

L'Europe, la France et l'Armement

Sous la direction de Nicole CHAIX

Ce pdf reprend l'édition par la
Documentation française de ce
document paru en 2004.
La mise en page a été adaptée à la
diffusion électronique par
François Lefaudeux
en mars 2018

L'Association des auditeurs du Centre des hautes études de l'armement (AACHEAr) est une association loi 1901 qui a pour but :

- de maintenir et de développer entre les personnes ayant participé aux travaux de la session nationale du Centre des hautes études de l'armement ou de la session méditerranéenne les liens qui se sont noués à cette occasion et que matérialise un précieux outil de travail, l'annuaire édité par l'association ;
- d'entretenir l'information de ses membres sur l'Armement ;
- d'encourager l'étude de questions intéressant l'Armement ;
- d'apporter son concours au Centre des hautes études de l'armement (CHEAr), centre qui dépend de la délégation générale pour l'armement du ministère de la défense.

***Avertissement** : Les participants aux groupes de travail se sont exprimés à titre personnel, sans engager leur hiérarchie professionnelle. Ils ne partagent pas toujours l'ensemble des points de vue exprimés.*

Association des auditeurs du CHEAr
École militaire
21 place Joffre
00445 ARMEES

Diffusion - vente
La documentation Française
29-31, quai Voltaire
75344 PARIS CEDEX 07
Tél : 01 40 15 70 00
Fax : 01 40 15 72 30

ISBN : 2-9514598-1-5
EAN : 9782951459816

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos.....	5
Introduction	7
Des concepts renouvelés	11
La dissuasion nucléaire quel avenir ?	13
Éthique des affaires : le cas de l'armement	43
Opinion publique et armement.....	81
De la défense à la sécurité.....	137
Des moyens adaptés	181
L'espace au service de la prévention et de la gestion des crises.....	183
L'industrie de défense peut-elle être autre chose qu'un arsenal ?	221
Défense européenne ou atlantique ?	269

Avant-propos

L'Association des auditeurs et cadres du Centre des hautes études de l'armement (AACHEAr), principal « Think Tank » français non étatique pour les questions d'armement, prend l'initiative, depuis dix ans maintenant, de lancer tous les deux ans au niveau national, des groupes de réflexion et d'action sur des thèmes liés à l'Armement et plus généralement, à la Défense.

Depuis janvier 2002, une centaine de personnes, adhérents de l'AACHEAr ou personnalités reconnues pour leur compétence ou leur expérience dans le domaine étudié, ont conduit un travail de réflexion, ont interviewé des dizaines de personnes, ont débattu sur les grandes préoccupations actuelles de l'Armement. En toute indépendance, elles ont fait des propositions parfois iconoclastes, souvent novatrices, toujours constructives.

Ce sont les résultats de ces travaux qui sont rassemblés dans le présent ouvrage.

Ces travaux, cette fois-ci encore, ont servi de support pour les V^e entretiens « Armement et Sécurité », lesquels se sont déroulés le 18 septembre 2003 dans les locaux du Sénat, à Paris. Les nombreux participants à ces entretiens ont apprécié cette année encore la qualité des travaux présentés et l'intérêt des débats de hauts niveaux qu'ils ont suscités.

L'AACHEAr est dépositaire de cette richesse nationale de réflexion et d'action, construite année après année depuis bientôt quarante ans.

L'AACHEAr se doit de la faire perdurer.

IGA (2s) Philippe HERVÉ
Président de l'Association des auditeurs du Centre
des hautes études de l'armement

Introduction

L'association des auditeurs et cadres du Centre des hautes études de l'armement (AACHEAr) constitue un lieu de débat privilégié, où des groupes de recherche et réflexion abordent, de façon prospective et en toute indépendance, avec la seule contrainte du sérieux et de la compétence, les grands enjeux politiques, économiques et aussi bien sûr capacitaires liés à l'armement et à la défense. Ces travaux ont donné lieu depuis dix ans à des Entretiens « Armement et Sécurité », devenus au fil des ans un forum où dialoguent et débattent les acteurs du monde de l'armement et de la défense.

Peut-on, en effet, aujourd'hui, raisonnablement penser notre défense comme nous le faisons dix ans auparavant ? Cette question fera peut-être sourire tant sa réponse est évidente ; pourtant elle n'est pas gratuite. Si le monde a changé, rendant impensable un maintien du *statu quo*, une réflexion poussée sur les implications de ce changement s'avère nécessaire.

Les défis sécuritaires d'aujourd'hui n'ont plus grand chose à voir avec ceux de la guerre froide : le monde est devenu incertain et les menaces diffuses. Répondre à la transnationalisation des menaces dans un monde en déficit de règles constitue autant de nouveaux défis pour les acteurs de la défense. De plus, les priorités de nos sociétés changent. Aujourd'hui, l'économie supplante largement la Défense dans l'agenda gouvernemental et médiatique. Le poids de l'opinion publique et de l'individualisme est de plus en plus lourd au sein de nos sociétés, et cette tendance n'épargne pas la défense. Aujourd'hui, des considérations éthiques ou sociales viennent interférer dans des décisions autrefois dictées par des impératifs stratégiques. En l'absence d'ennemi identifié, la question centrale n'est plus de savoir comment se défendre, mais, plutôt, que défendre ?

Que veut aujourd'hui l'opinion publique européenne ? Que sommes-nous prêts à défendre ? Telles sont aujourd'hui les questions fondamentales que nous devons soulever. Pourtant, la communauté de la défense et l'opinion publique entretiennent

des relations ambiguës, souvent teintées de méfiance. Le déficit d'information des populations, mais surtout leur ignorance du monde de la défense, est criant. Or, pour obtenir l'adhésion de la population, peut-être faut-il réfléchir à ses attentes réelles en terme de défense. Ainsi, que représente aujourd'hui le concept de défense dans nos sociétés modernes ?

Fil conducteur de nos travaux, cette interrogation nous est apparue comme un préalable nécessaire pour repenser notre défense. Chaque groupe a donc réfléchi sur les implications des bouleversements internationaux et des mutations sociétales sur notre appareil de défense. La question de l'avenir de la dissuasion nucléaire ne pouvait être éludée car sa place dans nos sociétés doit aujourd'hui être repensée au regard de contraintes tant stratégiques que sociétales. Nos sociétés post-modernes sont-elles toujours prêtes à assumer le poids du nucléaire ? Devant l'évolution des valeurs, peut-être est-il temps de se poser la question avant qu'une réponse trop simpliste ne s'impose peu à peu.

À l'interface entre la morale et le droit, la question de la place de l'éthique dans le commerce des armes est aujourd'hui de plus en plus souvent posée. Si une éthique de l'armement est bien une nécessité, peut-être ne faut-il pas tomber dans l'écueil d'une moralisation excessive qui peut entraîner bon nombre d'effets pervers. Mais comment séparer alors le bon grain de l'ivraie ?

L'éthique des affaires est d'ailleurs un thème qui mobilise de plus en plus l'opinion publique, opinion publique dont les relations avec le monde de l'armement sont difficiles et complexes. Mettre fin à cette incompréhension mutuelle en développant une véritable stratégie de communication, apparaît être un enjeu essentiel pour l'armement qui ne peut se passer d'un soutien national.

Préoccupée par l'incertitude envers l'avenir, la population accorde aujourd'hui une importance nouvelle aux questions de sécurité. La sécurité n'est plus simplement physique, elle est devenue globale et touche l'ensemble des secteurs de la société. Or, forte de son expérience et de compétences variées, la défense peut jouer un rôle central dans la lutte contre les nouvelles menaces et répondre ainsi aux craintes des citoyens.

Qu'il s'agisse donc de la dissuasion nucléaire, de la place de l'armement au sein de la société ou du rôle de la défense en matière de sécurité globale, les concepts ont aujourd'hui besoin d'être repensés et renouvelés ; si ce travail de réflexion est d'ores et déjà entamé, la prospective reste un exercice, aujourd'hui plus que jamais, nécessaire.

Parallèlement, ce bouleversement des concepts fondateurs de notre défense suppose également une adaptation de nos moyens. C'est cet autre aspect de la question que nos groupes de travail ont voulu également aborder.

Totalement dépendantes des technologies de l'information et de la communication, nos sociétés sont vulnérables au risque informatique. L'accroissement des menaces pesant sur les systèmes d'information a rendu primordial le développement d'une réflexion collective sur leur sécurité, dont les insuffisances sont parfois criantes.

La mobilisation de l'espace au service de la prévention et de la gestion des risques apparaît en outre être une nécessité pour faire face aux nouvelles menaces pesant sur notre sécurité. Financièrement coûteux, le développement d'une telle capacité pose cependant la question du développement d'une véritable Europe de la défense.

Alors que l'Alliance atlantique et l'Union européenne s'élargissent, s'interroger sur les finalités de la construction d'une défense européenne apparaît primordial. Que voulons-nous défendre ensemble et quels moyens sommes-nous prêts à mobiliser ; telles sont les questions auxquelles il est aujourd'hui urgent d'apporter une réponse.

Toutefois, les États sont-ils prêts à abandonner certains aspects de leur souveraineté, comme le maintien d'une politique nationale en matière d'armement ? Longtemps constituées en arsenal, nos industries d'armement ont paru montrer qu'elles pouvaient évoluer vers des structures plus flexibles ; mais les États, eux, acceptent-ils facilement, et sous quelles conditions, de voir ces industries se dégager de leur tutelle ?

Les chantiers ouverts par les évolutions en cours au sein de nos sociétés sont nombreux et complexes. Bien sûr, nos travaux sont loin d'avoir la prétention de proposer des solutions aux problèmes que nous rencontrons aujourd'hui. Ils sont cependant le fruit d'une réflexion approfondie sur les mutations actuelles. Réflexion qui, nous l'espérons, alimentera le débat autour de la nécessité de repenser notre défense.

Nicole Chaix
Maître de conférences de l'université Panthéon-Assas
Ancien président de l'AACHEAr

Des concepts renouvelés

La dissuasion nucléaire quel avenir ?

