinets ministériels. Les intervenants publics sont nombreux, et chaque mission partagée entre plusieurs intervenants. Une coordination est nécessaire entre acteurs publics mais également avec les acteurs privés, industriels et offices notamment.

Le rôle politique de l'Etat

Une décision d'achat de matériels militaires est un acte de politique étrangère. L'Etat qui se porte acquéreur de matériels d'armement à l'étranger se crée un lien à long terme dans un domaine qui relève de la souveraineté des Etats par excellence. L'acceptation de ce lien s'inscrit dans le cadre plus général, informel ou formalisé par des traités, des relations politiques entre l'Etat vendeur et l'Etat acheteur.

De façon symétrique, la vente de matériels de défense est également un acte de politique étrangère. La France, lorsqu'elle s'engage à vendre, prend en compte les conséquences de cette décision sur les relations entre le pays acheteur et ses voisins ou ses autres fournisseurs de matériels militaires.

Tant que durait la confrontation entre les blocs occidental et soviétique, la politique française d'indépendance représentait un modèle attirant pour nombre de pays non-alignés :

- La France, puissance moyenne, ne présentait pas de risques de domination pour les pays clients, à la différence des Etats-Unis et de l'Union Soviétique. Elle représentait l'unique "troisième voie", véritable alternative aux deux grands, en raison des liens particuliers qui rapprochent la Grande-Bretagne et les Etats-Unis ;
- Les matériels français étaient techniquement crédibles. Seuls les Etats-Unis, l'Union Soviétique, la France et la Grande-Bretagne étaient en mesure de proposer des armements de haute technologie.

La bipolarisation du monde accentuait la connotation politique des ventes d'armes et, par voie de conséquence, le poids du critère politique dans la décision. Les ventes françaises dans le tiers-monde naissaient de la rencontre entre une offre française adéquate et l'opportunité politique de s'adresser à un pays autre que les deux grands. De cette politique, qui ne nécessitait pas autant qu'aujourd'hui de construire des liens politiques durables, est née l'image de "coups à l'export" souvent utilisée pour caractériser la politique des industriels français.

La fin de la guerre froide a fait place à des conflits limités à dominantes ethniques ou territoriales. On considère parfois que la fin de la bipolarisation a modifié la spécificité politique de la France, diminuant l'avantage politique que tiraient de nombreux pays de leurs achats de matériels militaires auprès de notre pays.

Cependant, la France, pays membre du conseil de sécurité des Nations-Unies, représente une alternative (ou une seconde source) politiquement crédible face à la prédominance américaine. En outre, comme au temps de la guerre froide, la France représente l'un des rares pays maîtrisant les armements de haute technologie, même si l'apparition de pays émergents introduit un facteur nouveau de concurrence.

Cependant, cette double crédibilité politique et technique n'est plus en soi suffisante pour que des pays étrangers fassent appel à la France pour l'acquisition de matériels militaires. La période des "coups à l'export" est révolue. Nos ventes dépendront désormais d'une meilleure adaptation technique et commerciale de notre offre d'une part, de la construction d'une relation globale, de qualité, et sur la durée avec les pays

acheteurs d'autre part. Une telle relation implique des échanges politiques et diplomatiques soutenus, mais également l'existence de flux d'échanges importants dans les domaines économique, militaire, voire scientifique et culturel.

L'objectif qu'on vient de décrire exige de la part de l'Etat des moyens importants mobilisables sur de longues années. Il est indissociable de la vision à long terme de notre pays quant à sa place et ses principaux partenaires dans le monde. L'importance des moyens à mettre en oeuvre nécessite de définir des priorités. Il convient d'établir un plan stratégique des exportations d'armement, définissant à moyen terme (environ cinq ans) les pays cibles de notre action, les moyens à mettre en oeuvre (politiques, militaires, promotionnels) et les objectifs à atteindre. Une directive du Ministre de la Défense en date du 19 Décembre 1994 ébauche un tel plan. Mais, les ventes de matériels militaires s'inscrivant dans le contexte plus général des relations entre Etats, une élaboration dans un cadre interministériel est souhaitable. Il nécessite la participation du ministère de l'Economie, juge de la solvabilité de nos partenaires étrangers. Il nécessite également la participation du ministère des Affaires Etrangères, chargé de la coordination globale de nos actions à l'étranger.

Enfin, il est souhaitable que, après élaboration dans un cadre interministériel, ce plan stratégique reçoive, en conseil de Défense, l'aval du Chef de l'Etat, garant des politiques étrangère et de défense de notre pays. Ce plan stratégique devrait être réévalué périodiquement (annuellement).

La logique du développement de liens à long terme, essence-même du plan stratégique des exportations, conduit à la signature d'accords avec les pays cibles. Dans les régions géographiquement proche ou dans les régions où nous entretenons des moyens militaires, telles que le Moyen-Orient, ces accords pourront inclure des dispositions relatives à l'assistance mutuelle en cas de conflit ou à la possibilité de manoeuvres en commun. Afin d'en tirer le parti le plus grand possible, ces accords, à l'image de ceux conclus par les britanniques, devraient inclure des clauses techniques détaillant le concours que l'Etat français est disposé à apporter à l'Etat client en cas d'acquisition de matériels militaires français.

Le rôle promotionnel de l'Etat

La promotion des matériels de défense est et doit rester de la responsabilité première des industriels fabricants. Ils supportent en effet l'essentiel du coût des opérations de promotion commerciale et subissent les conséquences industrielles et financières de leurs succès (ou insuccès) à l'exportation.

Cependant, l'Etat peut apporter une contribution importante, voire déterminante, au succès de nos exportations de matériels de défense. On examinera successivement deux phases où l'action de l'Etat est indispensable :

- en amont de l'apparition d'un contrat d'une part, afin de préparer un terrain favorable au travail de prospection commerciale de nos industriels;
- dans les phases finales de la compétition pour un contrat majeur d'autre part.

Les actions amont

Après approbation du plan stratégique par le chef de l'Etat, et dans le respect des orientations fixées par ce plan, le ministère de la Défense met en oeuvre des actions amont qui visent à la promotion à long terme des matériels de défense français. Au sein du ministère de la Défense, ces actions amont sont engagées par la Direction des relations internationales (DGA/DRI) qui fait appel en tant que de besoin aux états-majors, aux directions techniques de la DGA, aux sociétés du groupe DCI. La DRI coordonne ces actions au sein du ministère de la Défense et avec le ministère des Affaires Etrangères.

Il existe une grande diversité d'actions amont susceptibles d'encourager nos exportations à long terme. Certaines initiatives existantes vont d'ailleurs dans le sens d'un développement de ces actions amont, mais restent encore trop sporadiques :

- mise à disposition de conseillers militaires. Dans les pays reconnus comme pays-cibles, un militaire français, choisi pour ses qualités humaines et sa maîtrise de l'environnement international permettrait de tisser des relations entre états-majors. Les liens ainsi tissés permettraient de faire connaître notre organisation militaire, nos concepts d'emploi et nos matériels militaires. Cet officier aurait également pour mission de déceler les besoins militaires du pays hôte et d'apporter un conseil à des états-majors ne disposant pas de la même expérience que les forces françaises ;
- organisation de séminaires avec nos interlocuteurs étrangers. Ces séminaires, organisés sur les sujets les plus divers (géostratégie, concepts d'emplois, évolution des systèmes d'armes) permettent de renforcer les liens personnels et institutionnels entre états-majors, de démontrer l'intérêt porté par la France à la région du pays partenaire, et de faire connaître les spécificités françaises par rapport au modèle américain dominant ;
- invitation de stagiaires étrangers dans nos écoles. Les stagiaires étrangers ayant séjourné dans nos écoles deviennent en général, après leur retour dans leur pays d'origine, les meilleurs avocats des armées françaises et des produits français ;
- promotion de l'armement français auprès des militaires étrangers, par des présentations communes états-majors-DGA-industrie de nos matériels majeurs tels que, par exemple, l'avion de combat Rafale ou l'hélicoptère d'attaque Tigre ;
- invitation de militaires étrangers dans nos expositions de matériels militaires.

Ces actions amont visent toutes à créer (ou à entretenir) un environnement favorable à nos exportations d'armement, en améliorant la connaissance par nos interlocuteurs étrangers de notre organisation militaire et de nos matériels. Elles s'appuient sur les relations personnelles entre militaires des deux pays, et ont pour fondement leur expérience commune du métier militaire. Le climat ainsi créé bénéficie de l'absence d'enjeux commerciaux à court terme, et il est donc important que les armées françaises, ainsi que les organismes qui en sont l'émanation tels que le groupe DCI, conservent une image détachée de tout intérêt commercial.

A terme, ces actions amont doivent améliorer les chances de nos exportateurs lors des acquisitions de matériels militaires. Elles rendront le choix français plus naturel et conduiront les militaires en charge des acquisitions à s'interroger sur l'existence en France de matériels susceptibles de répondre à leur besoin. D'autre part, la qualité technique et le prix des matériels proposés ne sont pas les uniques facteurs de compétitivité. Chaque système d'armes a ses spécificités et les clauses techniques des appels d'offres avantagent tel matériel par rapport à un matériel concurrent. A titre d'exemple, l'appel d'offres britannique pour des hélicoptères de combat, qui mettait l'accent sur des scénarios de type Centre-Europe, avantageait l'Apache, plus lourd et mieux armé, par rapport à son concurrent, le Tigre franco-allemand.

La mise en oeuvre de ces actions amont appelle quelques remarques de bon sens:

- dans les pays où un conseiller militaire n'a pas été affecté auprès de l'état-major, les tâches de ce conseiller incombent à l'attaché de défense et, éventuellement, à l'attaché d'armement. Certains attachés de défense remplissent leur rôle à la perfection. D'autres restent convaincus que leur tâche première, sinon unique, est d'informer les états-majors français sur l'évolution de la situation politique et du contexte militaire, et que la promotion des armements français relève exclusivement des industriels. Les attachés de défense, et, dans une moindre mesure, les diplomates en poste à l'étranger, doivent devenir, à l'image de leurs collègues britanniques, les principaux promoteurs des matériels de défense français. Les postes d'attachés de défense devraient donc constituer des tremplins dans la carrière des officiers ;
- Certains pays réclament à la France une mise à disposition (ou parfois, un échange), non pas d'un officier d'état-major, mais plutôt d'un officier issu de formations militaires spécialisées. En particulier, l'ALAT (Aviation Légère de l'Armée de Terre) ou la FAR (Force d'Action Rapide) sont des concepts qui séduisent nombre d'états-majors étrangers.
- L'invitation de militaires étrangers dans nos écoles présuppose actuellement l'apprentissage de la langue française. Si apprendre notre langue est un investissement nécessaire pour des personnels destinés à passer plusieurs années en France, il n'en va pas de même pour les stagiaires dont le séjour en France est plus limité. Il semble donc opportun de développer des cursus spécifiques en anglais dans nos écoles militaires.

La réalisation de ces actions amont pose la question du financement. L'industriel, aux prises avec un marché de plus en plus compétitif, n'est pas en mesure de financer des actions de promotion très en amont. La DRI devrait disposer d'une ligne budgétaire annuelle afin de financer ces actions amont. Cette ligne budgétaire, d'un montant de 20 à 30 MF, avait été demandée dans le budget 1996. Elle n'a pas été retenue.

Le financement de ces actions amont pose plus généralement la question de l'équilibre géographique de nos actions de coopération militaire. La situation actuelle est en effet la suivante:

- l'enveloppe budgétaire de coopération militaire du ministère de la Coopération est de 783 MF en 1995 qui financent la mise en place de 924 coopérants. Aucun de ces pays n'est un acheteur d'armement significatif;

- les crédits d'aide militaire destinés aux pays "hors champ" et gérés par le ministère des Affaires Etrangères se montent à 90.6 MF en 1995 pour 144 pays et 130 coopérants.;
- la Direction des relations internationales prend en charge la mise en place de personnels militaires au cas par cas, mais son budget limité et en baisse ne lui permet pas d'envisager le développement de ces actions;

Les actions en phase finale des contrats

L'agressivité accrue qui domine les compétitions internationales pour la fourniture de matériels de défense rend de plus en plus importante la période où, à l'issue d'un long travail commercial, les contrats se négocient et se signent (la dernière année ou les deux dernières années). Le partenariat établi par l'industriel et l'administration doit être en mesure de réagir très rapidement aux initiatives de la concurrence étrangère dans tous les domaines qui déterminent la compétitivité globale de l'offre française: politique, financier, commercial, ou encore en matière de compensations ou de renseignement.