« [...] Ne dites pas : l'adversaire, c'est Moscou. C'est une erreur de désigner un adversaire exclusif. [...] La dissuasion n'est pas faite seulement pour dissuader un agresseur. Elle est faite aussi bien pour dissuader un protecteur abusif. C'est pour ça qu'elle doit être tous azimuts. D'ailleurs, on ne sait jamais d'où peut venir la menace, ni d'où peut venir la pression ou le chantage. [...] Un jour ou l'autre, il peut se produire des événements fabuleux, des retournements incroyables. [...] L'Amérique peut exploser du fait du terrorisme ou du racisme, que sais-je, et devenir une menace pour la paix. L'Union soviétique peut exploser, parce que le communisme s'effondrera, que ses peuples se chamailleront. Elle peut devenir menaçante. Personne ne peut dire d'avance où se situera le danger. Et comme il faut vingt ans pour se mettre en mesure d'y parer, alors prenons tout de suite nos dispositions ».

De Gaulle, le 9 mai 1962

D'après A. Peyrefitte *C'était de Gaulle* - Fayard

L' auteur

Ingénieur général de l'armement (2°S), Gérard Dugard a fait l'essentiel de sa carrière à la DGA, au centre d'essais en vol, puis au service technique des télécommunications et équipements aéronautiques, chargé notamment des systèmes de guerre électronique. Après un passage au SGMN, il a été directeur du Centre d'Analyse de Défense, puis chargé des études stratégiques et des publications de l'armement au CHEAr et secrétaire général du Conseil Scientifique de la Défense.

Membres du groupe de travail

- ▶ Jean-Claude Bertagna, antérieurement directeur des affaires France/Otan Thales
- ▶ Bernard Depardon, capitaine de vaisseau
- ▶ Patrick Lascaux, directeur scientifique, CEA/DAM
- ▶ Jean-Pierre Matge, antérieurement directeur EADS/LV
- ▶ Nicolas Maffert, IGA, Délégation générale pour l'armement (directeur adjoint DCI)
- ▶ Paul Rigail, IGA (2°S), antérieurement Délégation ministérielle pour l'Armement (DMA/Atome), EMA/EG, chef du STPE, Directeur général de la SNPE
- ▶ Lucien Steinmetz, Délégation générale pour l'armement (DSP/CAD)

Conférenciers invités

- ▶ Laurent Sellier, ICA, Délégation Générale pour l'Armement, Manager programme M51
- ▶ Général Saucles, Commandant les Forces Aériennes Stratégiques (FAS)
- ▶ Nicholas Williams, Fonctionnaire civil britannique. Travaille aujourd'hui à la DAS dans le cadre d'un échange franco-britannique sur des sujets liés à l'OTAN
- ▶ Amiral Yves Naquet-Radiguet, Conseiller militaire du CEA/DAM. A terminé Vice Amiral d'escadre, Préfet maritime de Brest, commandant la zone maritime atlantique

INTRODUCTION

C'est dans la période 2025-2030 qu'il sera techniquement indispensable de mener les travaux pour préparer le renouvellement des armements mis en service dans les années 1995-2015.

Projetons-nous vers cette date ; les générations des décideurs politiques, industriels ou les responsables de la défense d'alors n'auront connu les grandes crispations de la Guerre froide qu'à travers les livres d'histoire et à peine mémorisé quelques souvenirs d'enfance de la chute du mur de Berlin. Seuls quelques initiés se seront penchés sur les aventures techniques gigantesques du début des années 1960 où leurs aînés ont su, face à un « péril majeur », construire en moins de deux décennies une dissuasion nucléaire redoutable et redoutée.

Ces quelques pages cherchent à suggérer les différents scénarios qui pourraient guider les futurs décideurs dans les choix ou la manière de proroger ou non un système de force nucléaire au profit d'une stratégie de dissuasion repensée.

QUELQUES RAPPELS HISTORIQUES

En 2003, la défense des intérêts vitaux de la France reste basée sur les forces nucléaires stratégiques existantes dans le cadre d'une doctrine de dissuasion. Cette notion de dissuasion repose sur la psychose de « terreur nucléaire » qui s'est répandue dans le monde entier après le bombardement d'Hiroshima le 6 août 1945. Ce jour-là, une seule bombe larguée par un avion isolé a détruit cette ville. C'était un engin assez rudimentaire qui a dû développer de l'ordre de 14 kilotonnes mais qui a causé environ 160.000 morts instantanées ou différées (selon le Quid 2001). L'impact sur l'imaginaire mondial a été considérable et le demeure, alors que le bombardement de Dresde par des moyens classiques, qui a fait 130.000 morts en une nuit, semble oublié. On a alors vu les grandes puissances se lancer dans une course à l'armement nucléaire. Les États-Unis et l'URSS envisageaient d'abord cet armement comme une super artillerie du champ de bataille (qui ne serait pas leur territoire...).

Dès 1954, la France a entrepris des études sur l'arme nucléaire avant de se préoccuper de doctrine ; la volonté d'acquérir une force nucléaire nationale a été affichée dès que le Général de Gaulle a accédé au pouvoir. Mais cette force, qui a atteint sa maturité vers 1985, a toujours été considérée comme une force de dissuasion et non comme une force d'emploi.

Pour certains armements, tels les PLUTON, les HADES ou les bombes de la Force Aérienne Tactique, il y a eu quelques difficultés à les décliner dans la seule vision de dissuasion stratégique. Aujourd'hui, ils ont tous été retirés du service.

Au départ, il s'agissait de faire peser sur un éventuel agresseur s'attaquant à nos intérêts vitaux la menace d'une riposte lui causant des dommages au moins égaux à l'avantage qu'il pouvait escompter de son agression, même si la destruction de la France était acceptée en retour. Cet agresseur n'a jamais été officiellement nommé, mais il était évident à l'époque qu'il ne pouvait s'agir que de l'URSS. Nos « intérêts vitaux » n'ont jamais été définis, l'incertitude pour l'adversaire potentiel étant évidemment la règle. La formulation a évolué avec les différents Présidents successifs, compte tenu des changements géostratégiques, mais le principe général d'une menace inacceptable destinée à dissuader l'adversaire demeure.

Pour l'heure, la force nucléaire française est maintenue et des dispositions sont prises pour permettre de la maintenir opérationnelle au moins jusqu'à l'horizon 2030/2040.

LES ARMEMENTS NUCLÉAIRES SOUS LA CONTRAINTE DES TRAITÉS ET ACCORDS

Des traités internationaux ont été signés qui visent à un désarmement nucléaire, par réduction des armements et par interdiction des essais.

La France participe de manière très dynamique à ce processus de désarmement nucléaire mondial. Elle s'appuie pour cela sur les principaux traités que sont le TNP et le TICE. Elle a une action très volontariste dans les négociations sur le *cut-off*. Il y a une forte cohérence entre l'action diplomatique en faveur de ces traités et des mesures unilatérales décidées en 1996 (fermeture du centre d'essai du Pacifique (CEP) et mise à l'arrêt des usines de Pierrelatte et de Marcoule).

Que disent ces traités ?

Le traité de non-prolifération (TNP) : conclu en 1968, il est entré en vigueur en 1970 pour une durée limitée à 25 ans. Il a été renouvelé pour une durée indéfinie en 1995. Il consacre le fait nucléaire des cinq pays officiellement dotés de l'arme en 1968 et propose aux autres pays, en échange de la « non-prolifération », une assistance à l'usage pacifique de l'atome ainsi qu'une garantie de démarche vers le désarmement nucléaire des pays dotés. Le traité ne prévoit pas de système de vérification et renvoie sur ce point à l'AIEA (organisme créé en 1957).

Le traité d'interdiction complète des essais (TICE ou CTBT) : ce traité interdit définitivement tout recours à des essais nucléaires (« toute explosion expérimentale d'arme nucléaire ou toute autre explosion nucléaire »). À ce jour, plus de 150 pays ont signé ce traité et une cinquantaine l'ont ratifié.

Le traité d'interdiction de la production de matière fissile (*cut-off*) : les discussions ont débuté en 1995 et, à la suite du TNP, il semblait possible d'arriver à un accord rapide. Aujourd'hui, ce traité est encore en débats.

Ces traités entraînent de fortes contraintes sur l'outil de dissuasion :

- Le TNP prévoit à long terme la disparition des armes nucléaires. Il invite les États à négocier pour faire cesser la course aux armements nucléaires et, à terme, à viser un désarmement global, y compris dans le domaine conventionnel.
- Le TICE prive la France, comme les autres pays « dotés », des essais, c'est-à-dire d'une possibilité de démontrer la réalité du savoir-faire concernant les armes.

Depuis les années 1970/1980, des accords (SALT et START) sont en négociation entre la Russie (précédemment l'URSS puis la CEI) et les États-Unis pour tenter de diminuer le parc des armes nucléaires des deux pays. Ces accords mettent des limites au nombre total de missiles et de têtes nucléaires déployés et des contraintes sur le nombre de têtes nucléaires par missiles (« démirvage »). Des résultats importants ont été obtenus et des efforts sont programmés pour progresser dans cette voie.

Ceci étant, l'histoire a montré qu'accords et traités ne sont parfois que des signatures au bas d'un papier. Tout récemment, les États-Unis ont rompu l'accord avec la Russie sur le traité ABM et la Corée du Nord menace de sortir du TNP. L'avenir n'est pas totalement maîtrisé par les traités internationaux.

QUELLE DISSUASION FUTURE ?

Le contexte géopolitique mondial a évolué et continue d'évoluer. D'abord, l'URSS a cessé d'être une menace immédiate. Qu'en est-il de la prolifération nucléaire ? L'Inde et le Pakistan ont déjà fait la démonstration de leur capacité nucléaire. Celle d'Israël est admise. La Corée du Nord et quelques autres pays ont mené des tentatives ; certains poursuivent leurs efforts. Les opérations en Irak ont démontré qu'une superpuissance peut s'imposer militairement n'importe où avec des moyens conventionnels de haute technologie. Cette constatation peut amener certains pays à la conclusion que seule une dissuasion nucléaire peut protéger leur indépendance, et donc accroître les risques de prolifération. On est en droit de se demander si le Conseil de sécurité de l'ONU et ses membres permanents, puissances nucléaires officielles, pourront contrôler indéfiniment la prolifération, surtout quand l'utilisation civile de l'énergie nucléaire se développera largement dans le monde pour relayer pétrole et gaz. En effet, on peut penser qu'au milieu du XXI^e siècle, les signes d'épuisement des gisements d'hydrocarbures et les limites qu'auront montrées les énergies renouvelables entraîneront le développement des utilisations civiles de l'énergie nucléaire.

Il y a là une grande incertitude sur la nature des menaces potentielles dans un univers où se répand une certaine haine de l'Occident. Par ailleurs, les menaces chimiques et bactériologiques sont plus insidieuses et, bien que d'une mise en œuvre incertaine, difficile à détecter et à contrôler.

La menace principale ayant (momentanément ?) disparu, on ne peut pas esquiver la question du futur de la dissuasion nucléaire. Il convient de s'interroger sur la finalité de la dissuasion nucléaire, c'est-à-dire sur le type de menace qu'elle peut contrer. Sur ce point, on peut citer le livre blanc du Haut Comité Français pour la Défense Civile : « Les menaces actuelles nous rappellent fort à propos que le nucléaire ne dissuade pas (que) du nucléaire, mais de la guerre et de la tentation d'attenter à nos intérêts vitaux, sous la réserve majeure que l'adversaire soit un État clairement identifié et non pas une nébuleuse terroriste polyforme et tentaculaire. Reste que les armes nucléaires ne sont pas des armes d'opportunité tactique, mais des armes d'emploi ultime, sous la réserve que la panoplie soit diverse et les performances adaptées. Alors la dissuasion du fort au dangereux devient crédible ».

C'est dans cette perspective de déterminer s'il est nécessaire ou non de posséder après 2030 les moyens d'une dissuasion nucléaire que ce document tente une analyse des besoins futurs, d'abord en présentant quelques scénarios des évolutions géopolitiques mondiales et européennes, ensuite en recherchant ce que pourraient être les voies d'une réactualisation technique de nos moyens à l'horizon 2025-2030. Ces analyses prennent en compte la question des moyens, en particulier des centres d'essais et de simulation, et du potentiel scientifique, sans oublier les caractéristiques des armes et des vecteurs futurs adaptés aux situations envisagées, ni les hommes et les organisations chargés de la mise en œuvre.

LES FINALITÉS ET LE CONCEPT FRANÇAIS

La possession des armes nucléaires a une dimension plus politique que militaire. Elle reste encore un facteur de puissance déterminant, à côté d'autres facteurs économiques, démographiques, culturels... Tous les membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU possèdent un armement nucléaire significatif. Il donne une liberté d'action politique et, en particulier, place la France comme interlocuteur crédible vis-à-vis des autres possesseurs d'armes nucléaires.

Le contexte stratégique a connu et connaît une série de transformations profondes. La situation internationale se caractérise par un éloignement, à la fois géographique et temporel, de la menace majeure face à laquelle avait été construit le concept de dissuasion nucléaire français ; inversement, cette situation est durablement dégradée et marquée par l'imprévisibilité, par un accroissement très sensible des risques dus à la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs, ainsi que par la concrétisation et le changement d'échelle de la menace terroriste.

Ces transformations ont conduit à faire évoluer le cadre général de la politique française de défense. Si les quatre grandes fonctions stratégiques, dont découle le modèle d'armée 2015, conservent leur pertinence, une plus grande importance a été donnée à la prévention, à la projection-action et à la protection, aux dépens de la dissuasion, même si celle-ci demeure la garantie de l'autonomie stratégique, qui est l'un des fondements de la politique de défense.

PÉRENNITÉ A MOYEN TERME DU CONCEPT ACTUEL

Ainsi, le concept de dissuasion nucléaire, sans être fondamentalement remis en cause, a été remis à jour, notamment à l'occasion du discours du président Jacques Chirac à l'Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale en juin 2001. Les grandes orientations en sont reprises dans la loi de programmation militaire 2003-2008. Ce discours, dont les éléments principaux sont repris en italiques dans la suite, fixe une stratégie dont la pérennité sur le plus long terme mérite d'être examinée.

Notre dissuasion garantit, en premier lieu, que la survie de la France ne sera jamais mise en cause par une puissance militaire majeure. Même si la Russie dispose encore pour longtemps d'un stock important d'armes nucléaires et de moyens conventionnels, elle ne constitue certes plus aujourd'hui une menace (en terme de conjonction d'une capacité et d'une volonté hostile) réelle contre la survie de la France ; de même, il est difficile d'imaginer dans quelles conditions les autres grandes puissances (Chine, Inde, Japon, Turquie et Pakistan... et USA ?) pourraient devenir une menace contre la survie du pays. Cette difficulté à imaginer la « future menace majeure » ne doit en aucun cas nous amener à en nier la possibilité ; nul ne sait de quoi peut être fait l'avenir.

La dissuasion doit également permettre de faire face aux menaces que pourraient faire peser sur nos intérêts vitaux des puissances régionales dotées d'armes de destruction massive. Sont considérés ici les intérêts vitaux et non plus comme précédemment la survie, avec l'hypothèse que ces puissances régionales ne pourraient disposer que d'un arsenal limité. Face à l'URSS, les intérêts vitaux n'ont, volontairement, jamais été définis, mais pouvaient être assimilés au territoire national, aux institutions et à la société. Dans le cas des puissances régionales, ne faut-il pas imaginer d'autres intérêts vitaux : les ressources énergétiques, l'accès à l'espace (Guyane)... ou simplement les forces déployées sur des théâtres extérieurs ? Il convient cependant de se rappeler que, pendant la guerre du Golfe, le président Mitterrand avait déclaré se refuser à employer le nucléaire même si l'Irak utilisait des armes chimiques ou biologiques contre les forces françaises.

Le développement par certains États de capacités balistiques pourraient leur donner les moyens, un jour, de menacer le territoire européen avec des armes nucléaires, biologiques ou chimiques. Portées par des missiles balistiques, seules des armes nucléaires auraient un effet de destruction réellement massif sur le territoire national. À charge militaire de masse égale, les effets physiques des armes chimiques sont beaucoup plus localisés et limités à la population, sans destructions matérielles ; il existe certaines protections

efficaces contre celles-ci, notamment en cas d'alerte préalable. L'utilisation d'armes biologiques à partir de missiles balistiques se heurte à des difficultés techniques ; elle serait en outre plus facilement assurée par d'autres moyens et s'apparenterait à un terrorisme d'État dont le concept ne semble pas réaliste, même si un État peut soutenir et instrumentaliser des groupes terroristes. En revanche, même avec ces deux dernières catégories d'armes, les effets psychologiques, et dans une certaine mesure économiques, ne doivent pas être sous-estimés.

S'ils étaient animés d'intentions hostiles, les dirigeants de ces États doivent savoir qu'ils s'exposeraient à des dommages absolument inacceptables pour eux. Et dans ce cas, le choix ne serait pas l'anéantissement complet d'un pays ou l'inaction. Les dommages auxquels s'exposerait un éventuel agresseur s'exercerait en priorité sur ses centres de pouvoir, politique, économique et militaire. L'ancienne stratégie anti-cités fait dans ce cas place à une riposte adéquate, pouvant viser le décideur lui-même, ce qui nécessite de disposer de moyens adaptés qui restent à étudier. Il ne s'agit pas cependant d'aller vers une riposte graduée.

Les dommages potentiels de ces armements doivent cependant se situer à un niveau très élevé, significativement au-dessus de ceux que pourraient provoquer des moyens conventionnels, pour éviter toute confusion sur nos intentions et une dérive inavouée vers du nucléaire tactique, avec une utilisation limitée d'armes nucléaires, ouvrant chez l'adversaire, égal ou plus faible, l'option d'une escalade progressive par une menace partielle de nos intérêts.

Naturellement, par essence, l'arme nucléaire est différente et le monde l'a compris. La France, fidèle à son concept de non-emploi, a et conserve les moyens de maintenir la crédibilité de sa dissuasion face à toutes les nouvelles menaces. Le principe de singularité et d'absolu du nucléaire est réaffirmé, écartant l'idée d'un continuum entre le conventionnel et le nucléaire. C'est la menace d'emploi qui compte.

La dissuasion est aujourd'hui, grâce aux efforts consentis de manière continue depuis le général de Gaulle, un fondement essentiel de notre sécurité et elle le restera pendant de longues années encore dans le nouveau contexte stratégique où elle garde tout son sens et son efficacité. La dissuasion nucléaire est d'abord un facteur important de la stabilité internationale. Imposant la retenue, incitant à la raison, la menace nucléaire crédible commande la paix. En effet, si en Europe les armes nucléaires n'ont pas servi (et pourraient à ce titre, mais à tort, être considérées comme inutiles), la dissuasion a, depuis plus de cinquante ans, évité la guerre et a préservé l'Europe des ravages qu'elle a connus au cours du xx^e siècle, mais sans maintenir la paix ailleurs dans le

monde où les puissances nucléaires s'affrontaient indirectement. Il convient tout de même de s'interroger, dans la perspective d'une défense européenne, sur l'importance réelle de la contribution des forces de dissuasion française et britannique à ce maintien de la paix, en complément des moyens américains.

Nos forces nucléaires ne sont dirigées contre aucun pays... de façon permanente, mais une planification de frappe potentielle contre un adversaire peut facilement et rapidement être exécutée.

Le concept de dissuasion, fondé sur le principe de l'unicité n'exclut pas la capacité de marquer, le moment venu, à un adversaire éventuel, à la fois que nos intérêts vitaux sont en jeu et que nous sommes déterminés à les sauvegarder. Le concept d'ultime avertissement est conservé.

Il revient au Président de la République d'apprécier, dans des situations diverses, l'atteinte qui serait portée à nos intérêts vitaux. Cette appréciation tiendrait compte naturellement de la solidarité croissante des pays de l'Union européenne.

Notre dissuasion nucléaire doit aussi contribuer à la sécurité de l'Europe. Elle participe ainsi à la capacité globale de dissuasion que peuvent exercer, ensemble, les démocraties réunies par le traité de sécurité collective conclu entre l'Europe, les États-Unis et le Canada. Les intérêts vitaux de la France et ceux des autres pays européens seront de plus en plus imbriqués, pour ne pas dire communs, quel que soit le futur niveau d'intégration de l'Union européenne. La France est-elle réellement prête à mettre sa dissuasion en œuvre pour défendre les intérêts vitaux d'autres pays, dans le cadre de ses alliances européennes ou transatlantiques ? Comment aborder la question d'une dissuasion européenne alors que certains pays y sont résolument opposés ?