Cette réactivité requiert une coordination efficace au niveau interministériel, ainsi bien sûr qu'à l'intérieur de chacun des ministères concernés, dont le ministère de la Défense. Une façon éprouvée d'atteindre cette coordination interministérielle efficace et réactive est la constitution d'un équivalent de la "war room" américaine. Le secrétariat de cette cellule, composée d'un petit nombre de spécialistes, serait assuré par la Direction des relations internationales. Cette cellule ferait appel, en tant que de besoin, aux spécialistes présents dans chaque ministère. La nécessité d'obtenir une intervention politique ou un arbitrage rapide des plus hautes autorités de l'Etat requiert que cette cellule soit dirigée par une personnalité de haut niveau.

Tous les industriels rencontrés ont souligné le grave handicap que représentait la concurrence de plusieurs industriels français sur un même appel d'offres. Cette présence multiple brouille l'image d'une offre française cohérente soutenue politiquement par les autorités étatiques. Comme le font déjà les Britanniques, il est souhaitable de déterminer l'industriel dont le produit correspond le mieux à la demande du pays client et qui paraît le mieux placé pour remporter le marché, et de soutenir ainsi une unique candidature. La Direction des relations internationales est l'organisme le mieux placé pour effectuer ce choix. Il lui appartient, en cas d'évolution de l'appel d'offres, de reconsidérer éventuellement son choix. La même approche devrait s'appliquer lorsque plusieurs produits substituables à l'intérieur d'un même marché sont en compétition.

Le rôle de partenaire de l'Etat

L'exportation de matériels d'armement se transforme progressivement en exportation de systèmes de défense. Les clients étrangers se portent acquéreurs, non pas d'un matériel, mais d'une solution opérationnelle répondant à une menace, clairement identifiée ou non. La satisfaction du client (et donc sa fidélisation) passe donc par la fourniture de prestations comprenant:

- un conseil au client lui permettant de mieux définir son besoin;
- la fourniture de matériel militaire;

- l'entraînement des forces;
- un soutien logistique de qualité;
- un suivi opérationnel pendant toute la durée de vie du système.

Les industriels français ont parfois voulu d'imposer aux clients étrangers les matériels qu'ils pensaient bon pour eux. L'expérience des matériels militaires modernes aidant, les clients étrangers sont désormais en mesure de choisir par eux-mêmes les matériels qu'ils jugent les mieux adaptés à leur défense.

Cependant, une prestation de conseil visant à éclairer le client sur les avantages ou les inconvénients de chaque solution technique, les besoins liés à l'entraînement des forces, les stocks logistiques à prévoir en accompagnement des matériels garde son utilité. Elle permet, par la définition d'une prestation équilibrée entre matériels militaires et environnement de ces matériels, d'atteindre l'objectif réel du contrat qu'est la mise sur pied d'une force opérationnelle. Dans une phase très amont où le client s'interroge sur ses besoins, le conseil informel des états-majors français est sans doute suffisant. Lorsque commencent à se préciser les contours d'un futur contrat, une prestation plus structurée, avec des moyens humains importants, est certainement indispensable.

Une telle prestation d'assistance à maîtrise d'ouvrage relève chez nos concurrents américains soit directement des forces américaines, soit de sociétés privées embauchant d'anciens militaires, soit de sociétés de conseil semi-privées en matière militaire telles que MITRE, Aerospace Corporation, Rand Corporation.

En France, les sociétés du groupe Défense Conseil International (DCI), dont la mission est le transfert du savoir-faire des armées, sont certainement les mieux à même d'assurer de telles prestations de conseil. Le groupe DCI rassemble le savoir-faire des états-majors (AIRCO, NAVFCO, COFRAS, STRATCO) et de la DGA (DESCO) et est par là-même en mesure d'intégrer l'ensemble des besoins techniques et opérationnels liés à un contrat d'armement. Même si un tel fonctionnement va à l'encontre des habitudes françaises, il importe que DCI présente des équipes DGA-états-majors intégrées, le client ne souhaitant pas voir reproduites les traditionnelles divisions françaises entre DGA et états-majors.

Il convient que le groupe DCI assure cette prestation en étroite collaboration avec les états-majors et la Direction des relations internationales. Le groupe DCI, à travers ses diverses filiales, sera alors présenté comme le représentant de l'Etat (états-majors et DGA) à l'étranger. Cette image du groupe DCI n'est pas compatible avec une activité commerciale. Les sociétés du groupe DCI ne peuvent représenter l'Etat dans un pays, et obéir à une logique commerciale dans le pays voisin (voire dans le même pays). Dans les années récentes, les sociétés du groupe DCI se sont lancées, à côté de leurs missions étatiques, dans des missions à caractère commercial:

- ventes de matériels de cessions des armées par AIRCO ;
- conseil dans les domaines de la géographie numérique, des systèmes d'information et de commandement (SIC) et de la logistique assistée par ordinateur (CALO) pour DESCO.

Certaines de ces diversifications partaient d'une bonne intention : circuit des cessions insuffisamment organisé, existence d'une compétence réelle sur certains sujets. Poussée à son aboutissement logique, cette démarche aboutit cependant à une logique commerciale. On recommande donc que ces diversifications, peu compatibles avec la

mission étatique du groupe DCI, soient cédées à des organismes privés n'ayant pas pour vocation de représenter l'Etat.

Une fois le contrat conclu, l'Etat étranger demande fréquemment l'assistance de l'Etat français dans la surveillance de l'exécution des contrats en cours, ainsi que du soutien logistique des matériels vendus. A cette fin, la Délégation Générale pour l'Armement nomme désormais systématiquement pour tous les grands contrats à l'exportation un contrôleur de programme. L'état-major nomme parfois un conseiller militaire pour l'assister dans la coordination des aspects opérationnels de sa tâche. Il serait utile qu'une telle nomination soit systématisée.

La mission du contrôleur de programme est d'être le coordinateur et l'interlocuteur technique désigné par l'Etat français auprès du client. Ses fonctions, pendant le déroulement et l'après-vente du programme, comprennent notamment:

- le suivi du développement technique des matériels commandés. Les clients étrangers commandent fréquemment des matériels partiellement différents des matériels français, ce qui conduit à une phase de développement spécifique. A ce titre, le contrôleur de programme signe les certificats attestant de la réalisation des étapes du programme et donnant lieu à paiement aux industriels ;
- le suivi du calendrier de la production et des livraisons ;
- le contrôle de la qualité du matériel produit ;
- la coordination de la formation technique et opérationnelle des personnels ;
- le contrôle de la fourniture de pièces de rechange ;
- l'opportunité et le contrôle de la réparation en France des pièces détachées abîmées ;
- la mise sur pied dans le pays client de moyens de maintenance ;
- le contrôle des prix de l'ensemble des prestations.

En tant que de besoin, le contrôleur de programme emploie une équipe technique du groupe DCI pour l'assister dans sa mission. Cette équipe est financée par la perception d'une redevance de contrôle de programme. Le contrôleur de programme doit en particulier s'assurer de la cohérence technique et opérationnelle des prestations et matériels proposés au client. Il joue également un rôle extrêmement important en tant qu'arbitre entre les industriels et le client étranger, en essayant de diffuser les tensions qui naissent inévitablement durant l'exécution d'un contrat onéreux et complexe.

Deux points particuliers méritent d'être discutés en ce qui concerne le rôle de l'Etat dans le soutien après-vente:

- une opinion couramment répandue voudrait que le modèle américain du FMS soit le mieux à même d'assurer un soutien logistique de qualité et que la mise sur pied d'un équivalent français soit une nécessité. Cette opinion perd de vue les lourdeurs inhérentes au FMS ainsi que les spécificités américaines qui font du FMS une organisation difficilement exportable. La France, avec des armées de format réduit et peu présentes à l'étranger (en comparaison des armées américaines) ne saurait assurer au travers de ses forces la logistique du pays client. Le soutien logistique après-vente doit rester de la responsabilité des industriels. A l'inverse, une organisation souple permettant de mettre en commun certaines pièces peu utilisées et très onéreuses

- ("articles d'assurances") ou de fournir, au cas par cas, des pièces de rechange provenant du stock des armées en cas de situation logistique critique méritent d'être étudiée. Des ébauches de telles initiatives existent d'ores et déjà ;
- l'accompagnement étatique ne saurait s'arrêter à la livraison des derniers matériels. Il importe de maintenir un contact étatique étroit avec le client, dans les domaines de l'utilisation opérationnelle des matériels, des modifications techniques apportées aux matériels français, du conseil logistique issu de l'expérience des armées et de la DGA. Cet accompagnement étatique durant toute la vie d'un programme, jusqu'au retrait des matériels des forces armées des pays client est une condition nécessaire pour fidéliser les pays clients.

ANNEXE 8 :

LE SOUTIEN DE L'ETAT AUX ETATS-UNIS, EN GRANDE-BRETAGNE ET EN ALLEMAGNE

La spécificité des exportations de défense, le caractère politique qui s'attache à ces ventes conduisent les Etats dotés d'une industrie de l'armement à jouer dans la promotion des exportations de matériels de défense un rôle sans équivalent dans les exportations de matériels civils. Le soutien qu'ils apportent aux exportations d'équipements de défense est justifié par le fait que ces exportations constituent une composante de leurs politiques étrangère et de défense. L'organisation et les modalités du soutien de l'Etat diffèrent de façon importante suivant les pays, en fonction du rôle dévolu à l'Etat, des traditions liées à l'historique des ventes d'armes dans ces pays, ou plus simplement de la taille du pays considéré. Il est intéressant, pour mettre en perspective le rôle joué par l'Etat en France dans la promotion des exportations d'armement, d'analyser l'organisation de nos concurrents américains et britanniques.

Les Etats-Unis

Deux types de contrats coexistent aux Etats-Unis : les contrats commerciaux, négociés directement entre le client étranger et l'industriel américain, et les contrats d'Etat à Etat dans le cadre des FMS (Foreign Military Sales). Les ventes FMS représentent en moyenne deux-tiers des exportations d'armement contre un-tiers pour les ventes commerciales. Le département américain de la défense adopte une position officielle de neutralité vis-à-vis de l'alternative commercial/FMS. Aux Etats-Unis, les ventes d'Etat à Etat sont donc, sinon la règle, du moins le mode dominant d'exportation, à l'opposé des autres pays où ils représentent plutôt l'exception. L'Etat américain est ainsi plus directement impliqué dans les ventes de matériels militaires, jusque et y compris dans le déroulement quotidien des contrats, que ne le sont les autres pays occidentaux.

Le contexte spécifique du système FMS

Le système de ventes FMS, créé en 1949 dans sa forme première par le Mutual Defense Assistance Act, repose sur une ambiguïté. Le client met en général l'accent sur les avantages d'ordre technique et commercial que sont la réduction des coûts et la prise en charge de l'ensemble du processus d'acquisition et de soutien logistique par les forces américaines. A l'inverse, le gouvernement américain considère que la motivation première du système FMS est politique et militaire: il renforce les liens au niveau

militaire entre les Etats-Unis et leurs alliés ; il encourage la standardisation des matériels, et accroît donc l'interopérabilité ; il favorise l'intégration des systèmes de soutien logistique, rendant plus facile le soutien des forces lors d'opérations en commun.

L'efficacité du système FMS est intimement liée à la présence planétaire et au poids militaire et politique des Etats-Unis, qui leur permet d'imposer à l'étranger leur organisation et leurs concepts d'emploi. Dans le cas de ventes FMS, Les Etats-Unis imposent également que les matériels exportés soient identiques à ceux qui équipent leurs propres forces. Cette standardisation permet aux armées américaines d'assurer le soutien logistique des pays clients des Etats-Unis. Le poids relatif faible des matériels exportés par rapport aux matériels en service dans les forces américaines donne à ce soutien une grande fiabilité.

Le fonctionnement du système FMS

La philosophie qui sous-tend le système FMS est simple. Elle considère les armées étrangères clientes comme partie intégrante des armées américaines, à tous les stades de la vie d'un matériel: définition technique, acquisition, formation, logistique. Au plan financier, la loi impose que la gestion des ventes de matériels militaires au profit des pays clients soit neutre pour le gouvernement américain.

Le système FMS est coordonné par le Defense Security Assistance Agency (DSAA). Cette agence supervise la préparation et l'exécution des contrats, ainsi que les missions militaires d'assistance à l'étranger (Security Assistance Offices ou SAO). Sa responsabilité couvre les aspects politiques, budgétaires, financiers et juridiques. En particulier, le DSAA négocie et signe les contrats et les accords de financements. Les armées (terre, air ou mer suivant le matériel), sous son contrôle, préparent puis exécutent les contrats signés, pour l'acquisition proprement dite mais également pour tout ce qui touche à l'environnement du contrat (livraison, soutien logistique, formation ...). Le détail de la procédure FMS est lié à l'organisation interne de chaque armée et diffère entre les armées de terre, de l'air et de mer. La procédure FMS fait également appel aux agences communes aux trois armées, dans les domaines de la comptabilité, du contrôle qualité chez l'industriel et du suivi administratif des contrats.