ÉVOLUTION DES VALEURS ET ACCEPTABILITÉ DU NUCLÉAIRE

La tendance se caractérise par l'affaiblissement de toute hiérarchie, la primauté de l'individu, la responsabilité de la collectivité dans tous les actes sociaux, l'importance attachée au vivant, l'attachement à l'environnement et au développement durable. Les valeurs de civisme et de patriotisme, les notions de territoire et d'intérêt national ont perdu de leur résonance collective et sont remplacées par l'hédonisme, l'individualisme et les droits de l'homme.

En outre, les femmes sont amenées à jouer un rôle croissant dans la société, en politique et dans les armées ; les sensibilités et les valeurs qui sont les leurs (don, partage, générosité) renforceront cette tendance « pacifique » (prélude à un pacifisme ?) : répugnance à l'emploi de la force et refus d'accepter des massacres de populations, où qu'elles soient, se traduisent par l'objectif de zéro mort parmi les soldats amis et de pertes minimales chez l'adversaire, en particulier chez les civils.

Le progrès conduit de la barbarie à la civilisation. Le concept décisif d'effet réversif de l'évolution tend à sélectionner, de façon paradoxale, les instincts sociaux et les comportements anti-éliminatoires et altruistes, à favoriser le compromis, l'échange et la pluralité, à l'opposé de l'agressivité.

De façon plus générale, l'esprit de défense et l'avenir de la dissuasion nucléaire seront directement influencés par la montée de ces « nouvelles » valeurs ; il importe en effet de ne pas perdre de vue que si la terreur nucléaire est le fondement de la dissuasion, elle est aussi la base de la propagande antinucléaire menée par des pacifistes, opposants idéologiques sincères, mais aussi par des organisations dont les intentions sont moins pures, quand elles ne sont pas inspirées par des gouvernements ou d'autres pouvoirs qui y trouvent intérêt. L'opinion publique est de moins en moins sensible aux questions de défense, en raison de l'éloignement géographique et temporel des conflits (pas de guerre majeure depuis plus de 50 ans, ni prévisible à moyen terme) et de la suppression du service national. Elle pourrait en tirer argument pour imposer la renonciation aux armes nucléaires, surtout si survenait un accident nucléaire (ou un accident « seulement » pyrotechnique sur un système nucléaire), même sur une installation civile. Il suffit de considérer les remous soulevés par la catastrophe de Tchernobyl.

Les prémices de cette tendance à la dénucléarisation se manifestent déjà dans le secteur civil par la décision prise par plusieurs pays d'arrêter (à long terme) leurs centrales électronucléaires en service, contrairement à la France qui envisage un programme de renouvellement.

Enfin, il ne faut pas négliger le courant dénonçant l'obsolescence et le dépérissement des armes nucléaires vis-à-vis d'une défense anti-missile balistique supposée efficace.

Les sondages d'opinion font apparaître une acceptation globale mais ambivalente de la dissuasion ; ainsi la moitié des personnes interrogées estime que la force nucléaire doit faire l'objet d'un effort constant de modernisation, mais 41 % sont

d'un avis contraire. Cependant la perplexité se manifeste de façon croissante : la proportion de ceux qui estiment que la France pourrait assurer sa défense sans la dissuasion est passée de 26 % en 1991 à 43 % en 2001. Ainsi, même s'il est difficile de connaître la véritable opinion publique sur la doctrine de dissuasion elle-même, domaine pratiquement réservé aux spécialistes dans la crainte d'ouvrir la boîte de Pandore, il existe un risque de « démantèlement politique », lié à l'évolution de la perception, par le citoyen et ses représentants, de la légitimité et du rôle des armes nucléaires.

En parallèle le contexte mondial ne sera pas favorable à des efforts sur des armements nucléaires. Dans les prochaines décennies, les principaux traités de la fin du xx^e siècle auront été pérennisés :

TNP : les nations poursuivront leur désir d'aller vers un désarmement nucléaire ; toute baisse d'un potentiel nucléaire (nombre d'armes ou mégatonnage équivalent) risquera d'être actée comme un pas dans cette direction et considérée par la communauté internationale comme irréversible.

Traités interdisant les essais et les matières : ce sont des compléments au TNP. C'est sans doute très cohérent avec le souci de la maîtrise de la prolifération, mais c'est une contrainte importante sur notre propre liberté d'action pour maîtriser le futur de notre outil de dissuasion.

Droit de la mer : les efforts internationaux dans ce domaine vont dans le sens d'une restriction de la possibilité d'utiliser l'environnement maritime pour un déploiement de matières nucléaires, tant d'un point de vue de la propulsion que celui des armes.

Droit de la guerre : des frappes stratégiques sur des installations civiles, a fortiori des populations sont interdites selon le droit de la guerre (conventions de Genève) et le recours « légal » à des frappes nucléaires restera très limité aux cas d'atteinte évidente aux intérêts vitaux.

Comment vont évoluer le « désarmement », le « démirvage » le « déciblage » dans les prochaines années ? Les pays du clan nucléaire poursuivront sans doute leurs efforts visant à limiter une course à ce type d'armement et les risques liés à leur détention (par les nations « dotées » et celles qui le sont moins officiellement). Les potentiels seront sans doute maintenus au plus bas.

ÉVOLUTIONS POSSIBLES A PLUS LONG TERME

La prospective est souvent considérée avec circonspection et confondue avec la prévision. Elle est cependant indispensable lorsque l'on considère le cycle de vie des grands systèmes d'armes, en particulier nucléaires ; ainsi les premières études du missile M5 ont commencé en 1981, son développement a été lancé en 1992 et son admission en service actif est prévue en 2010 dans une première version M51.1 ; des améliorations sont prévues dans différents standards ; son retrait du service pourrait se produire au-delà de 2035. Dans ces conditions, une vision à long terme permet d'éclairer les grands choix qui seront à faire.

Plusieurs facteurs structurants, ayant des conséquences fortes sur le système de défense, doivent être pris en considération, en complément aux composantes géostratégiques traditionnelles :

- la croissance des économies, nationale et mondiale, rendues fortement interdépendantes par la mondialisation, et l'intensité des inégalités,
- la répartition des prélèvements obligatoires ; sur ce point on peut noter qu'actuellement en France, les prélèvements obligatoires représentent 45 % du PIB ; leurs principales composantes sont : retraites 11 % - santé 8 % - éducation 4 % - emploi et solidarité 4 % - défense 2 %,
- la gestion de la sécurité intérieure,
- la gouvernance mondiale, l'intégration européenne, le rôle des États, le niveau d'ingérence,
- l'intensité des crises,
- l'acceptabilité sociale des technologies et le contrôle de leur diffusion.

Il faut en outre tenir compte des évolutions démographiques qui, même si elles restent soumises à certaines incertitudes, ont une grande inertie ; ainsi, en prenant les hypothèses tendanciennes moyennes, l'Europe va vieillir, en particulier comparativement aux États-Unis, en raison des différences de fécondité et d'immigration ; aujourd'hui l'âge moyen est aux USA de 35,5 ans (pour une population de 280 millions d'habitants) contre 37,7 ans en Europe (pour une population de 380 millions) ; à l'horizon 2050, ces âges moyens deviennent respectivement 36 ans et 53 ans, la population américaine (400 millions) dépassant celle de l'Europe (360 millions et en baisse). Les peuples vieillissants sont moins enclins à faire ou à se préparer à la guerre. Compte tenu des taux différenciés de fécondité entre les populations blanches, noires et hispaniques, les États-Unis se tourneront de plus en plus vers le sud de leur continent, délaissant l'Europe qui, pour bénéficier d'une jeunesse qui lui fait défaut, s'ouvrira au sud et à l'est. A la même échéance, la population mondiale serait de 9 milliards d'individus, dont 60 % en Asie et Océanie, 20 % en Afrique, 16 % en Amériques et 7 % en Europe.

Pour les 20 prochaines années, quatre situations futures potentielles sont examinées, en fonction des hypothèses d'évolution des facteurs précédents.

Conflits, pauvreté et gendarme américain

La croissance mondiale faible annihile tout espoir de réduire les inégalités économiques entre États), qui souvent se doublent d'inégalités internes (entre régions, ethnies, classes sociales). Le climat international, fortement conflictuel, renforce le sentiment national d'insécurité et conduit à développer une approche stricte de la sécurité intérieure. La France pâtit notamment du vieillissement de sa population, ce qui exacerbe les tensions intergénérationnelles sur l'affectation des prélèvements obligatoires.

En Europe, l'intergouvernemental domine au détriment du pouvoir communautaire en déclin ; aucun progrès n'est réalisé en matière de politique commune de sécurité. Rien ne s'oppose à l'unilatéralisme américain. De nombreuses crises graves se développent. Le climat favorise l'intervention des États pour la protection de leurs intérêts et l'ingérence d'ONG pour des motifs humanitaires et de défense des droits de l'homme.

Les pays développés conservent le monopole des hautes technologies et empêchent notamment la diffusion des technologies de destruction massive.

La priorité accordée à la sécurité intérieure et le coût des interventions militaires extérieures conventionnelles, sous fortes contraintes budgétaires, conduisent à des interrogations majeures sur la poursuite de l'effort de défense nucléaire dont le concept de dissuasion originel semble anachronique, la prolifération nucléaire étant pratiquement contrôlée. La France ne peut envisager de partager la charge en Europe, les autres pays s'abritant encore davantage sous le parapluie américain.

La dissuasion française est réduite au strict minimum, presque symbolique pour maintenir un rang de puissance ; le nombre des composantes est encore réduit ; seuls les systèmes les plus récents sont maintenus en service, sans développement nouveau, conduisant à terme à leur obsolescence.

Prosperité et multilatéralisme à l'ONU

Les pays européens renforcent leur coopération, notamment à travers la mise en place de compétences communes s'agissant du judiciaire et d'une politique étrangère et de sécurité commune, y compris intérieure.

La puissance de l'Europe s'affirme sur le plan économique. L'économie française en bénéficie ; le taux de croissance élevé diminue les tensions sur l'affectation des prélèvements obligatoires. La forte croissance mondiale transforme le paysage géopolitique et conduit à la mise en place d'un multilatéralisme s'exerçant au sein de l'ONU. L'arsenal juridique international et les dispositifs onusiens de surveillance et d'exécution des règlements et traités sont fortement renforcés.

Les crises graves restent peu nombreuses et elles sont gérées par l'envoi de forces multinationales dans le cadre de l'ONU.

La croissance forte est utilisée pour réduire les inégalités économiques.