La participation du département de la défense au processus d'acquisition est facturée au client sous forme d'une surcharge administrative de 3 ou 5%. Cette surcharge vient en sus de la facturation de prestations spécifiques des armées américaines, telles que emballage et transport, formation ou encore mise sur pied d'un stock logistique.

Le système FMS présente pour les pays clients de nombreux avantages :

- Il substitue les services techniques des forces américaines aux services techniques du pays client, souvent déficients dans le cas de pays peu développés. Cette assistance des services américains inclut la définition technique des matériels, la négociation avec les industriels, le contrôle de la qualité, le contrôle des prix et la prise en charge de tous les litiges juridiques ;
- il tend à diminuer les prix des matériels par la mise en concurrence systématique des fournisseurs (obéissant en cela aux règles des marchés

- publics américains), le contrôle des prix et la négociation de quantités importantes (pouvant combiner les commandes des forces américaines et de plusieurs pays étrangers) ;
- il assure une logistique fiable et peu coûteuse, en abonnant les armées du pays client aux stocks des forces américaines, d'un format beaucoup plus important ;
 - il fait bénéficier le client d'une proposition globale incluant non seulement le matériel fourni par l'industriel, mais également le transport, le soutien logistique, la formation, le conseil opérationnel, c'est à dire une authentique prestation clé en main ;
 - il assure une négociation réputée moins exposée aux commissions illégales, du fait que la négociation est gérée par le département de la défense d'après les règles des marchés publics américains. Des exemples récents montrent cependant que le système FMS n'est pas systématiquement exempt de commissions ;
 - sa nature même de contrat d'Etat à Etat assure au client une garantie politique et industrielle importante.

A l'inverse, le système FMS impose aux pays clients un certain nombre de contraintes :

- il est nécessaire de choisir du matériel au même standard que les armées américaines. Il n'est donc pas possible, à travers le système FMS, de bénéficier de matériels sur-mesure ou trop différents de ceux des forces américaines. Dans le cas contraire, le département de la défense recommande la procédure d'acquisition commerciale ;
- une fois définis le matériel, les budgets et les délais prévisionnels, le client n'intervient plus dans la négociation avec l'industriel, et perd largement toute visibilité sur le déroulement du contrat ;
- le prix indiqué au client est indicatif et non pas ferme, car il est susceptible de varier avec le flux des commandes (commandes groupées) et l'issue des négociations. Le département de la Défense peut ainsi présenter aux clients des surcoûts pouvant aller jusqu'à 10% sans justification. Cette contrainte est la conséquence de l'obligation légale, mentionnée ci-dessus, faite au FMS d'être financièrement neutre pour le contribuable américain ;
- l'organisation et les modalités du soutien logistique sont calquées sur celles des armées américaines, même dans le cas d'armées étrangères de taille et de besoins opérationnels très différents. En particulier, le réapprovisionnement est automatique lorsque les stocks tombent en dessous d'un niveau prédéfini, avec pour conséquence une logistique efficace mais fortement coercitive.

Les éléments d'une modernisation du FMS

Le système FMS est critiqué depuis quelques années, à la fois par les industriels américains et les clients étrangers. Les industriels lui reprochent d'augmenter les coûts par sa lourdeur administrative. Il peut également représenter un handicap lors de compétitions serrées, les prix annoncés étant en moyenne de 11 à 13% supérieurs aux prix réellement facturés in fine au client. Les clients lui reprochent également sa rigidité, son manque de transparence et son caractère très contraignant.

Dans un contexte de compétition accrue, une réflexion a donc été engagée par le département de la Défense afin de mieux adapter le système FMS aux besoins des clients étrangers. Ces améliorations s'orientent autour de trois axes principaux :

- la transparence, le département de la Défense acceptant désormais la présence du client étranger à la table de négociation avec l'industriel ;
- la flexibilité, en permettant au client de n'utiliser le système FMS que pour une partie des prestations. A titre d'exemple, une acquisition par la voie commerciale couplée avec une formation et une logistique fournie par le biais du FMS est désormais possible ;
- la réduction des coûts, enfin, par une simplification de la gestion administrative des contrats (permettant en particulier de proposer aux clients des délais de livraison et des prix fermes) et par l'exemption de redevances auxquelles étaient astreints les industriels.

Le financement des exportations

En parallèle au système de ventes FMS, le gouvernement des Etats-Unis fournit un financement important au titre du "Foreign Military Financing (FMF) program". En 1994, le FMF a représenté 3.1 G\$ de dons (principalement à Israël et à l'Egypte) et 0.8 G\$ de prêts à taux concessionnels (principalement à la Turquie, la Grèce, le Portugal et le Maroc). Ces dons et prêts sont destinés à l'achat de matériels américains, exception faite d'Israël autorisé à affecter partiellement ces fonds à des achats locaux. La liste des bénéficiaires des fonds FMF montre clairement l'objectif politique de l'aide militaire américaine. Le budget FMF est en diminution depuis quelques années.

Le gouvernement américain ne garantit pas le financement des exportations de matériels de défense, et l'Export-Import Bank (équivalent américain de la Coface) n'est pas autorisé à fournir des prêts ou une couverture aux exportations d'armements. En l'absence de garantie du gouvernement américain, les banques commerciales américaines sont extrêmement réticentes vis-à-vis des exportations de matériels militaires. Le développement, au sein du Département de la Défense américain, d'un système de couverture spécifique aux exportations militaires est à l'étude et pourrait être adopté prochainement par le Congrès.

En dehors du soutien financier du gouvernement fédéral, existe un soutien des états, et en particulier de la Californie où se concentre une partie importante de l'industrie de défense. Ce soutien reste néanmoins très marginal.

La promotion des exportations

Une nouvelle directive (classifiée) sur la politique d'exportation d'armes conventionnelles a été signée par le Président Clinton le 12 février 1995. Dans un contexte de réduction du budget de la défense américain, cette directive souligne pour la première fois l'importance des exportations dans le maintien de la base industrielle américaine. Ce dernier critère, ainsi que la disponibilité de matériels étrangers équivalents, seront désormais pris en compte dans le processus d'autorisations des

exportations. Après autorisation, les exportations d'armement bénéficieront du soutien des organisations (départements de la défense, des affaires étrangères, du commerce, ambassades) et des autorités gouvernementales jusqu'au plus haut niveau. Cette politique est connue sous le nom de "advocacy". L'aspect le plus spectaculaire de cette politique, appliquée aux grands contrats civils ou militaires, a été la création d'une "war room" au sein du département du Commerce. Cet organisme est chargé du suivi au jour le jour des compétitions pour les grands contrats à l'exportation. Il coordonne en particulier l'action des industriels, des administrations et des autorités politiques dans tous les domaines susceptibles d'avoir une influence sur l'issue de la compétition, et en particulier le financement, le renseignement et les interventions politiques.

La Grande-Bretagne

Le système britannique est, dans son esprit, proche du système français. Il n'impose pas de cadre rigide et standardisé pour les exportations, mais, au contraire, montre une grande flexibilité dans les produits et l'approche commerciale. Cette flexibilité vise à compenser le handicap commercial que représentent les séries courtes (et les prix qui en résultent) et un marché intérieur insuffisant pour y adosser un soutien logistique fiable aux clients étrangers.

La politique d'exportation

La politique officielle du gouvernement britannique est d'encourager les exportations d'armements, sauf raisons impérieuses d'y renoncer :

"Her Majesty's government's policy is to encourage
the sale of United Kingdom defence equipment
unless there is a compelling reason for not doing so"

Cette politique date de 1985, sous le gouvernement de Madame Thatcher, et met l'accent sur la promotion des matériels de haute technologie, au détriment de l'industrie lourde.

La promotion étatique des matériels britanniques est assurée par le "Defense Export Services Organization (DESO)", organisation du ministère de la défense disposant de 300 personnes et d'un budget d'environ 100 MF annuels. A la différence de la DRI française, le DESO a pour mission le seul soutien aux exportations et ne s'occupe ni des diverses procédures de contrôle (des exportations, des visiteurs étrangers, des documents classifiés...) ni de la gestion des acquisitions à l'étranger ou au travers de programmes en coopération. Le DESO est dirigé par Charles Masefield, précédemment directeur commercial d'Airbus Industrie. Centré sur une mission spécifique d'exportation et dirigé par un responsable ayant une longue expérience de l'action commerciale internationale, il n'est pas surprenant que le DESO mette l'accent sur une approche très commerciale des ventes d'armement.

Pour remplir sa mission, le DESO fait appel à une large diversité de compétences (commerciales, diplomatiques, financières, internationales, militaires) que reflète son organigramme :

- quatre départements géographiques ;
- un département du marketing;
- un département de compensations ;
- un département de finance internationale ;
- un département de cessions de matériels usagés ;
- un département de politique d'exportation ;
- un département de conseillers militaires ;
- des bureaux de programmes.

Pour assurer la promotion des matériels britanniques, le DESO dispose des outils classiques du soutien à l'exportation de matériels militaires : une étroite concertation avec les services export des grandes sociétés britanniques; le support des forces armées pour les démonstrations militaires; la coordination des industriels pour les compensations; les accords-cadres d'achats de matériels militaires, les trocs (barter); les mises à disposition de personnels militaires pour la formation et le conseil; la coordination des attachés de défense et des ambassadeurs britanniques dans leur rôle de soutien politique; la coordination de visites à l'étranger de personnalités de rang ministériel; la liaison avec l'Export Credit Guarantee Department (ECGD), équivalent britannique de notre Coface.

Deux politiques spécifiques du DESO méritent d'être soulignées :

- lorsque plusieurs industriels sont susceptibles de répondre à un appel d'offres, le DESO a pris pour principe de déterminer l'industriel le mieux placé pour remporter le marché et de soutenir uniquement cet industriel. Cette politique crée un partenariat clair entre industriel britannique et Etat britannique dans les compétitions internationales. Elle concentre le soutien politique sur un industriel unique. Par le caractère de "champion national" qu'acquiert de facto l'industriel britannique, elle renforce ses chances de succès ;
- le DESO a identifié une vingtaine de pays cibles, pour la plupart situés au Moyen-Orient et en Asie, et concentre ses efforts sur ces pays. Ce choix permet, en concentrant les moyens sur quelques pays, de développer une approche à long terme basée sur la formation, le conseil, et les échanges politiques à haut niveau.

Les accords-cadres

Le DESO a mené une politique particulièrement active et fructueuse d'accords-cadres avec les pays clients pour la vente de matériels militaires. De tels accords ont d'ores et déjà été signés, entre autres pays, avec le Koweït, l'Arabie Saoudite, la Malaisie, la Thaïlande et Brunei. Ces accords britanniques expriment la volonté politique de développer une coopération dans le domaine militaire, mais comprennent également des clauses très concrètes portant sur l'entraînement des forces, le contrôle des prix proposés par les industriels, le contrôle de la qualité des produits, le conseil en soutien logistique, la maintenance, et éventuellement les compensations.

Pour les états clients, l'existence d'accords-cadres avec le gouvernement britannique représente une double garantie :

- garantie politique, par l'implication directe de l'Etat britannique. Si le client le souhaite, le rôle de l'Etat britannique peut aller jusqu'à la conclusion de contrats d'Etat à Etat, connus sous le nom de "crown contracts" ;
- garantie technique, puisque l'Etat britannique s'engage à fournir des prestations qui n'ont plus à être renégociées à chaque nouveau contrat avec les industriels britanniques.

Pour les industriels britanniques, ces accords-cadres présentent de nombreux avantages techniques qui dépassent largement la simple caution politique du gouvernement britannique :

- la plupart des clauses contractuelles ont déjà été négociées par le gouvernement britannique, ce qui laisse aux industriels la négociation des caractéristiques techniques des matériels, les prix et le calendrier des livraisons. La négociation s'en trouve donc considérablement accélérée ;
- le rôle d'intermédiaire du gouvernement britannique permet de diffuser plus aisément les tensions naissant des négociations ou de l'exécution du contrat ;
- l'existence de lignes directrices pour les compensations permet de mieux encadrer cet aspect des négociations.

Les britanniques ont fait preuve de beaucoup de flexibilité dans leurs accords-cadres, s'adaptant aux besoins spécifiques de chaque client. On retrouve cependant quelques constantes dans la plupart de ces accords :

- un accord entre ministères de la défense (exceptionnellement le ministère des finances) fixant l'environnement étatique des contrats et les prestations du ministère de la défense britannique ;
- un bureau de programme au sein du DESO assurant le suivi des contrats; une redevance payée par le pays client et calculée par un pourcentage (1 à 2%) du montant des contrats permet de financer le fonctionnement de ce bureau ;
- des contrats "miroir" avec les industriels britanniques permettant de leur transmettre l'intégralité des responsabilités et des risques financiers ;
- la nomination, pour des raisons de simplification contractuelle, de quelques chefs de file (en général GEC-Marconi et British Aerospace) assurant la liaison avec le DESO et sous-traitant auprès des autres industriels les matériels ou les équipements qu'ils ne peuvent fournir eux-mêmes.

Ces accords-cadres britanniques ne peuvent en aucun cas se comparer au FMS américain. L'Etat et les armées britanniques ne se substituent pas aux industriels dans l'acquisition, la négociation, et le soutien logistique. Par contre, ces accords permettent de donner une garantie politique et un cadre institutionnel aux prestations d'accompagnement de l'Etat britannique, qui relèvent plus du contrôle et du conseil que de prestations d'exécution proprement dites. Ils permettent également, en fédérant Etat et industriels, de présenter une offre globale britannique qui en renforce la connotation politique et, partant, le pouvoir de négociation.

L'Allemagne

L'Allemagne, pour des raisons liées à l'histoire, ne possède pas d'équivalent aux systèmes de promotion de matériels militaires britannique et français. Les soutiens

politiques aux exportations sont limités aux pays ne pouvant donner lieu à aucune polémique dans l'opinion publique allemande, tels que la Suède ou les Pays-Bas. Cette absence d'implication des autorités politiques contribue à donner une coloration purement commerciale aux ventes militaires allemandes. Un contrôle, très strict, des exportations de matériels militaires existe au ministère de l'économie, qui contraste avec le contrôle beaucoup plus lâche qui s'applique aux exportations duales.

ANNEXE 9 :

LA POLITIQUE DE L'ARMEMENT ET L'EUROPE

Le rôle des institutions européennes : l'Union Européenne et l'UEO

Le principe général qui prévaut en matière d'armement est un principe d'exception aux règles d'application générale du traité de Rome. Ce régime d'exception est fixé par l'article 223 du traité de Rome.

Cependant la Commission souhaite faire évoluer cette situation et prend depuis quelques années des initiatives en ce sens. Celles-ci concernent l'article 223 du traité de Rome, le contrôle des biens à double usage, l'industrie de défense et les conséquences à tirer de la mise en oeuvre de la PESC.

L'article 223 du traité de Rome

L'article 223 du traité de Rome dispose en premier lieu "qu'aucun Etat membre n'est tenu de fournir des renseignements dont il estimerait la divulgation contraire aux intérêts essentiels de sa sécurité". D'autre part, il indique que "tout Etat membre peut prendre les mesures qu'il estime nécessaire à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent à la production ou au commerce d'armes, de munitions et de matériels de guerre". Le texte précise que ces mesures ne doivent toutefois pas altérer les conditions de la concurrence dans le marché commun en ce qui concerne les produits non destinés à des fins spécifiquement militaires. Cet article est assorti d'une liste exhaustive des types de matériels relevant de cette exception, liste dont le contenu, et éventuellement les modifications, sont décidées à l'unanimité du Conseil.

La Commission souhaite depuis des années une interprétation beaucoup plus restrictive de l'article 223, estimant que la plupart des Etats en font une interprétation par trop extensive. Selon la Commission, les Etats interpréteraient cet article pour des produits dont l'application militaire ne serait pas significative, et en profiteraient pour mettre en dehors des règles communautaires du marché et de la concurrence des pans industriels entiers. Cet état de fait, selon elle, contribue largement à la fragmentation des marchés européens d'équipement de défense, et constitue un obstacle aux ajustements structurels nécessaires. Un exemple récent de cette volonté de réduire le champ d'application de l'article 223 nous est fourni par une lettre de mise en demeure de la Commission demandant à la France de mettre en conformité sa réglementation sur le commerce et la fabrication d'armes avec le droit communautaire, et notamment la liberté

d'établissement. La Commission estime en effet que l'impossibilité faite à un ressortissant de la Communauté de détenir la majorité dans le commerce des armes de 4ème catégorie (armes à feu dites de défense, non considérées comme armes de guerre) est contraire aux dispositions de l'article 223 d'interprétation restrictive.

Les relations Etat-industrie dans le domaine de l'armement sont aujourd'hui, sous de nombreux aspects, effectivement dérogoires au droit communautaire. Quelques exemples suffiront pour s'en convaincre :

- l'Union européenne n'est pas un espace de libre circulation des biens, des services et des capitaux dans le domaine de l'armement ;
- les exportations extra-communautaires font l'objet de politiques et de procédures nationales. S'agissant d'importations d'équipement en provenance de l'extérieur de l'Union, les Etats se donnent la possibilité de demander des compensations et d'exonérer de droits de douanes ces acquisitions ;
- les dispositions de l'article 223 sont reprises dans les directives communautaires sur l'ouverture des marchés publics, qui concernent les fournitures, les travaux et les services (donc les contrats d'études). Les Etats peuvent donc, pour les acquisitions concernant la défense, s'affranchir des obligations de publicité et de mise en concurrence qui résultent de ces directives ;
- les Etats peuvent pratiquer une politique d'aides publiques aux entreprises du secteur, notamment sous la forme de soutien à la recherche ne respectant pas les encadrements fixés par les règlements communautaires ;
- les Etats peuvent s'opposer à l'examen par la Commission de dossiers sur la concentration des entreprises ;
- les Etats peuvent avoir des politiques de normalisation autonomes dans le domaine de la défense.

Le contrôle des biens à double usage

La Commission a obtenu que soit adopté le 19 décembre 1994 par le Conseil un contrôle communautaire des biens et des technologies à double usage. Ce contrôle est entré en vigueur au 1er juillet 1995. Le principe de ce contrôle repose sur une liste commune de biens et technologies à double usage susceptibles de faire l'objet d'un contrôle par tous les Etats membres, à partir de critères communs qui permettront de déterminer si ces produits pourront ou non être exportés hors de la Communauté. La Commission a vu là l'occasion de limiter de fait, ou plutôt de jure, l'interprétation extensive de l'article 223 faite par les Etats membres, ainsi que de poser les prémices d'un contrôle commun qui pourrait plus tard s'appliquer à d'autres sujets.

L'industrie de défense

L'industrie de défense elle-même fait l'objet d'un raisonnement identique sur son double caractère civil et militaire. En effet, la Commission estime que les entreprises du secteur de la défense ne vendent pas exclusivement aux ministères de la Défense, mais qu'elles opèrent aussi sur le marché civil. Plus encore, la plupart de leurs technologies, produits et services sont de nature double, civile et militaire. Elles sont donc à double

usage. En d'autres termes, le développement et la production d'équipements de défense pour les forces armées relèvent d'activités qui ne sont pas spécifiquement militaires, mais liées à la défense. Enfin, la nécessité de réduire les coûts de productions des armements conduit la plupart des pays, et notamment la France, à inclure de plus en plus dans le développement et la production de ceux-ci des technologies et des produits civils. Ce mouvement essentiel à la sauvegarde d'un outil de défense compétitif donne un point d'appui de plus en plus fort à la Commission pour étendre ses compétences dans le domaine.

La politique étrangère et de sécurité commune

Avant même l'adoption du traité de Maastricht qui a doté l'Union européenne de son deuxième pilier - la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) - le Conseil s'est préoccupé de la mise en place de critères communs relatifs aux politiques nationales d'exportation d'armes. Ceux-ci ont été identifiés par les pays membres lors des Conseils européens de Luxembourg (juin 1991) et de Lisbonne (juin 1992). Ces critères sont au nombre de 8, assez proches de ceux du processus à 5 tels qu'ils sont énoncés dans l'enceinte des Nations Unies. Ces critères sont :

- le respect des engagements internationaux des Etats membres de la Communauté, notamment les sanctions édictées par le Conseil de Sécurité des Nations unies et celles édictées par la Communauté, les accords de non prolifération et autres ainsi que d'autres obligations internationales ;
- le respect des droits de l'homme de la part du pays de destination finale ;
- la situation intérieure du pays de destination finale en fonction de l'existence de tensions ou de conflits armés internes ;
- le maintien de la paix, de la sécurité et de la stabilité régionale ;
- la sécurité nationale des états membres, des territoires desquels un état membre assure les relations extérieures ainsi que celle de pays amis ou alliés ;
- la compatibilité du pays acheteur à l'égard de la communauté internationale, s'agissant notamment de son attitude envers le terrorisme, de la nature de ses alliances et du respect du droit international ;
- l'existence d'un risque de détournement interne ou d'une réexportation non souhaitée ;
- la compatibilité des exportations d'armes avec la capacité technique et économique du pays bénéficiaire, compte tenu du fait qu'il est souhaitable que les états répondent à leurs besoins légitimes en matière de sécurité et de défense tout en consacrant un minimum de ressources humaines et économiques aux armements.

Afin de réfléchir aux possibilités de mise en oeuvre de la PESC, après l'adoption du traité de l'Union européenne, un groupe informel d'experts de l'Union européenne et de l'Union de l'Europe Occidentale (UEO) a été chargé, en novembre 1994, conjointement par le Conseil et l'UEO, d'examiner les options d'une politique européenne de l'armement. Ce groupe s'est réuni durant le premier semestre de l'année 1995 et a remis son rapport en juin 1995. Ce dernier s'articule autour des objectifs qui selon ce groupe devraient guider la mise en oeuvre d'une politique européenne de l'armement, et de suggestions et recommandations faites dans cette perspective.

S'agissant des principes et des objectifs, le rapport mentionne en premier lieu la politique étrangère et de sécurité commune, qui, aux termes du traité de l'Union européenne, inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, puis le moment venu, d'une défense commune (titre V du traité de l'Union européenne, et notamment article J4). Dans le cadre de ce traité, l'Union reconnaît l'UEO comme partie intégrante du développement de l'Union, et lui demande de surcroît de mettre en oeuvre les décisions et les actions de l'Union qui ont des implications dans le domaine de la défense. Enfin, le groupe informel estime qu'il convient de promouvoir une industrie de défense européenne intégrée, rationalisée et compétitive dans le but de créer une base industrielle susceptible de répondre aux exigences d'un approvisionnement indépendant à l'échelle européenne. Cette intégration doit se faire, selon le groupe informel, dans l'interdépendance. Les exportations d'armements sont quant à elles justifiées en tant qu'élément de la politique extérieure, mais aussi par leur contribution à l'économie de l'industrie de défense. Toutefois, le groupe précise qu'à terme, et dans la logique de la PESD, une harmonisation des réglementations nationales devra être trouvée.

Les recommandations sont quant à elles peu précises, le groupe restant tenu par l'existence de l'article 223 du traité de Rome. Toutefois, il recommande une introduction progressive de l'ouverture des marchés publics de défense, en excluant cependant dans un premier temps, les matériels qui relèvent de l'intérêt national. Pour les exportations, une distinction est faite entre le commerce intra-communautaire et le commerce extra-communautaire. Dans le premier cas, les échanges doivent être facilités, voire garantis afin d'éviter des distorsions de concurrence, tandis que dans l'autre cas, le groupe rappelle le besoin d'harmonisation des réglementations et des critères nationaux, et salue la déclaration de Lisbonne (cf. supra). Les échanges extérieurs, notamment transatlantiques, doivent se développer sur une "base d'ouverture mutuelle, et autant que possible de réciprocité". Enfin, l'harmonisation des besoins militaires et le développement d'une base technologique commune doivent être des éléments forts en direction d'une politique commune de la défense. Selon le groupe, l'Agence européenne de l'armement évoquée dans l'acte final du traité de Maastricht constitue le meilleur des outils pour accompagner, voire susciter ce mouvement. Le groupe ne décrit pas avec précision ce que pourrait être concrètement cette Agence de l'armement, sinon pour mentionner le fait qu'elle serait nécessairement à géométrie variable, en raison de l'importance inégale de l'industrie de défense selon les Etats membres.

A la suite de ce rapport, un groupe dit "ad hoc" a été mis en place par le Comité des Représentants Permanents (COREPER) par décision du 26 juillet 1995. Ce groupe s'est intitulé POLARM, (politique de l'armement), et depuis examine les différents objectifs et les différentes recommandations faites par le groupe d'experts informels. Le mandat de ce groupe est de formuler des recommandations pour les suites qui pourraient être données dans le cadre communautaire ou de la politique étrangère et de sécurité commune. Il devra, le cas échéant, avancer des suggestions pour des mesures concrètes, sans préjudices des compétences de la Commission au titre du traité sur les communautés européennes. A ce jour, il semble que ce groupe demeure prudent sur les différents aspects de ce que pourrait être une politique européenne de l'armement, tenu qu'il est par l'article 223 du traité de Rome et par les réserves de certains Etats membres qui estiment que ce n'est ni l'enceinte appropriée, ni le moment opportun. Les travaux de ce groupe ne semblent pas progresser rapidement.