En revanche, une culture de la modernité et un certain libéralisme technologique favorise une diffusion de technologies de destruction massive, ce qui, malgré la relative quiétude, contribue à rendre le climat incertain.

Les armes nucléaires font partie de la panoplie des systèmes de défense de plusieurs pays qui ont adopté le concept de dissuasion français, contribuant à un équilibre mondial et au maintien de la paix. La croissance économique permet de maintenir les forces de dissuasion à un haut niveau de suffisance.

La PESD comporte un volet nucléaire. La France et la Grande-Bretagne ont mis en commun leurs forces nucléaires, aussi bien au plan technique (développement et réalisation des armements) qu'au plan opérationnel (forces fusionnées) ; elles président un Comité européen de politique nucléaire.

Conflits, pauvreté et directoire

Les pays européens se sont fédérés en États-Unis d'Europe, partenaire de l'OTAN et membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU. Ils prônent le développement du multilatéralisme.

Des crises graves à répétition évoluent vers une situation chaotique que l'ONU, sous l'autorité d'un directoire mondial rassemblant les USA, les États-Unis d'Europe, la Russie, le Japon, la Chine et l'Inde, tente d'endiguer à travers l'intervention de forces multinationales. Ce directoire ne parvient pas à empêcher la diffusion de technologies de destruction massive. La croissance faible annihile tout espoir de réduire les inégalités économiques entre États dont le rôle dans les relations internationales est, pour beaucoup, affaibli sous l'effet d'inégalités internes.

En Europe, la stagnation économique, le vieillissement de la population et le climat international, fortement conflictuel, exacerbent les tensions budgétaires sur l'affectation des prélèvements obligatoires et renforcent le sentiment d'insécurité.

Dans une Défense européenne ainsi constituée, avec une unicité politique, de commandement et de constitution des forces, quelle serait la place de la dissuasion nucléaire ?

Une première réponse serait que la dissuasion n'aurait pas sa place car les pays qui accepteraient de se fondre dans l'Europe, y compris pour la Défense, ne pourraient pas faire en même temps le passage à la dissuasion. Ce passage les mettrait en état d'infériorité par rapport à la France et à la Grande-Bretagne et leur ôterait tout espoir de participer de façon « égalitaire » à cette Europe de la Défense. De plus, pour beaucoup de pays, cela les obligerait à revoir leurs engagements internationaux vis-à-vis des traités de non-prolifération des armes nucléaires, ce qui se heurterait à la partie de leur population hostile à la possession de telles armes ; il faudrait que la France et la Grande-Bretagne renoncent à leur concept de dissuasion et donc à la possession d'armes nucléaires avant de s'intégrer en « bons partenaires » à l'Europe de la Défense. Cependant, malgré les obstacles et difficultés évoqués ci-dessus, une telle hypothèse est écartée car si l'Europe veut être une puissance mondiale, elle ne peut pas faire l'impasse sur une dissuasion nucléaire européenne.

Dans ces conditions, il faut envisager que l'Europe s'est approprié ce concept, puis a constitué des forces de dissuasion et, enfin, a organisé leur commandement. Elle est devenue l'héritière de la France et de la Grande-Bretagne. Le président élu de l'Union européenne exerce la responsabilité de chef des forces armées des pays de l'Union, notamment de leur composante nucléaire ; les forces nucléaires sont multinationales, ainsi que le développement des systèmes d'armes nucléaires. Le niveau de la dissuasion reste cependant limité à une stricte suffisance (minimale ?), résultat du consensus entre les opinions publiques hétérogènes des différents pays et des contraintes économiques.

Il est cependant essentiel de noter que l'Europe ne peut envisager d'être à terme nucléaire que si la France et la Grande-Bretagne le sont restées entre temps.

Prosperité et gendarme otanien

Les pays européens privilégient une Europe intergouvernementale ; le pouvoir communautaire décline et aucun progrès n'est réalisé en matière de PESD ; la

plupart des pays européens conservent le parapluie de l'OTAN qui ne parvient cependant pas à empêcher la diffusion de technologies d'armes de destruction massive.

De nombreuses crises se développent et, malgré la forte croissance, les inégalités économiques entre États persistent et contribuent à entretenir le climat conflictuel. Ces crises favorisent l'intervention d'États pour la protection de leurs intérêts et l'ingérence d'ONG pour des motifs humanitaires et de défense des droits de l'Homme.

L'économie mondiale profite d'un taux de croissance élevé, ce qui diminue les tensions sur l'affectation des prélèvements obligatoires. Le climat international conflictuel incite à développer une gestion de la sécurité intérieure selon une approche stricte.

La France conserve son indépendance ; le bon niveau de l'économie permet de poursuivre la modernisation des composantes de la dissuasion, qui demeure nécessaire.

Les forces nucléaires de la France et de la Grande-Bretagne contribuent de façon implicite à la dissuasion au profit de l'Europe.

Un concept futur de dissuasion « existentielle »

Contrairement à la situation qui existait dans les années 1960-1970, lors du lancement des programmes des forces nucléaires stratégiques sur la base du concept de dissuasion, où la menace était unique et clairement identifiée, même si elle n'était pas officiellement désignée, la problématique serait totalement différente si l'on se posait aujourd'hui la question de la création d'une dissuasion nucléaire. Les incertitudes multiples, qu'elles soient géostratégiques, économiques, sociétales, éthiques... qui caractérisent le monde futur s'expriment davantage en termes de risques inconnus, et pouvant être tous azimuts ; elles ne suffiraient pas cependant à justifier un tel lancement par une réflexion strictement rationnelle fondée sur la théorie des jeux, la recherche opérationnelle et la simulation.

Mais les armes nucléaires existent. Une dénucléarisation, improbable, serait en outre pratiquement irréversible, davantage d'ailleurs à cause des décisions politiques afférentes qu'en raison des problèmes techniques et industriels. De plus, contrairement aux autres vecteurs, les missiles balistiques stratégiques présentent un caractère inexorable, aucun pays n'ayant de défense efficace contre eux.

C'est donc en fait l'existence et la détention des systèmes nucléaires qui sont déterminantes et suffisantes ; il s'agit d'un concept de dissuasion « existentielle » qui, au-delà du symbole de puissance, justifie le maintien de capacités nucléaires, sorte d'« assurance-survie » face aux risques futurs, dans une posture d'attente stratégique.

En conclusion, la multitude des situations prospectives envisageables à l'horizon 2030 rend sans aucun doute caduque la définition d'un concept précis et unique, ayant déjà évolué depuis l'origine. Mais dans tous les cas persiste la nécessité pour la France, éventuellement dans un cadre élargi, de disposer d'une force de dissuasion nucléaire.

Il convient maintenant d'examiner, considérant le pouvoir égalisateur de l'atome, à quel niveau de suffisance cette dissuasion nucléaire française existentielle doit se situer dans l'avenir, en termes de moyens, à la fois dans la nature et le volume des composantes, compte tenu de la menace perçue, tout en restant crédible, sur la base de la programmation prévue à moyen terme.

QUELS MOYENS POUR LA FRANCE AU-DELÀ DE 2025 ?

LES MOYENS DES ADVERSAIRES POTENTIELS

Les adversaires potentiels seront souvent issus des « proliférants du début du XXI^e siècle » qui, si la maîtrise de la prolifération échoue, auront patiemment mis en place une panoplie de moyens sur la base des technologies les plus récentes :

Missiles et charges nucléaires ou armes de destruction massive : les missiles auront proliféré notamment sous couvert de développements de moyens spatiaux. Les charges militaires seront souvent méconnues, mais ces pays maîtriseront tant les technologies nucléaires que chimiques ou biologiques et seront susceptibles d'en avoir détourné à des usages militaires.

Surveillance et détection : les moyens d'observation de type satellites, radars et optroniques sont classés en moyens défensifs; ils auront donc été développés par les pays occidentaux et parfois exportés.

Les systèmes d'interception de missiles de croisière ou balistiques (systèmes sol-air de défense aérienne élargie et systèmes ABM) sont en développement depuis les années 1990. Les systèmes ABM capables de contrer des missiles balistiques longue portée (>5000 km) resteront l'apanage des grandes puissances. Certaines puissances de second rang auront pu acquérir de tels systèmes au moins vis-à-vis des vecteurs les plus courants.

Les systèmes d'interception de sous-marins : c'est un domaine réservé qui restera l'apanage de quelques grands, et inaccessible, donc, aux puissances régionales.

MOYENS EN SERVICE À L'HORIZON 2025

Les scénarios décrits dans le chapitre précédent ne sont pas limitatifs, mais cernent sans doute les évolutions possibles pour ces 25 prochaines années. L'hypothèse retenue pour évaluer les moyens qui seront en dotation en 2025 est basée sur une « évolution tranquille », c'est-à-dire une simple extrapolation de la situation aujourd'hui programmée tant en contenu qu'en calendrier, éventuellement complétée par des nouveautés possibles voire probables.

Composante sous-marine

Sous-marins

Les sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE) sont des investissements lourds et non liés à d'autres activités civiles. Le maintien d'un outil de production de ce type est un signe déterminant d'une volonté politique forte de poursuivre dans la pérennité d'un concept de dissuasion. La France et la Grande-Bretagne auront mis en place leurs générations de SNLE vers la fin du xx^e siècle. Avec des durées de vie affichées de 30 à 35 ans, les deux flottes auront à être renouvelées à partir de 2030. En 2025, les réflexions sur ces renouvellements seront bien entamées et une solution commune aura peut-être été envisagée.

SNLE français	Admission au service actif	SNLE britanniques	Admission au service actif
TRIOMPHANT	1997	VANGUARD	1994
TEMERAIRE	1999	VICTORIOUS	1995
VIGILANT	2004	VIGILANT	1998
TERRIBLE	2010	VENGEANCE	2001

Missiles MSBS

En 2025, les SNLE français seront armés de 16 missiles M5, dont la mise en place s'est étalée sur la période 2015-2020. Les SNLE de la Grande-Bretagne seront armés de 16 missiles Trident II D5 rénovés sans doute vers 2015. Les deux types de missiles seront de la classe 50 à 60 tonnes, avec une portée nominale donnée pour plus de 6000 km.