La Commission, quant à elle, a profité de la remise du rapport du groupe informel pour apporter sa contribution à la réflexion sur le sujet par une communication officielle en date du 29 janvier 1996 intitulée : "les défis des industries liées à la défense : une contribution pour des actions au niveau européen".

Cette contribution fait l'analyse des difficultés et de la concurrence auxquelles sont confrontées les industries liées à la défense. Selon elle, le manque de compétitivité est le principal handicap de l'industrie de défense en Europe face à la concurrence, américaine notamment, de plus en plus menaçante pour l'indépendance européenne et la sûreté de ses approvisionnements de défense. La contribution de la Commission s'attache à montrer que la faiblesse relative des groupes européens de défense, le morcellement du marché, les entraves à l'intégration industrielle transnationales et le manque de synergies technologiques entre le civil et le militaire en sont pour une large part les causes profondes.

Ce constat fait, la Commission s'attache à montrer que l'Union Européenne et sa coopération avec l'UEO pourrait permettre d'avancer vers une certaine unification des besoins et des acquisitions grâce à la mise en place de l'Agence européenne de l'armement. Par ailleurs, elle s'attache à montrer que les instruments communautaires existants seraient de nature à faciliter l'évolution vers une plus grande intégration, voire à résoudre pour une bonne part les difficultés structurelles de l'industrie de défense. Ainsi, la communication de la Commission cite les avantages liés aux règlements et aux procédures en vigueur dans le domaine civil sur les marchés publics, les échanges intra-communautaires, les activités de recherche et de développement technologique, de normalisation et d'harmonisation technique, ou encore de politique en matière de concurrence. Enfin, s'agissant de la dimension externe de la politique d'armement, elle entend, à l'instar de ce que recommandait le rapport du groupe informel, avancer dans la voie d'un rapprochement des réglementations nationales, voire d'un système unique reposant sur l'expérience qu'elle compte tirer de la réglementation déjà mise en place sur l'exportation des biens à double usage, civil et militaire.

Le rôle de l'UEO dans la PESC et la création éventuelle d'une agence européenne de l'armement sont décrits dans le titre V et plus particulièrement les articles J1 et suivants du traité de l'Union Européenne.

L'idée que l'UEO pourrait présider à la création d'une agence européenne est ancienne. En effet, dans les années 1960, l'OTAN avait constitué un groupe spécifique consacré aux affaires industrielles de l'armement : le NIAG (Nato industrial armament group). La France, en quittant les structures intégrées de l'OTAN en 1966, s'est mise à l'écart de ce groupe. Afin d'y remédier, le GEIP (Groupe Européen indépendant de programme) fut créé. Ce n'est qu'en décembre 1992 que les ministres de la défense du GEIP ont décidé de transférer les fonctions de cet organisme à l'UEO. Une nouvelle enceinte pour une coopération européenne accrue dans le domaine des armements, le Groupe Armement de l'Europe Occidentale (GAEO), a été instituée dans le cadre de l'UEO, étant entendu que les treize pays qui faisaient partie de l'ancien GEIP pourraient participer à part entière à toute enceinte de coopération dans le domaine des armements qui viendrait à être créée, qu'il n'y aurait qu'une seule instance de coopération dans le domaine des armements. Or c'était bien dans le GEIP qu'avait peu à peu mûri l'idée d'une

agence européenne de l'armement, et cette idée l'a tout naturellement suivie dans son nouvel organisme d'accueil, l'UEO.

Bien que le conseil des ministres de l'UEO ait approuvé en novembre 1994 des conclusions préliminaires sur la formulation d'une politique européenne commune de défense, les discussions n'avancent guère, particulièrement sur les modalités de ce que pourrait être une future agence européenne de l'armement.

La voie bilatérale : l'agence franco-allemande de l'armement

La France et l'Allemagne ont entamé depuis les années 1960 une politique suivie de coopération dans le domaine des armements. Cette politique se traduit par le fait qu'actuellement la part des matériels de défense produits en commun actuellement en service ou en cours de développement s'élève à environ 20 %. Cette part, si l'on se réfère aux différents projets en cours d'étude qui viendront s'ajouter aux précédents, pourrait atteindre près de 50 % dans une quinzaine d'années.

La France et l'Allemagne perçoivent la nécessité de remédier aux faiblesses des industries européennes d'armement par des alliances portant sur des matériels et sur des outils industriels. Les exemples de ces coopérations ou de ces alliances sont nombreux. Citons seulement la création d'Eurocopter par le rapprochement des branches concernées de l'Aérospatiale et de DASA, la fusion des activités missiles de DASA et Aérospatiale avec la création bientôt effective d'une société commune, ou bien encore de l'activité satellites pour les mêmes sociétés, autour de programmes majeurs comme le satellite optique d'observation militaire Hélios 2 ou du satellite radar Horus. Cependant, les difficultés qu'il y a de fusionner véritablement des activités industrielles de défense, et de trouver un *modus operandi* efficace pour la conduite des programmes comme pour la gestion industrielle proprement dite limitent l'efficacité de ces coopérations.

Devant ce constat, la France et l'Allemagne ont décidé d'aller plus loin dans la mise en commun de leur effort dans le domaine de l'armement et de mettre à profit leur expérience de la coopération et des relations de confiance nouées depuis plus de trente ans en la matière. Ainsi, lors de la réunion du conseil de sécurité et de défense franco-allemand de décembre 1993, nos deux pays ont-ils décidés d'augmenter l'efficacité de leur coopération en matière d'armement. Cette décision a d'abord débouché au sommet de Baden-Baden de décembre 1995 sur une déclaration commune contenant les lignes directrices de la coopération future entre les deux pays et des principes communs de rationalisation. Cette déclaration entend s'inscrire dans une perspective européenne de la coopération en matière d'armement. En second lieu, la France et l'Allemagne ont mis en place officiellement un élément précurseur commun, première étape vers une structure qui serait une agence franco-allemande de l'armement.

Principes régissant la coopération franco-allemande

Dans la mesure où l'évolution des budgets de défense ainsi que le durcissement de la concurrence américaine rendent absolument nécessaire un regroupement européen des ressources de défense, la France et l'Allemagne décident de renforcer et de rationaliser leur coopération.

Cette rationalisation doit s'effectuer en vue d'établir une base industrielle et technologique performante et adaptée, permettant aux Etats d'acquérir les matériels nécessaires à l'équipement de leurs forces au meilleur coût/efficacité. Selon ces principes posés par la France et l'Allemagne, cette démarche doit répondre aux intérêts européens, notamment à celui de créer un marché européen des équipements de défense. Elle s'insère dans un processus d'établissement de la PESD et constitue une étape vers la création d'une agence européenne de l'armement. Ces principes sont essentiellement les suivants :

- **les programmes**, afin d'obtenir le meilleur rapport coût/efficacité, ce qui est une absolue nécessité, devront être accompagnés par de nouvelles méthodes de gestion. De même, les procédures de passation des contrats seront rendues plus efficaces, et les maîtrises d'oeuvre industrielles transnationales et véritablement intégrées seront encouragées ;
- **la préparation de l'avenir** devra se faire au terme d'une coordination des besoins à long terme, dans la mesure où les impératifs militaires le permettront. Une politique commune d'investissement technologique sera promue, en respectant les équilibres et la complémentarité ;
- **les acquisitions** devront se faire en cherchant à améliorer la base industrielle et technologique de défense européenne et à tirer profit de pôles d'excellence existants. La mise en concurrence devra, dans toute la mesure du possible, s'exercer au mieux ;
- **la coopération industrielle** devra se faire dans le but d'un renforcement de la compétitivité de la base industrielle et technologique, tandis que les pays renonceront à un calcul analytique du juste-retour industriel programme par programme, pour le remplacer par la recherche d'un équilibre global multi-programmes et pluriannuel. Le but recherché est une réelle complémentarité industrielle garantissant l'approvisionnement des forces à moyen et long terme;
- **la participation d'autres partenaires** que la France et l'Allemagne est souhaitée, dès lors que ceux-ci acceptent les principes énoncés et que chacun des partenaires approuve l'entrée du candidat.

mise en place de l'élément précurseur de l'agence franco-allemande

La mise en place d'une structure devant préparer l'établissement d'une agence franco-allemande de l'armement a été décidée par les ministres de la défense français et allemand lors du sommet de Baden-Baden le 7 décembre 1995. Cette structure a été officiellement créée le 5 février 1996. Cet "élément précurseur" a reçu pour mandat de préparer la mise en place d'une structure de coopération franco-allemande dans le domaine des armements qui devra être opérationnelle le 1er juillet 1996.

L'"élément précurseur" est pour l'heure constitué de 6 personnes. Leur mission sera d'élaborer des propositions qui seront soumises au conseil de défense franco-allemand, et notamment :

- l'arrangement administratif;
- les règles financières qui seront appliquées dans ce cadre ;
- les règles contractuelles ;

- la rédaction d'un guide pour la conduite des programmes d'armement en coopération ;
- la mise en oeuvre des principes approuvés lors du sommet de Baden-Baden.

La déclaration de Baden-Baden prévoit explicitement que cette structure pourra s'ouvrir à d'autres pays qui souhaiteraient y adhérer pleinement. Il semble toutefois opportun d'attendre les premiers résultats du fonctionnement de l'agence pour procéder à l'agrégation d'autres pays européens. Cependant, certains pays se sont d'ores et déjà portés candidats à cette structure dès l'annonce de sa création. C'est le cas de la Grande-Bretagne, l'Italie ou la Hollande.

ANNEXE 10 :

LES AIDES A L'EXPORTATION

L'Etat intervient à plusieurs niveaux dans le soutien financier aux exportations d'armements. Ces concours sont proposés de la phase d'industrialisation à la mise en oeuvre et à la bonne exécution du contrat. Le poids relatif de ces procédures, ainsi que leur nature même, diffèrent sensiblement. Elles concernent tantôt des avances remboursables, tantôt des garanties d'achat ou de paiement, des aides indirectes, voire directes.

Un équipement de défense destiné à l'exportation peut bénéficier des aides suivantes :

- en amont, l'aide militaire technique ;
- la procédure de l'article 90, avances remboursables en phase d'industrialisation ;
- la procédure de l'article 29, garantie de rachat en phase d'industrialisation ;
- les aides à l'exportation du ministère de la Défense, frais de salons et de missions ;
- les procédures de garantie des contrats militaires par la DREE et la COFACE.

L'aide militaire technique

Il s'agit d'une aide militaire de coopération que la France a développé essentiellement pour des raisons historiques, par le biais de la Mission Militaire de Coopération (MMC) située auprès du ministre de la Coopération. Cette action est tournée principalement vers les pays dits du "Champ", c'est à dire, grosso modo, les pays avec lesquels la France entretient des liens privilégiés depuis la décolonisation. La politique de soutien de la MMC se traduit par des dons directs de matériels militaires, des missions d'assistance militaire technique ou des formations de stagiaires.

Le budget annuel de cette aide est environ de 783 MF par an, en baisse de 20 % depuis 1985. Il se répartit en trois catégories :

- une ligne d'aide pour l'achat et l'entretien de matériel qui correspond à environ un quart du budget total, et s'élève en moyenne à 200 MF depuis 5 ans, après avoir baissé d'environ 30 %. Le matériel exporté est neuf, d'origine française à 90 %. Il s'agit essentiellement de véhicules de la gamme tactique, c'est à dire des véhicules de gendarmerie ou des blindés légers. Les principaux pays destinataires sont les grands pays de l'Afrique francophone de l'ouest. Les

décisions d'aides sont prises par le chef de la mission militaire sous le contrôle de ses autorités hiérarchiques qui sont à la fois le ministre de la Coopération et le Chef d'état-major des armées ;

- la part la plus importante est représentée par l'aide militaire technique proprement dite qui représente environ 60 à 65 % du budget, soit une moyenne assez stable de 550 MF sur près de 10 ans. Cette aide permet de financer un important réseau d'assistants militaires techniques composés d'officiers et sous-officiers qui assurent des tâches de gestion de matériel d'armement ou d'instruction dans des écoles interafricaines. Ils assurent par ailleurs des postes de commandement ou de conseil technique dans les forces armées de certains pays du Champ. Une de leur mission est de faciliter l'acquisition et l'utilisation de matériels français ;
- la formation de stagiaires militaires étrangers en France est le troisième volet de cette aide, et représente en moyenne 110 à 120 MF par an.

Le principal intérêt de cette aide est de reposer sur des réseaux et des procédures bien éprouvés ainsi que sur des budgets relativement stables. Elle permet une action sur la durée.

La mission militaire de coopération est quasi exclusivement orientée vers les pays du Champ, essentiellement les pays d'Afrique francophone. Sans doute serait-il intéressant d'étudier un redéploiement partiel de cette aide vers des pays où la coopération peut trouver aussi sa justification par les possibilités qu'ils offrent dans le domaine des exportations de défense.