Charge nucléaire

La Grande-Bretagne utilisera la même charge nucléaire depuis le début des années 2000. Elle est de la classe 100/200 kT en nominal, avec probablement possibilité d'utilisation en énergie réduite à quelques kT. Le besoin de ces deux plots d'énergie est expliqué par des considérations de « flexibilité ». En 2025, les missiles MSBS français seront armés de la Tête Nucléaire Océanique. Il est difficile d'extrapoler ce que sera la dotation française mise en place à partir de 2015 ; on fera l'hypothèse qu'elle est comparable à celle de la Grande-Bretagne. Le potentiel global sera d'environ 200 à 300 charges en dotation tant en France qu'en Grande-Bretagne.

Composante aéroportée

Porte-avions et avions

La France et la Grande-Bretagne disposeront de deux porte-avions chacune, mis en service au début du XXI^e siècle. Le renouvellement n'est pas prévu avant 2040. En 2025, la France disposera d'une possibilité d'emport d'ASMPA, missile nucléaire, à partir d'avions type Rafale, certains pouvant être embarqués. En 2025, la France mettra toujours en œuvre trois à quatre douzaines d'avions type Rafale avec tout leur soutien (reconnaissance, escorte et ravitailleurs). La Grande-Bretagne n'a plus et n'aura pas de moyens aériens dédiés.

Missiles air-sol

En 2025, le missile Air Sol Moyenne Portée Amélioré devra être en phase de remise à niveau à mi-vie. Portée, vitesse, altitude de vol et contre-mesures pourront être revues et améliorées. La Grande-Bretagne n'aura pas retrouvé de dotation d'armes nucléaires sous avions, mais cette capacité restera potentiellement démontrée par la compatibilité des missiles conventionnels avec l'emport d'une charge nucléaire.

Charge nucléaire

La charge Tête Nucléaire Aéroportée, mise en dotation vers 2006, sera à rénover.

Sur l'ensemble des moyens de la dissuasion, Français et Anglais auront en 2025 un discours assez proche : moyens limités en nombre, potentialités d'emploi très ouvertes. Il n'y aura pas eu de moyens vraiment nouveaux mis en place. SNLE, avions, charges nucléaires et missiles seront à rénover ou à remplacer dans les dix ans (2025 à 2035). Le débat sera lancé sur la nature et l'envergure du renouvellement à envisager. Ce débat sera fortement contraint par le contexte politique (national, européen et mondial) de cette époque, et les aspects techniques, économiques et industriels des solutions envisageables.

DISSUASION ET SYSTÈMES D'ALERTE ET DE DÉFENSE ABM

Longtemps la notion de dissuasion s'est déclinée en France avec celle d'absence de certaines défenses, qu'elles soient passives (protection des populations) ou actives (systèmes de détection et d'interception). Ce principe découlait en partie du fait que la notion de défense pouvait être associée à une forme d'acceptation de la bataille nucléaire, mais surtout du constat d'un coût prohibitif pour un résultat très aléatoire à cause d'un très faible délai de préavis.

Dans les années 1990-2000, les États-Unis ont incité l'Europe à prendre un minimum de précautions pour se prémunir des frappes d'armes de destruction massive. Les premiers investissements se feront dès les années 2005-2010 par des systèmes de surveillance et d'alerte (satellites d'observation et de surveillance).

En parallèle à la notion de défense, dès le début des années 2000, est apparue en France dans la réflexion prospective la notion de « détection d'agresseur » ; elle met en évidence qu'un adversaire ne sera dissuadé que s'il sait qu'il signe d'une manière irréfutable son agression. Cette réflexion aura conduit à doter le pays vers les années 2025 d'un tel système opérationnel. Ce système détecte un tir dès la phase propulsée, localise le point de tir et identifie le type de missile utilisé. Il nous met à l'abri d'une agression « sournoise ». Ses composantes d'alerte sont les premiers éléments d'un système de défense stratégique.

Les éléments d'une défense sol-air et anti-balistique active auront été mis en place sous forme de systèmes de défense aérienne élargie (DAE) dès les années 2010

dans un cadre européen. Les systèmes de défense stratégique du territoire se limiteront à des systèmes d'alerte et de surveillance (en particulier à partir de satellites). Ces éléments seront utilisables tant vis-à-vis de systèmes conventionnels que nucléaires (ou BC).

Un des systèmes de « défense » des moyens stratégiques utilisés par les USA et l'URSS au temps de la Guerre froide est l'aptitude de tir dès détection d'agression. Cette possibilité existe dès la mise en place d'un système d'alerte et d'identification précoce fiable ; il a depuis toujours été considéré comme très instable et sera exclu dans les hypothèses futures.

Enfin, face à la possibilité d'une explosion nucléaire haute altitude (IEM), générant une menace inacceptable sur les systèmes électriques et de communication, essentiels à nos nations occidentales, un effort aura été entamé pour mettre en place des systèmes de protection et de sauvegarde (pour les installations militaires et également pour les réseaux civils essentiels), limitant la gêne qui résulterait d'une telle agression.

CAPACITÉS INDUSTRIELLES DANS LE DOMAINE DE LA DISSUASION NUCLÉAIRE EN 2025

En 2025, le nucléaire militaire n'aura plus le poids suffisant pour maintenir à lui tout seul les compétences techniques et les outils industriels nécessaires à une capacité de conception et de production rapide de moyens spécifiquement adaptés. Cette évolution, latente depuis le début des années 2000, se poursuivra ultérieurement. À cette échéance, la situation sera la suivante :

Capacités de production de têtes nucléaires

Elles sont contraintes par trois points :

Le maintien des compétences, point indispensable à la crédibilité de nos capacités à concevoir et produire : la simulation sous toutes ses formes et le partage avec la communauté scientifique nationale et internationale d'installations, tant d'essais (radiographie, pyrotechnie...), que scientifiques (laser mégajoule et capacités de simulations numériques) auront permis de maintenir une crédibilité reconnue et un attrait pour renouveler les potentiels d'ingénieurs et de scientifiques de haut niveau.

La démonstration de la capacité de production restera liée à l'existence des installations dédiées : le respect strict de contraintes de sécurité et d'environnement aura permis l'acceptation par la population de telles installations ; leur format sera sans doute limité, mais suffisant pour en envisager une extension rapide si le besoin politique s'en faisait sentir.

L'industrie nucléaire civile aura continué à développer et produire de nouvelles centrales.

Industrie de production des porteurs/véhicules (avions, missiles balistiques et air-sol)

La France a abandonné la conception d'un avion spécifique depuis celle du Mirage IV. On ne verra pas resurgir la construction d'un « bombardier » dédié, même en coopération avec la Grande-Bretagne. L'adaptation d'avions militaires « conventionnels » devra permettre de pérenniser le concept d'armement nucléaire aéroporté. De telles réalisations ne sont pas nouvelles : le Mirage 2000N dérive du Mirage 2000C (mais avec un système d'armes presque totalement différent) et a donné le M2000D air-sol conventionnel ; le Super Etendard et le RAFALE sont polyvalents augmentant l'incertitude de l'adversaire sur nos intentions (gesticulation).

Concernant les missiles air-sol (avec possibilité d'en dériver des versions mer-sol ou sol-sol), la démarche des années 1990-2010, qui consistait à mettre en place un outil industriel pour produire une série de quelques douzaines de missiles spécifiques à la dissuasion, paraîtra vouée à l'abandon. Cette approche sera jugée trop coûteuse tant en investissement qu'en mise en œuvre. Elle nécessite formations, production et méthodes spécifiques en équipes restreintes. Les solutions envisagées devront être compatibles des solutions retenues pour les systèmes conventionnels. L'intérêt industriel est évident, l'intérêt opérationnel ne le sera pas moins : les personnels susceptibles de mettre en œuvre le nucléaire pourront être issus et entraînés dans des équipes utilisant les mêmes porteurs et missiles pour les missions conventionnelles. Ce sera un fort gage de motivation des hommes et de démonstration de maintien de compétence.

L'industrie des missiles balistiques sera restée longtemps tributaire de l'activité dans le domaine des lanceurs civils. Les derniers missiles balistiques auront été conçus dans les années 1990 et développés au début des années 2000. Il faudra sans doute un investissement important pour relancer des conceptions d'engins performants. Dans ce domaine strictement « dissuasion », les séries resteront forcément limitées

et les renouvellements très étalés. Le maintien des compétences et de l'outil industriel aura nécessité sans doute que des commandes de lanceurs civils légers ou lourds ou de démonstrateurs militaires, par exemple de systèmes d'intercepteurs ABM exo-atmosphériques, aient assuré une continuité en attendant le futur programme des années 2030-2040.

Industrie navale pour les SNLE

Ce domaine spécialisé n'existe que pour les SNLE et les SNA. Au début des années 2000, le programme de SNA a pris la relève industrielle du programme SNLE (dont le dernier exemplaire aura été mis en service vers 2010). Le rétrofit au format M51 des trois autres SNLE sur la période 2010/2020 aura certes permis un plan de charge minimum, mais essentiellement de l'outil de production. On peut donc penser que l'outil industriel restera opérationnel et sa capacité à produire intacte. Reste la question de la capacité de réaction pour soutenir une remontée en puissance, voire suppléer à une perte de SNLE (liée à une « fortune de mer »).

VERS DES SYSTÈMES NUCLÉAIRES S'APPUYANT SUR LES SYSTÈMES CONVENTIONNELS ?

En 2025, plaçons-nous dans le cadre d'une dissuasion « existentielle » ; cette dissuasion, essentiellement fondée sur la notion d'existence et de détention des armes de l'arme nucléaire, devra savoir s'appuyer sur l'ensemble des moyens militaires pour asseoir sa crédibilité technique et militaire (survie, efficacité...). Il est probable que les analyses sur l'armement conventionnel futur seront toujours orientées par des soucis de projection de puissance, de frappe dans la profondeur, avec des moyens mis en œuvre « à distance de sécurité » et de contrôle étroit de la mise en œuvre à partir de commandements situés en métropole (proches de l'autorité politique).