Les aides à l'exportation du ministère de la Défense

Il s'agit de l'article 10 du chapitre 37-31 de la section commune du Budget du ministère de la Défense au titre des "participations de l'Etat aux dépenses d'expansion économique et de coopération technique". Il est doté d'environ 40 MF par an. Ces aides sont essentiellement des participations de l'Etat aux opérations de promotion des matériels à destination des pays clients.

Ces aides sont essentiellement de quatre types :

- les missions de promotion de matériels d'armement à l'étranger. Ces dernières font l'objet de conventions signées entre les industriels et la DRI. Le taux de participation de l'Etat aux dépenses réelles des dossiers retenus pour ce type de convention varie de 25 à 50 %, le taux de remboursement sur les ventes de matériels varie quant à lui de 1 à 2,5 %. Les dépenses afférentes à ces conventions représentent en moyenne 30 à 50 % de la procédure, tandis que les remboursements s'établissent à environ 1 MF par an ;
- les frais liés aux salons d'armement, dont le montant varie fortement en fonction des dates du salon du Bourget. Les aides représentent en moyenne 12 MF par an, sachant que les années où a lieu le salon du Bourget, ces montants s'élèvent à environ 16 MF ;
- les missions simples à l'étranger pour environ 3 à 4 MF par an ;
- une ligne spécifique qui représente une part (environ 30 %) du coût des conseillers techniques militaires détachés notamment auprès des

administrations des pays du Golfe, pour promouvoir et assurer l'utilisation de matériels français. Cet engagement nouveau s'élève à environ 2 MF.

La procédure de l'article 29

La procédure dite de l'article 29 de la loi de finances pour 1958 est une aide accordée par l'Etat pour favoriser les exportations de matériels d'armement en permettant aux industriels de lancer des fabrications sans avoir encore obtenu de contrats signés avec des acheteurs étrangers. Seuls les matériels déjà adoptés par les armées françaises ou en voie de l'être sont éligibles.

La garantie consiste en un engagement de l'Etat de racheter pour les Forces Armées la part de matériel qui n'aurait pas pu être vendue à l'exportation. Il s'agit donc d'une garantie, partielle ou totale selon le contrat conclu, contre un échec à l'exportation. Cela représente un atout essentiel dans la négociation commerciale elle-même en permettant de proposer aux clients des délais de livraison courts, la fabrication ayant pu être lancée par avance dans de bonnes conditions financières grâce à des nantissements auprès du système bancaire.

Les dossiers sont déposés par les industriels auprès des directions techniques de la DGA, puis les demandes sont centralisées par la DRI qui assure par ailleurs le secrétariat de cette procédure, et présentées à une commission interministérielle présidée par le Secrétaire Général de la Défense Nationale ou son représentant. Les membres de cette commission sont les directeurs du Trésor, du Budget, de la DREE, le Chef d'Etat-major des Armées, le directeur des programmes d'armement, le délégué aux relations internationales ainsi que le directeur des affaires économiques du ministère des Affaires étrangères.

Le champ d'application de cette procédure, initialement limité aux matériels aéronautiques, a été progressivement étendu aux matériels navals et terrestres.

Les crédits affectés à cette procédure sont limités par un plafond d'autorisation de programme fixé actuellement à 1 080 MF. Si les industriels parviennent à réaliser les exportations prévues, ils le notifient à la DGA qui peut ainsi résilier la garantie de l'Etat correspondante et engager alors de nouveaux crédits pour d'autres fabrications dans la limite du plafond. Pour l'Etat, la mise en application de la garantie se traduit par le rachat des matériels non exportés. Le "coût" effectif de ces rachats de matériels est très variable suivant les années. La moyenne est d'environ 80 MF par an. Ce coût n'est pas un coût budgétaire direct puisque ces achats se substituent à d'autres achats de matériels qui auraient été effectués par les Forces Armées.

Dans la pratique, cette procédure ne pose pas de problème majeur, le choix des soutiens de programmes se faisant en étroite collaboration avec les Etats-majors.

La baisse des crédits budgétaires du Titre V risque de faire baisser dans les mêmes proportions le plafond des autorisations de programme de cette procédure, ce qui se traduirait par une baisse des soutiens des entreprises exportatrices.

La procédure de l'article 90

Cette procédure consiste en une avance remboursable en cas de succès, pour l'industrialisation de matériels d'armement destinés à l'exportation. Les aides financières accordées au titre de l'article 90 résultent de l'application des dispositions de l'article 5 de la loi de finances rectificative pour 1963, modifiée par l'article 90 de la loi de finances pour 1968.

Ces dispositions ont pour but de faciliter la présentation en temps utile de matériels aéronautiques et de matériels d'armement complexes destinés à l'exportation. Elles permettent, lorsqu'une étude des marchés potentiels a fait apparaître une possibilité de vente d'un type de matériel non encore fabriqué en série pour les besoins nationaux, l'attribution d'avances remboursables destinées à couvrir partiellement certaines dépenses liées à l'industrialisation des matériels. Ces dépenses sont ultérieurement remboursées à l'Etat sur les produits des ventes de matériels.

La gestion de cette procédure s'effectue sur un compte spécial du Trésor (904-15), et c'est une commission interministérielle présidée par le Secrétaire Général de la Défense Nationale ou son représentant qui statue sur l'octroi des aides. Cette commission siège deux fois par an. En sont membres la direction du Trésor, la direction du Budget, la DREE, le Chef d'état-major des armées, les directeurs des services financiers et des programmes d'armement, le délégué aux relations internationales et les directeurs techniques concernés du ministère de la Défense, ainsi que le directeur des affaires économiques et financières du ministère des Affaires étrangères.

En principe, ne sont éligibles au titre de la procédure, que les matériels d'armement (toutes armes depuis la réforme de 1968) dont la vente à l'exportation n'est possible qu'à la condition d'être préalablement adaptés aux besoins des Etats clients. Les avances accordées sont destinées à couvrir partiellement - jusqu'à 50 %, le reste étant à la charge de l'entreprise - les dépenses d'industrialisation, soit :

- constitution de liasse de présérie ou de série ;
- fabrication d'outillage de présérie ou de série ;
- présérie, et exceptionnellement les dépenses relatives à un stade technique antérieur (R et D). Cette aide ne couvre donc pas les dépenses liées à des fabrications en série, les frais de lancement commerciaux et les investissements généraux de l'entreprise.

Les dossiers sont actuellement retenus par tranches annuelles, et les sommes prêtées - via le Crédit National - sont remboursées annuellement en fonction des ventes réalisées ; le remboursement dépend du succès commercial du produit pour lequel l'avance a été consentie. Les intérêts sont eux aussi exigibles annuellement, après une franchise de deux années. Le taux d'intérêt, après franchise de deux ans, est augmenté de deux points chaque année, et plafonné actuellement à 6,75 %. Dans l'hypothèse où, au bout de 15 ans, l'avance consentie n'est pas intégralement remboursée, l'entreprise est déliée de ses engagements vis-à-vis de l'Etat.

Cette procédure fonctionne en autofinancement depuis 1983, date de la dernière dotation budgétaire. A ce jour, seules les redevances des entreprises exportatrices alimentent le compte et permettent de financer de nouveaux projets, à hauteur d'environ

80 MF par an. Au total, les ressources cumulées de cette procédure représentent 2,5 MdF depuis 1965, et ont permis de générer un chiffre d'affaires d'environ 8,7 MdF sur la même période.

Cette procédure présente l'avantage de ne pas être une aide directe à l'exportation, mais une aide à la phase finale du développement d'un matériel. C'est donc une aide aux entreprises assortie d'un objectif industriel précis qui est de mettre sur le marché un nouveau produit. Par ailleurs, les savoir-faire acquis par l'intermédiaire de cette procédure peuvent être réutilisés à des fins purement nationales. S'il est difficile de définir dans quelle mesure exacte l'exportation d'un produit se fait grâce à elle, la procédure de l'article 90 facilite à l'évidence l'exportation en faisant partager le risque des frais d'industrialisation entre l'entreprise et l'Etat.

Toutefois, les fonds disponibles sont très faibles (environ 80 MF par an), et ne permettent pas des opérations de grande ampleur. Les difficultés actuellement rencontrées à l'exportation induisent à moyen terme le risque d'un tarissement de cette procédure, car cette dernière survivait grâce aux remboursements des entreprises en cas de succès. Par ailleurs, l'annualité stricte de financement et de remboursement n'est sans doute pas la méthode la plus adaptée à un processus de type industriel.

Il paraît opportun de **renflouer la procédure par voie budgétaire** sur deux ou trois ans, de **retenir et soutenir les dossiers par phase industrielle** (constitution de liasse de présérie ou de série ; fabrication d'outillage ; présérie), et non plus annuellement comme c'est le cas actuellement. On se rapprocherait ainsi des réalités industrielles. Enfin, on recommande **d'étendre son champ d'application à d'autres phases**, en amont et en aval : coûts d'études et de développement des matériels d'exportation, coûts d'industrialisation proprement dits.

Les procédures de financement des exportations militaires

Les contrats militaires relèvent de l'ensemble du dispositif d'aides à l'exportation relatif aux grands contrats de biens d'équipement, à une exception majeure près. En effet, ces contrats militaires ne sont pas éligibles à l'inscription dans les protocoles financiers d'Etat à Etat, c'est à dire des prêts à taux réduits ou des dons. Le système français de soutien met en jeu des procédures de garantie et de financement dont l'instruction est faite par la Compagnie Française d'Assurance pour le Commerce Extérieur (COFACE), sous la tutelle de la DREE et du Trésor.

Dans le domaine des biens d'équipement civils, les grands pays exportateurs se sont mis d'accord pour éviter des surenchères en matière financière qui leur seraient finalement préjudiciables. Ils suivent donc un ensemble de règles dites du "consensus OCDE" qui s'appliquent aux conditions de crédits à l'exportation soit en matière d'assurance, soit en matière de financement.

Dans le domaine militaire, il n'existe aucun accord officiel de ce type, mais en fait, les grands exportateurs d'armement s'entendent pour respecter à peu près les mêmes normes que dans le domaine civil.

La prise en garantie d'un contrat militaire relève de trois volets qui sont constitués par la politique de crédit, l'instruction des dossiers, la prise en garantie par la COFACE.

La politique de crédit

La politique de crédit est définie chaque année par le ministre de l'économie sur la base des propositions de la DREE et de la direction du Trésor. Cette politique fixe pays par pays le montant maximum des risques nouveaux susceptibles d'être garantis. Pour la définir, un ensemble de critères très complet est utilisé, notamment la situation financière, la régularité des remboursements de l'Etat ou des grands acteurs privés, ou encore la situation politique. Elle s'établit au regard de deux possibilités, le court terme (c'est à dire peu ou prou les paiements comptants), et le moyen terme (crédit). Pour chacune de ces catégories, la politique de crédit est fixée comme suit :

- interdiction : aucune affaire ne peut être prise en garantie ;
- surveillance renforcée : cela équivaut à une interdiction pure et simple, ce terme étant employé essentiellement à destination des pays d'Afrique en difficulté financière ;
- plafond : Celui-ci peut être variable, de 10 MF à 4 000 MF ;
- surveillance : Il n'y a pas de plafond, mais chaque affaire est étudiée au cas par cas ;
- libre : Pas de problème, vise surtout les pays OCDE et quelques pays dont la situation financière est particulièrement saine.

Pour les affaires militaires, qui ne sont pas formellement dépendantes de cette politique de crédit, la pratique se calque toutefois sur cette dernière. Lorsque des plafonds civils existent, le montant des contrats garantis pour les matériels militaires peut atteindre la moitié de ceux-ci.

L'instruction des dossiers

Les dossiers de prises de garantie sur des contrats militaires ne peuvent être examinés qu'après avoir reçu une autorisation par la CIEEMG (niveau négociation ou vente). La DREE est d'ailleurs l'un des quatre membres de la CIEEMG à avoir une voix délibérative, ce qui lui permet de connaître par avance les dossiers qui feront probablement l'objet d'une demande de prise en garantie.

L'accès aux différentes procédures de garantie et de financement est ouvert aux entreprises sur décision de la commission des garanties qui dépend du ministre de l'économie. La Commission des Garanties est présidée par le Directeur des Relations Economiques Extérieures ou son représentant (le sous-directeur des affaires financières). Sont membres de cette commission des représentants des directions du Trésor, du Budget, du ministère des Affaires étrangères, du ministère de la Défense (DGA/DRI). La Commission des garanties militaire se réunit chaque mois, et traite environ une cinquantaine de dossiers qui sont instruits par la COFACE et suivis par le bureau des affaires militaires de la DREE.

Après avoir recueilli l'avis de la commission, le Directeur de la DREE prend une décision de prise en garantie, mais le Trésor a un pouvoir de saisine du ministre de l'économie (le trésor a la tutelle de l'ensemble des mécanismes de l'assurance-crédit), suspensif des décisions prises. Par ailleurs, lorsque des prises en garanties pour des affaires militaires sont susceptibles de dépasser le plafond prévu pour un pays au sein de la politique de crédit, le directeur de la DREE, souvent en commun avec le directeur du Trésor, fait une demande au ministre visant à lever le plafond pour cette affaire spécifique. A cette occasion, les avis de la DREE et du Trésor peuvent diverger.

La Commission des garanties définit les conditions précises de la prise de garantie qui sera supportée par la COFACE. Ces conditions peuvent être résumées comme suit :

- pour le crédit acheteur : le taux de couverture ne peut excéder 85 % du montant du contrat ;
- pour le crédit acheteur : la durée ne peut excéder 10 ans (en général, de 2 à 7 ans) ;
- seuls les matériels "non consommables" peuvent faire l'objet de crédit, ce qui exclue les munitions, les missiles et les pièces de rechange. Des exceptions sont toutefois faites pour les missiles (cas des Exocet).

La prise de garantie par la COFACE

La COFACE est depuis juin 1994 une société anonyme privée du fait de la privatisation de la totalité de son actionariat. Ce dernier se répartit en trois parties principales : établissements de crédits (50,1 %), assureurs (27,9 %) et réassureurs (22 %). Les nouveaux statuts confirment l'exercice de trois activités distinctes :

- la garantie de risque pour son propre compte ;
- la gestion des procédures publiques pour le compte de l'Etat, c'est à dire la gestion des crédits et des garanties à moyen terme ainsi que l'assurance prospection ;
- l'information commerciale et le recouvrement de créances.

Dans son ensemble, la COFACE couvre environ 25 % des exportations françaises (civiles et militaires), c'est à dire 300 milliards de francs. Ces garanties s'effectuent contre versement par les entreprises exportatrices de primes dont le taux varie en fonction de la "qualité du risque" du pays. Les grands contrats représentent environ 100 MdF par an de couverture. Le coût pour les Finances publiques de cette couverture, qui a culminé à 11 MdF en 1990, est nul en 1995. Ce redressement tient pour l'essentiel au fait que les grandes crises de la dette (notamment en Amérique Latine) sont passées, et que l'Etat a adopté une politique de risque plus sélective.

S'agissant des affaires militaires, le montant total des encours de garanties par la COFACE s'élève, à la fin de l'année 1995, à 94 MdF, se partageant à parts égales entre les garanties au comptant et les garanties sur le crédit. Le Moyen Orient représentant environ 40 % de cet encours l'Asie 28 %, l'Europe 17 %, l'Amérique 9 %, l'Afrique 6 %. Le montant des affaires prises en garantie est toutefois très variable suivant les années, de même que la conclusion effective de prises en garanties lors de la signature d'un contrat :

	1990	1991	1992	1993	1994
Promesses de garantie	44,5	22,8	44,5	60,8	26
Garanties effectives	2,6	6,9	8,6	32,5	10

en milliards de francs

Jusqu'en 1980, les contrats faisaient l'objet de paiements au comptant à hauteur de 85 % en moyenne. Cette part est tombée régulièrement jusqu'en 1990 pour atteindre 31 %. La situation s'est redressée depuis, avec une part au comptant de 79 % en 1993 et de 64 % en 1994, mais ce redressement est essentiellement dû à deux grands contrats dont le montant est particulièrement élevé. Si l'on excepte ces contrats (Taiwan et EAU), la tendance reste à l'augmentation des garanties sur des contrats passés à crédit.

Le montant des arriérés militaires est passé de 3 MdF en 1988 à 24 MdF en 1991, pour toutefois se réduire légèrement et s'établir à la fin de l'année 1995 à 19 MdF. Il est intéressant de noter que près de 80 % de ces arriérés sont concentrés sur 5 pays seulement : l'Egypte, l'Irak, le Pérou, le Maroc et la Jordanie.

Cette situation a conduit le ministère de l'économie à durcir la politique de crédit dans le domaine des affaires militaires en contribuant à réorienter sensiblement les exportations vers les pays solvables. Cette politique a permis de redresser les comptes des garanties militaires depuis quelques années, au point de dégager depuis 1993 un solde net positif.

La procédure de financement des exportations militaires suscite quelques remarques de la part des utilisateurs. Celles-ci ne portent pas sur le fondement même de cette procédure, mais sur son fonctionnement et son champ d'application :

- l'inéligibilité des ventes de matériels de défense au titre des protocoles ;
- la difficulté de faire passer les missiles au crédit ;
- l'impossibilité de faire du crédit sur les pièces de rechange ;
- la durée des crédits ne correspond pas à la durée normale d'amortissement des matériels d'équipement.

Enfin, les difficultés de la coordination interministérielle sur les grands contrats sont souvent mentionnées comme étant un facteur important de retard dans les prises de décision.

ANNEXE 11 :

LES COMPENSATIONS

Présentation générale

Les compensations constituent désormais une donnée de fait du commerce international, particulièrement dans le domaine de la défense. Plusieurs phénomènes ont contribué ces vingt dernières années à faire réapparaître sous une forme moderne le troc ancestral. Le ralentissement économique mondial et la baisse des budgets de défense conduisent les pays exportateurs de matériels de défense à une concurrence jusque là inégalée. Cette dernière déborde largement de la simple concurrence par les prix ou les qualités techniques des matériels proposés, et amène les pays exportateurs à créer un environnement du matériel attractif pour les pays clients. Il peut s'agir de la formation amont ou aval, du service après vente, mais aussi, et de plus en plus, d'une association plus ou moins directe au développement économique du pays acheteur, notamment par le biais des compensations. Par ailleurs, les pays clients profitent de l'intensité de la concurrence entre les exportateurs pour obtenir des contreparties au contrat qui améliorent leur propre situation économique ou industrielle.

Les compensations sont donc réapparues dans le courant des années 70 et, selon les estimations, pourraient atteindre aujourd'hui de 10 à 15 % du commerce international, sans doute plus si l'on considère que de nombreuses compensations ne font pas l'objet de publicité. L'évolution du nombre de pays qui exigent ou font appel aux compensations dans leurs relations de commerce international est frappante :

1972	15	pays
1979	27	pays
1983	88	pays
1995	100	pays

La plupart des pays font ainsi appel à ce type de mécanisme, qu'il s'agisse de pays industrialisés ou nouvellement industrialisés, des anciens pays à économie centralisée, des pays en voie de développement ou des pays exportateurs de pétrole. Ces groupes de pays utilisent les compensations selon des modalités et dans des buts variés.

Les pays industrialisés, et même très industrialisés, imposent des compensations industrielles ou commerciales. Ils cherchent à protéger, voire accroître l'activité économique générale, particulièrement industrielle, et à équilibrer leurs balances commerciales. Ces pays réalisant la majeure partie de leurs échanges entre eux, les

compensations financières ne sont pratiquement pas utilisées, au profit de l'offset, particulièrement dans les secteurs de la défense, de l'aéronautique et de la haute technologie.

Les anciens pays à économie centralisée pratiquaient essentiellement des compensations sous forme de contre-achat. Actuellement ils les recherchent davantage sous forme financière afin de pallier leur situation financière difficile.

Les pays en voie de développement recherchent les compensations afin de parer aux aléas des marchés internationaux des matières premières, et aussi d'accéder rapidement à certaines technologies des pays avancés.

Les pays exportateurs de pétrole diminuent beaucoup les possibilités de troc portant sur le pétrole en raison de l'évolution générale des marchés pétroliers. Cette tendance profite aux offsets, moyen pour eux de soutenir leur développement.

Les différentes formes de compensation

On peut classer les mécanismes de compensations selon trois catégories :

Les compensations commerciales

Le troc, qui se définit comme un échange direct et en principe simultané de biens ou de services contre d'autres, sans qu'il y ait règlement monétaire.

Le contre-achat, ou la promotion des exportations du pays client, est un procédé par lequel l'exportateur s'engage à acheter ou à faire acheter auprès de son client des biens ou services pour un montant correspondant à un pourcentage convenu du contrat d'exportation.

Les compensations (ou offsets) directes ou industrielles

L'achat en retour consiste en une opération aux termes de laquelle un exportateur de biens d'équipement s'oblige à reprendre tout ou partie des biens produits fabriqués par ces équipements.

L'offset quant à lui concerne des échanges portant sur des biens de haute technologie, le plus souvent sur des contrats de montant élevé. L'offset est particulièrement fréquent dans le domaine des ventes de matériels de défense. D'une manière générale, il s'agit pour le pays client de faire admettre auprès de son opinion des dépenses parfois impopulaires par des contreparties en termes d'infrastructures industrielles, de capacités technologiques ou d'emplois. Cette catégorie de compensation est de plus en plus utilisée, notamment par les pays industrialisés, comme un outil d'ajustement conjoncturel, tandis que pour les pays nouvellement industrialisés ou en voie de l'être, il s'agit d'acquérir ou d'étendre rapidement des capacités industrielles nouvelles.

Les offsets directs correspondent à une coproduction d'une partie du bien vendu dans le pays acheteur, tandis que l'offset semi-direct correspond à des coproductions de biens dans le même domaine industriel que le bien vendu. Les deux types d'offsets se traduisent par des transferts de technologies ou des sous-traitances.

Les compensations indirectes d'investissements productifs

Les investissements productifs dans le pays acheteur sont une pratique qui est surtout demandée par des pays peu industrialisés ou en voie de l'être afin de développer leur tissu industriel dans des domaines variés de production de biens d'équipement. Elle est particulièrement demandée par les pays pétroliers du Moyen Orient qui veulent par ce biais étendre et diversifier leur tissu industriel. Ces investissements peuvent être réalisés soit par l'exportateur lui-même, soit par des partenaires tiers que l'industriel exportateur se charge de trouver.

Par ailleurs, d'autres procédés de compensations plus financiers, comme les échanges de créances, sont parfois utilisés dans les échanges internationaux, mais rarement dans les ventes d'armements.

L'expérience des compensations en France

Les compensations ne sont pas spontanément proposées par les exportateurs aux pays clients, mais la plupart du temps imposées par ces derniers (cf. en annexe une liste de principaux pays demandeurs dans le secteur de la défense) pour des raisons variées. Dans ce cadre, la nécessité d'accroître l'attractivité générale d'un contrat d'armement vis à vis de la concurrence a conduit les exportateurs à développer cette activité. Les industriels principalement, ainsi que l'administration et différents autres acteurs se sont organisés pour répondre à ces demandes.

Les industriels sont les premiers concernés par ces obligations. Toutefois, tous ne sont pas armés de la même manière pour y faire face. Les grands maîtres d'oeuvre français se sont efforcés de développer une compétence dans ces domaines, puisque susceptibles d'être à un moment donné en première ligne vis à vis du client dans la négociation des offsets. Deux groupes sont particulièrement actifs dans ces activités, Thomson et Matra. On observe que ces deux groupes constituent des ensembles aux activités diversifiées, incluant des activités de défense. Cette situation leur permet d'identifier plus aisément les besoins ou de répondre plus facilement à des demandes d'investissement.

Thomson-CSF s'est organisé en créant une filiale, Thomson Compensation International, cette dernière ne traitant que de la partie des compensations indirectes d'investissements productifs pour l'ensemble du groupe. Elle fonctionne sur la base de mandats qui lui sont donnés par les différentes branches de Thomson-CSF. Elle répond de surcroît aux demandes de divers entreprises du secteur de la défense pour traiter ces sujets. S'agissant des compensations directes, elles sont examinées directement par les différentes branches industrielles de Thomson-CSF afin de répondre au mieux à la demande des clients.

Matra quant à elle s'est dotée dès le début des années 80 d'une organisation spécifique qui s'articule elle aussi en deux parties. Une cellule au sein de la direction commerciale exportation est chargée des contreparties indirectes, tandis que la direction des opérations internationales au sein de la direction des opérations de défense se charge des contreparties directes grâce à un "groupe contreparties" créé fin 1994 et qui réunit les correspondants contrepartie des filiales industrielles du groupe.

Les banques, après avoir tenté de développer une compétence opérationnelle dans ce domaine, se sont pratiquement toutes repliées. Elles interviennent désormais essentiellement dans l'activité de détection des possibilités d'investissement en faisant jouer leurs réseaux mondiaux de correspondants bancaires, et de conseil sur les montages financiers appropriés.

Les offices mettent en avant leur connaissance des pays clients pour intervenir dans le processus des contreparties. Toutefois, il ne semble pas que les industriels les plus concernés par ce domaine d'activité fassent régulièrement appel aux offices, car ils bénéficient de plus en plus de leurs propres réseaux commerciaux.