Les travaux sur certains systèmes conventionnels pourront être co-orientés et cofinancés par la force de dissuasion qui se donnera comme contrainte de ne mettre en œuvre, pour ce qui concerne les plates-formes et les vecteurs, que des moyens dérivés de moyens conventionnels équivalents ou en projet :

- *Les moyens de transmissions* seront ceux du conventionnel avec des efforts sur la longue portée, sur le haut débit, sur la redondance et sur la protection des informations ;
- *Les plates-formes ou porteurs* devront pouvoir délivrer une frappe importante, c'est-à-dire mettre en œuvre un grand nombre de vecteurs ; toutes les compo-

santes (terre, air, mer) seront demain dotées de capacités de frappe dans la profondeur : bâtiments de surface ou sous-marins, avions gros porteurs et éventuellement des systèmes sol-sol sur véhicules mobiles terrestres (prépositionnables hors de France : Europe ou théâtre lointain). Il n'y pas de verrous techniques particuliers sur ce point. Un tel virage est déjà pris aujourd'hui sur les composantes aériennes et aéronavales en France et plus largement par les USA ;

- Vecteurs : la technique devrait permettre de disposer d'ici là des moyens de réaliser des systèmes « type mécano » c'est-à-dire constitution de vecteurs complets air-sol (éventuellement de type UCAV) et peut-être balistiques¹ à partir de composants communs pour les mises en oeuvre terre, air et mer et avec des performances de précision ou de portée couvrant largement les interventions « tous azimuts ». La technique devrait permettre d'avoir des vecteurs de faible encombrement tout en garantissant une portée allongée (surtout si la masse de la charge d'export est faible).

T2025 DES MOYENS NUCLÉAIRES À RÉACTUALISER OU À REPENSER

Notre aptitude technique et industrielle à une poursuite de la dissuasion au-delà de 2025 ou a fortiori à un besoin de « remontée en puissance en cas d'apparition d'un péril majeur » (scénario VI du Livre blanc de 1994) va être constamment en concurrence avec d'autres défis techniques, budgétaires ou politiques ; on peut retenir quelques axes de réflexion valables aujourd'hui et qui seront toujours d'actualité :

Le nucléaire « ne se désapprend pas » : il sera bien difficile à qui que ce soit de mettre en doute notre capacité intrinsèque à développer demain des armes que nous avons déjà produites hier. Cependant, le contexte international risque de nous interdire de réarmer, si d'aventure nous envisagions un désarmement partiel ou total temporaire. Ceci doit également tempérer notre velléité de réduire, par souci d'économie, le format « en attendant la résurgence d'un péril majeur ».

Rester un des pays « dotés », admis par la communauté internationale, nécessite un effort constant de démonstration du sérieux politique, scientifique et technique de maîtrise de telles armes.

1 Aujourd'hui, on ne voit pas de développement de missiles balistiques à charge militaire conventionnelle, sans doute du fait du coût de cette technique. Seule l'existence future de défenses sol-air adverses performantes pourrait pousser vers de tels développements. Auquel cas, les forces de dissuasion pourraient utiliser les technologies relatives au guidage de précision, aux corps de rentrée balistiques ou manœuvrant qui auront accompagné ces développements.

Dans un monde globalement en paix, l'effort consacré au nucléaire risque d'être durablement modéré ; le progrès de la technique, les contraintes internationales (limitation des armes nucléaires, « démirvage » conduisant peu à peu à une seule tête nucléaire par missile...) et les économies budgétaires nous poussent petit à petit à envisager, pour les armements nucléaires, l'utilisation de moyens développés pour les armements conventionnels.

Cette mutualisation poussée à son extrême fera que demain, sans doute, seule la charge militaire restera spécifiquement nucléaire, le reste étant basé sur l'utilisation de moyens conventionnels ou développés en commun avec les systèmes d'armes conventionnels. Cette mutualisation pourrait même concerner les vecteurs balistiques si ceux-ci sont développés pour les systèmes conventionnels. La charge nucléaire devra être conçue pour « se marier » avec ces différents missiles conventionnels.

La technologie et la technique bien conçues et maîtrisées devraient nous permettre demain d'aller dans cette direction au meilleur coût pour la défense et au meilleur profit pour la dissuasion. En effet, ce schéma a des avantages tant opérationnels qu'économiques. Il garantit une meilleure pérennité du système d'arme dissuasion et une souplesse de son format (adaptabilité - exemple : mise en place rapide de composantes sol-sol nucléaires mobiles à partir de vecteurs conçus pour le conventionnel) que n'autorisent pas le recours à des moyens dédiés. Enfin, il assure une meilleure garantie de maintien des compétences, tant militaires que scientifiques et techniques et sans doute une meilleure viabilité de l'outil industriel associé.

Une telle dissuasion stockant dans des dépôts ses armes en temps de paix présentera une certaine vulnérabilité vis-à-vis de frappes inopinées destinées à nous désarmer. Le contexte de surveillance générale et de détection de crises mis en place devrait paraître suffisant à cette époque pour contrer un tel risque et ne plus justifier une posture permanente à la mer.

Le nucléaire, en terme de moyen de dissuasion, devra sans doute conserver une spécificité propre, qui permette à un adversaire de bien détecter le seuil à partir duquel le débat change de nature. Une telle notion d'avertissement ou de gesticulation sera plus difficile à appréhender si nos moyens visibles prêtent à ambiguïté avec les moyens conventionnels ; il conviendra, dans cette situation, de bien rechercher les modalités de la possibilité de démonstration de notre décision de monter le débat au seuil nucléaire.

CONCLUSION : UNE DISSUASION PÉRENNE

Les projections géopolitiques ne laissent pas entrevoir pour les prochaines décennies de crispations majeures telle celles qui ont opposé Est et Ouest lors du XX^e siècle. Il n'existe pas de scénario fort à l'horizon 2025 pour mobiliser le monde politique autour d'efforts de défense comparables à ceux qui ont accompagné la mise en place de l'actuel outil de dissuasion nucléaire en France dans les années 1960².

L'assurance est toujours trop chère en temps de paix, surtout lorsqu'il faut faire face à d'autres priorités budgétaires générales (les retraites et l'emploi dans les pays occidentaux) et même au sein de la défense dans l'équilibre à trouver avec les autres fonctions stratégiques (prévention, protection, projection-action).

Les évolutions des valeurs au sein des opinions publiques nationales et internationales, les traités internationaux de désarmement, l'absence de perception de menaces d'envergure sur le territoire national sont autant de faits qui ne militent guère en faveur d'efforts politiques et budgétaires pour les armes nucléaires.

Cependant, au niveau mondial, des armes nucléaires existent et ne seront pas « désinventées » ni interdites à cette échéance. Dans un tel contexte, il sera indispensable de trouver des solutions au moindre coût pour le maintien d'une dissuasion nucléaire « existentielle » suffisante et efficace, préservant l'essentiel de l'outil scientifique, industriel et militaire indispensable à une possibilité de remontée en puissance dans le cas de la résurgence d'une menace majeure pour notre survie.

LES HYPOTHÈSES TECHNIQUES DES SYSTÈMES D'ARMES FUTURS

Le système de force « dissuasion » ne pourra conserver son autonomie totale, d'ailleurs en partie entamée ; il apparaîtra, encore davantage qu'aujourd'hui, la nécessité de partager les technologies et certains systèmes d'armes (vecteurs, porteurs...) avec d'autres systèmes de forces.

2 Effort qui fut facilité au plan financier par les économies résultant des réorganisations permises par la fin de la guerre d'Algérie.

Une évolution vers une dissuasion « existentielle », essentiellement fondée sur la notion d'existence et de détention des armes nucléaires, facilitera le recentrage des efforts autour des moyens non développés par ailleurs, en particulier la charge nucléaire. Pour une grande part, la dissuasion devra pouvoir s'appuyer sur les vecteurs, porteurs et systèmes de transmission conventionnels. Avions, sous-marins, navires de surface, missiles seront utilisés en terme courant pour des frappes dans la profondeur avec des charges conventionnelles dans des conflits limités, mais seront capables d'emporter l'arme nucléaire lorsque la situation l'imposera. Cette perspective présente plusieurs avantages : les efforts budgétaires et industriels seront mutualisés et le maintien en condition opérationnelle sera facilité. La mutualisation des vecteurs entre le nucléaire et le conventionnel sera la meilleure approche pour une possibilité de coopérations avec les autres pays de l'Europe, y compris ceux qui ne seront pas dans le club nucléaire.

Une « montée en puissance » ou une « adaptation du format » de la dissuasion dans des délais brefs sera techniquement permise.

Cette perspective aura, peut-être, fait passer d'une « posture nucléaire permanente » à des « capacités » plus souples tirant profit de la qualité militaire de nos porteurs et vecteurs ; la démonstration de notre décision de monter le débat au seuil nucléaire se concrétisera en particulier par la sortie des armes nucléaires de leurs lieux de stockage.

LA PRÉPARATION D'UNE DISSUASION POUR L'EUROPE

Même à long terme, l'Europe, en tant que puissance mondiale, devra disposer d'une défense forte et intégrée dont il ne sera guère possible d'écarter la composante de dissuasion nucléaire. À ce titre, l'UE ne pourra détenir une dissuasion nucléaire que si la France et la Grande-Bretagne ont maintenu d'ici là leurs capacités dans ce domaine à un niveau suffisant. Toutefois, les obstacles à une dissuasion nucléaire européenne sont considérables : nécessité d'un « président » européen, opposition des pays neutres ou pacifistes. Il est donc nécessaire d'engager un dialogue avec les autres pays européens sur ce thème « tabou ».

La France et la Grande-Bretagne pourraient, dans une phase transitoire, être des précurseurs d'une dissuasion européenne ; leur rapprochement sur le concept et peut-être sur certains armements serait un élément favorable pour créer une dynamique vers une dissuasion nucléaire européenne.

Entre temps, on peut espérer que l'ensemble des pays de l'Europe soutiendra le maintien de capacité nucléaire en France et en Grande-Bretagne en tant qu'assurance sur l'avenir.

Bien entendu, toute cette analyse, toutes ces conclusions reposent sur l'hypothèse que la dissuasion nucléaire d'aujourd'hui aura été maintenue sur les 20 prochaines années, que les systèmes d'armes en préparation en 2003 auront été développés et mis en place selon le calendrier prévu et qu'ils formeront la situation de départ des réflexions sur le renouvellement des capacités nucléaires qu'auront à entreprendre nos successeurs vers 2025. Aussi, en priorité, il conviendra d'être vigilant sur la réalisation des programmes décidés et de mettre en place une communication efficace sur la dissuasion nucléaire pour conforter les budgets qui devront être maintenus sur la durée.

Des adaptations de l'outil dissuasion sont à concevoir et à réaliser pour intégrer les évolutions du monde en cohérence avec le discours du Président de la République de juin 2001.