L'ACECO (Association pour la Compensation des Echanges Commerciaux), qui fonctionne comme un club d'entreprises, était particulièrement active dans le domaine des compensations en direction des anciens pays de l'Est, activité actuellement en déclin. Toutefois, l'ACECO continue son activité essentiellement pour les PME dont les capacités sont trop limitées pour traiter à elles seules les phénomènes de compensation. Cette action consiste en une mise à disposition d'informations et une mise à jour des obligations pays par pays, en des conseils de montage de compensations de toutes sortes, en l'organisation de contacts avec des réseaux bancaires ou administratifs, comme celui des postes d'expansion économique de la DREE.

La DREE s'est aussi dotée d'un bureau chargé des compensations. Ce bureau travaille notamment sur les compensations des grands contrats à l'exportation donnant lieu à des compensations indirectes (la partie directe restant traitée exclusivement par les industriels). Pour ce faire, elle dispose du réseau des postes d'expansion économique (PEE). Ainsi, la DREE peut être l'intermédiaire entre un exportateur soumis à une obligation de compensation, et un importateur, pour le diriger vers le pays client du précédent, et tenter de rendre éligible au titre des compensations les biens ou services dont il est demandeur.

D'une façon générale, le pourcentage d'obligations de contreparties est très variable, selon les pays et selon les cas. Il semble que plus les pays clients sont développés, plus les obligations sont importantes. Ainsi, tandis qu'un pays en voie de développement n'exigera guère plus de 10 à 20 % de compensations, un pays fortement industrialisé pourra aller jusqu'à exiger plus de 200 % de compensations (cas de 2 affaires françaises en Autriche). Par ailleurs, au sein même des compensations, l'industriel tentera systématiquement de minimiser la part de compensations directes (coûteuses à mettre en place et qui désorganise sa production nationale). Dans l'ensemble les industriels français, vis à vis des pays industrialisés, tentent de ne pas dépasser une part de 30 % de compensations directes, pour 70 % de compensations indirectes, industrielles ou commerciales.

Les contreparties ont un coût pour l'industriel, qu'elles soient directes ou indirectes. Il est possible d'estimer ce coût à environ 3 % (plus ou moins 1 point selon le degré des obligations). Le non-respect des obligations est sanctionné par des pénalités dont le calcul est variable suivant les pays. Enfin, certains investissements ou contreparties directes ou indirectes peuvent se voir affecter un coefficient multiplicateur suivant l'intérêt que le pays clients voit dans l'opération (les investissements productifs ou dans la haute technologie sont souvent valorisés de cette manière).

Les compensations directes sont les plus chères et les plus délicates à mettre en place. Une partie de ces obligations peuvent être analysées comme étant des délocalisations ou des pertes de plan de charges pour les unités de production nationales. De même, il existe un risque que les groupes industriels utilisent leur réseau national de sous-traitance comme un "soufflet" d'ajustement pour la part directe des compensations exigée. Il convient donc, et les industriels en sont conscients, de limiter au maximum cette part.

Les compensations indirectes, bien qu'elles soient compliquées à mettre en place, sont sans doute les compensations les moins gênantes pour les entreprises, et peuvent même les servir à terme. Si la rentabilité des investissements faits reste aléatoire, un industriel qui gère globalement et tous pays ses obligations de compensation peut en tirer partie. En effet, les flux générés peuvent permettre à terme de procéder à des opérations triangulaires qui sont susceptibles de créer les conditions favorables à une auto-alimentation du système. Par ailleurs, un groupe aux activités fortement diversifiées pourra beaucoup plus aisément proposer des compensations dans des domaines très variés, voire en profiter pour approvisionner certaines de ses branches à moindre coût.

Toutefois, le risque est de voir apparaître des conflits internes au groupe, certaines branches ayant intérêt à faire payer cher les importations issues d'une unité de compensation (afin de remplir au mieux et au plus vite ses obligations), tandis qu'une autre branche aura intérêt à s'approvisionner au coût moindre.

L'organisation est conduite par la nécessité de souplesse et de forte présence de l'industriel principalement intéressé par les opérations de compensation. Les pays clients voient dans l'implication véritable de l'industriel une garantie que les compensations seront exécutées correctement. Les intervenants autres que les industriels ne peuvent donc intervenir qu'en force d'appoint ou de conseil.

Le phénomène des compensations, désormais inévitable pour les grands exportateurs, peut les servir à terme. L'effet de levier de la mise de départ de 3 % environ du contrat dans le montage des compensations, peut devenir un atout pour nos industriels. Profiter du désir de la plupart de nos pays clients de développer leur économie via les compensations peut permettre de diminuer, voire d'annuler le handicap de prix que nos matériels présentent à l'exportation. Certains industriels estiment qu'un dossier de compensation attractif peut permettre de surmonter un handicap de prix par rapport à la concurrence de 10 à 20 %.

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Monsieur Xavier de **VILLEPIN**, Président de la commission de Défense, Sénat
Monsieur Jacques **BOYON**, Président de la commission de la Défense et des forces armées, Assemblée Nationale
Monsieur Pierre **JOXE**, ancien Ministre de la Défense
Monsieur André **GIRAUD**, ancien Ministre de la Défense
Monsieur Marceau **LONG**, Ancien vice-Président du Conseil d'Etat
Monsieur Bernard **LEROY**, Député, Chargé de mission par le Premier Ministre

Ministère de la Défense

Monsieur Charles **MILLON**, Ministre
Monsieur Philippe **BOULIN**, Rapporteur du groupe n°4 du comité stratégique

Général Jean-Philippe **DOUIN**, Chef d'état-major des armées
Amiral Jean-Charles **LEFEBVRE**, Chef d'état-major de la marine
Général Amédée **MONCHAL**, Chef d'état-major de l'armée de terre
Général Jean **RANNOU**, Chef d'état-major de l'armée de l'air

IGA Henri **CONZE**, Délégué général pour l'armement
IGA Daniel **BERTHAULT**, Délégué aux relations internationales
IGA Jean-Benoît **RAME**, Délégué aux programmes d'armement
IGA Jean-Paul **GILLYBOEUF**, Délégué aux stratégies industrielles et technologiques
IGA Gérald **BOISRAYON**, Directeur des constructions navales
IGA Jean-Pierre **RABAULT**, Directeur des missiles et de l'espace
IGA Michel **JAVELOT**, Directeur des systèmes terrestres et d'information
IGA Daniel **REYDELLET**, Direction des Constructions Navales
IGA François **GUERRIER**, adjoint au Délégué aux relations internationales
IGA Picrre **DEQUEST**, adjoint au Directeur de la stratégie industrielle et technologique
ICA Xavier **MARCHAL**, Attaché d'Armement près l'Ambassade de France à Washington

Monsieur Jacques **DEWATRE**, Directeur général de la sécurité extérieure
Monsieur Jean-Claude **MALLET**, Directeur des affaires stratégiques
Monsieur Pierre **CONESA**, Délégation aux affaires stratégiques
CGA Yvon **JOUAN**, Contrôle général des armées

Amiral Jacques **LANXADE**, ancien Chef d'état-major des armées
IGA Henri **MARTRE**, ancien Délégué général pour l'armement, Président d'honneur de l'Aérosaptiale
Amiral Pierre **LACOSTE**, ancien Directeur général de la sécurité extérieure

Ministère des Finances

Monsieur Jean **LEMIERRE**, Directeur du trésor
Monsieur François **VILLEROY de GALHAU**, Direction du trésor
Monsieur Christophe **BLANCHARD-DIGNAC**, Directeur du budget
Monsieur Jean-Pierre **LABOUREIX**, Direction du budget
Monsieur Laurent **GALZI**, Direction du budget
Monsieur Jean-Pierre **LANDAU**, Directeur des relations économiques extérieures
Monsieur Paul-Henry **RAVIER**, adjoint au Directeur des relations économiques extérieures
Monsieur Jean-François **BOITTIN**, Direction des relations économiques extérieures
Monsieur Jean-François **POTTON**, ancien chef du bureau des interventions spécifiques de la Direction des relations économiques extérieures
Monsieur André **BLANC**, Chargé de mission auprès du Ministre
Monsieur Jean-René **FONTAINE**, Contrôleur d'Etat chargé des offices

Ministère des Affaires Etrangères

Monsieur Bertrand **DUFOURCQ**, Secrétaire général
Monsieur Claude-Noël **MARTIN**, Secrétaire général adjoint
Monsieur Frédéric **GRASSET**, Directeur des affaires économiques et financières

Autres administrations

Monsieur Yves **GALLAND**, Ministre délégué aux finances et au commerce extérieur
Monsieur Jean **PICQ**, Secrétaire général de la défense nationale
Préfet Rémi **PAUTRAT**, Secrétaire général adjoint de la défense nationale
Monsieur Michel **FERRIER**, Directeur, Conseiller scientifique du Secrétariat Général de la Défense Nationale
Monsieur Didier **LOMBARD**, Directeur général des stratégies industrielles

Général Christian **QUESNOT**, Chef d'état-major particulier du Président de la République

Organismes liés au Ministère de la Défense

IGA Yves **SILLARD**, PDG, Défense Conseil International
Madame Edwige **AVICE**, PDG, Financière de Brienne
Amiral Joël **BODARD**, PDG, NAVFCO

Général Claude **GAUTHIER**, PDG, AIRCO
ICA Philippe **JAPIOT**, PDG, DESCO
Général François **MERMET**, PDG de STRATCO
Général Jean-Noël **SORRET**, Défense Conseil International
Général Jean-Claude **VARET**, PDG, COFRAS

Monsieur Jacques **DOUFFIAGUES**, ancien PDG de la SOFRESA
Monsieur Dominique **CASTELLAN**, PDG, DCN-International

Industrie

Monsieur Hervé **ARDITTI**, PDG, Photonetics ;Président, comité Richelieu
Monsieur Olivier **BAILLY**, Banque Indosuez
Monsieur Yves **BARBE**, PDG, Panhard
Monsieur Ivan **BARBOT**, PDG, OFEMA
Monsieur Jean-François **BIGAY**, PDG, Eurocopter
Monsieur Marc **CATHELINEAU**, PDG, Thomson-TCI
Monsieur Pierre **CHOUZENOUX**, Dassault Aviation
Général **CLARION**, OGA
Monsieur Jacques **CRESSON**, Président, ADECO
Monsieur Serge **DASSAULT**, PDG, Dassault Aviation ; Président, GIFAS
Monsieur François **DAVID**, Président de la COFACE
Monsieur Philippe **DELMAS**, Matra Maconi Space
Monsieur Jacques **DESPONT**, Banque nationale de Paris
Monsieur Bernard **DUBOIS**, PDG, Sofremi
Monsieur Jean-Charles **EDELSTENNE**, Dassault-Aviation
Monsieur Philippe **ESPER**, PDG, OGA
Monsieur Pierre **FAURE**, PDG, Sagem
Monsieur Noël **FORGEARD**, PDG, Matra Défense Espace
Monsieur Louis **GALLOIS**, PDG, Aérospatiale
Monsieur Alain **GOMEZ**, PDG, Thomson-CSF
Monsieur Claude **GOUMI**, Matra Défense Espace
Monsieur Jean-Paul **GUTH**, Lagardère groupe
Monsieur Jean-Charles **HOURCADE**, Thomson-CSF
Monsieur Daniel **HUET**, PDG, SOFMA
Monsieur Jean-Luc **LAGARDERE**, PDG, Lagardère groupe
Monsieur Hughes de **LESPINOIS**, PDG, Chantiers de l'Atlantique
Monsieur Jacques **LOPPION**, PDG, GIAT-Industries
Monsieur Guy **PERRIER**, Thomson CSF
Monsieur Jean **PIERSON**, PDG, Airbus Industries
Monsieur Patrick **PILLOT**, GIAT-Industries
Monsieur Pierre **POQUIN**, PDG, SFIM ; Président, GICAT
Monsieur Hubert **PUGA**, consultant
Monsieur Jean-Pierre **PUJES**, Thomson-CSF
Monsieur Bruno **REVELLIN-FALCOZ**, Dassault Aviation
Monsieur Bernard **RETAT**, Thomson CSF

Monsieur Yazid **SABEG**, PDG, CS Défense
Monsieur Iskandar **SAFA**, PDG, Constructions Mécaniques de Normandie
Monsieur Hervé **SCHWINDENHAMMER**, Président, Institut Aéronautique et Spatial
Monsieur Jean-Paul **SOULIE**, PDG, Euromoga
Monsieur Serge **TCHURUCK**, PDG, Alcatel-Alsthom
Monsieur Jacques **TEXIER**, Panhard
Monsieur Jean-Marie **WEYDERT**, PDG, Sofranem