D'un point de vue technique, pour préparer les évolutions présentées, il conviendrait dès aujourd'hui d'analyser les définitions techniques et opérationnelles des porteurs et vecteurs en préparation dans les 15 prochaines années pour identifier les éléments qui permettraient les convergences possibles entre emports conventionnels et emports nucléaires. Il est évident que de telles évolutions impacteront également le domaine de la doctrine, de l'organisation, des réglementations... Mais, ce sont ces anticipations technologiques et techniques qu'il faut privilégier, car elles permettront de minimiser le coût d'une telle transition. Un effort spécifique sur l'architecture des futures charges nucléaires faciliterait leur possible mise en place sur des vecteurs et porteurs futurs non spécifiquement conçus à cet effet, en particulier lorsque ceux-ci seront développés en coopération avec nos voisins de l'Europe.

Les gouvernants de 2025 voudront sans doute maintenir une dissuasion nucléaire. Le devoir de ceux d'aujourd'hui est donc de leur laisser la possibilité de faire ce choix et cela implique de continuer l'effort des cinquante dernières années à un niveau suffisant.

**Éthique des affaires :
le cas de l'armement**

Membres du comité de réflexion

- ▶ Jean-Paul de Beauchêne, ingénieur général de l'armement (2°S)
- ▶ Daniel Berthault, ingénieur général de l'armement (2°S)
- ▶ François Bresson, Général de corps d'armée (2°S)
- ▶ Henri Burgelin, greffier honoraire de l'assemblée de l'UEO
- ▶ Jean de Carpentier, Général de brigade aérienne (2°S)
- ▶ Jean-Paul Charnay, professeur, président du Centre de philosophie et de stratégie
- ▶ Alain Crémieux, ingénieur général de l'armement (2°S), président du comité
- ▶ René Julie, ingénieur général de l'armement (2°S)
- ▶ Haïm Korsia, aumônier israélite de l'armée de l'air
- ▶ Jean Klein, professeur à l'université de Paris I (Sorbonne)
- ▶ Patrick Langue, jésuite, aumônier catholique de l'École polytechnique
- ▶ Michel Proust, ingénieur général de l'armement (2°S)
- ▶ Robert Ranquet, ingénieur général de l'armement
- ▶ Paul-Ivan de Saint Germain, ingénieur général de l'armement (2°S)

L'éthique des affaires couvre un domaine très vaste qui comprend aussi bien le commerce (domestique ou international) que la vie interne des services de l'État et des entreprises.

L'éthique de l'armement se rapporte à l'ensemble des activités qui concourent à l'étude, à la fabrication, aux essais et à la mise à la disposition des armées, de matériels de défense. Lorsqu'il s'agit d'armées étrangères ce domaine comprend le commerce international des armes et des technologies militaires. Il ne s'agit donc ni de l'éthique des armées ni de l'éthique des armes et de leur emploi.

L'éthique des affaires dans l'armement telle que nous nous sommes attachés à l'étudier recouvre un domaine plus limité, à l'intersection des deux précédents. Il s'agit de l'éthique du comportement des acteurs étatiques de l'armement en tant que contractants, en France, de l'industrie d'armement, à l'exclusion de l'éthique des exportations d'armement.

INTRODUCTION

L'éthique des affaires est un sujet d'actualité. De nombreux dirigeants d'entreprise ont été mis en examen en France aussi bien qu'aux États Unis et certains d'entre eux ont été condamnés, y compris à des peines de prison ferme. À l'occasion de l'affaire Enron, les Américains ont pu voir sur leurs écrans de télévision un *Chief Executive Officer-CEO*¹ les menottes aux mains comme un vulgaire malfaiteur. L'ancien ambassadeur à Paris Félix Rohatyn suggère d'ailleurs au président de la *Harvard Business School* de proposer à ses étudiants moins de cours de management et plus de cours d'éthique ! Les chartes d'éthique fleurissent dans les entreprises, de la PMI de province à la multinationale, au point que l'on peut se demander si bientôt l'absence de charte d'éthique ne deviendra pas en soi un délit susceptible de poursuites comme l'abus de biens sociaux. Il est plus que temps de réfléchir.

Le sujet pourtant n'est en rien spécifique de l'armement. Les questions d'éthique examinées par notre comité étaient jusqu'à présent liées de très près aux armes et à leurs caractéristiques particulières, qu'il s'agisse des armes nucléaires et des conséquences apocalyptiques de leur utilisation ou des armes non létales, qui sont certes moins inquiétantes mais dont les conditions d'utilisation ne laissent cependant pas que de poser quelques problèmes, ou encore des mines anti-personnels ou des exportations d'armement.

On pourrait donc laisser aux spécialistes de l'éthique des affaires, il y en a, le soin de rédiger des chartes et de définir des règles qui s'appliqueraient aux acteurs de l'armement comme aux informaticiens ou aux spécialistes des travaux publics ou des exportations d'avions civils. Il nous a cependant semblé que les conditions particulières dans lesquelles se déroulent, en France, les contrats liés à l'armement justifiaient un examen particulier.

Il s'agit de marchés publics. Il s'agit d'autre part de marchés importants dont les montants se chiffrent en centaines de millions d'euros souvent et en milliards d'euros

1 Traduisible par « PDG »

parfois. Enfin la complexité des systèmes et la sophistication des matériels peuvent rendre difficile le respect d'une réglementation plutôt conçue pour l'achat de fournitures et de prestations courantes. Sans parler des urgences liées aux opérations militaires.

Il serait malhonnête et sans doute vain de ne pas ajouter que l'actualité judiciaire a été un élément incitant à ne pas éluder plus longtemps le sujet.

Nous avons d'abord essayé de réfléchir aux évolutions de la loi, de la jurisprudence et même de la morale qui ont conduit à la situation actuelle, situation qui nous paraît encore loin d'être figée. Les armements donnent lieu, comme chacun sait à un commerce international important que des instances internationales veulent moraliser.

Nous avons ensuite analysé ces particularités et tenté d'en isoler celles qui sont pertinentes du point de vue de l'éthique en ce qu'elles posent problème aux acteurs de l'armement dans leur vie professionnelle.

L'éthique interpelle explicitement les individus et nous avons cherché à déterminer quelles réponses ces individus devaient donner aux questions, parfois délicates, qu'ils sont amenés à se poser. Nous n'avons cependant pas pu considérer que notre analyse devait s'arrêter là et nous avons voulu examiner comment les institutions devaient également se sentir interpellées. Ces institutions collectives comprennent évidemment l'administration à laquelle appartiennent les acteurs de l'armement c'est-à-dire, selon le point de vue où l'on se place, la Délégation Générale pour l'Armement (DGA) et ses services et établissements, le ministère de la Défense dans son ensemble, voire la fonction publique tout entière. Elles comprennent aussi les institutions intermédiaires telles que les syndicats pour les personnels civils, les amicales pour les personnels militaires, voire les aumôneries lorsque les problèmes prennent une résonance telle que, pour certains, l'appel à un conseil religieux ne paraisse pas inutile.

L'ÉTHIQUE DES AFFAIRES : UNE QUESTION LANCINANTE

Le mot « affaires » a au moins deux sens en français. Il peut s'agir du *business*, de ces activités qui consistent à travailler, à commercer et à rassembler les fonds nécessaires pour une activité industrielle ou commerciale, c'est à dire à jouer le rôle du financier. Mais de plus en plus souvent aujourd'hui, le mot « affaires » signifie beaucoup plus précisément, avec une connotation évidemment péjorative, celles de ces affaires qui correspondent à des activités délictueuses. Concussion, abus de biens sociaux, corruption de fonctionnaires, délit d'initiés, fraude fiscale, blanchiment d'argent sale, trafic de drogue ou trafic d'armes défraient la chronique au point que la radio et la télévision qui consacrent déjà la moitié de leurs programmes au sport ou à la Bourse semblent aujourd'hui consacrer l'autre moitié aux « affaires ».

UNE SÉVÉRITÉ CROISSANTE DE LA PART DE LA JUSTICE

Le mélange des genres entre le judiciaire, le politique et le financier a sans doute toujours passionné les foules et le scandale de Panama ou l'affaire Stavisky ne datent pas d'hier. Le renouveau d'intérêt pour le sujet s'accompagne cependant d'un fait nouveau : un mouvement d'ensemble du corps judiciaire dans plusieurs pays démocratiques pour mener une lutte accrue contre les pratiques illégales, certains ayant parfois fait, en cours d'instruction, un appel excessif aux médias, ce qui constituait à bien des égards une sanction avant jugement. La campagne du juge Falcone² en Italie, la croisade d'Eva Joly en France et en Norvège, la déchéance du chancelier Kohl en Allemagne, l'arrestation de dirigeants de *Wall Street* sont autant d'éléments qui montrent que le phénomène est international et qu'il devrait être durable. L'évolution des relations internationales va d'ailleurs dans ce sens. Les règles établies par l'OCDE conduisent à donner compétence aux juges en cas de corruption active même lorsque le fait se produit à l'extérieur du pays de leur juridiction (analogie avec le tourisme sexuel).

Enfin, on assiste aussi à un changement d'opinion dans l'ensemble de la société vis-à-vis des grands patrons, notamment aux États-Unis. Les affaires comme *Enron* et *Worldcom* en sont l'illustration.

On peut se demander quelles sont les raisons de cette évolution et si certains groupes de pression en seraient à l'origine. La mondialisation des affaires, un respect plus

2 Opération « mains propres ».

grand des droits des actionnaires, au moment où (en France, du moins) l'actionnariat populaire, se développe, peuvent aussi en être l'une des causes.

La convention de l'O.C.D.E. sur la lutte contre la corruption

La corruption a longtemps fait partie des mœurs que la société considérait comme légitimes et que la loi ne condamnait pas. Sous l'ancien régime, les juges tiraient des épices une part importante de leurs revenus, alors que l'État en tirait profit en les rétribuant fort mal et les agents de l'État les plus haut placés recevaient sans honte des personnes dont ils avaient à traiter les affaires, y compris des cours étrangères, des cadeaux parfois considérables destinés à les rendre plus favorables à la cause de leur corrupteur.

C'est seulement à l'époque de la Révolution française que la corruption passive, c'est-à-dire le fait de tirer un bénéfice indu de leur activité au service de l'État, est apparue comme un grave manquement aux obligations des fonctionnaires, surtout s'il apparaissait que ce bénéfice les détournait de satisfaire correctement les intérêts dont ils avaient la charge. La loi a sanctionné sévèrement de telles pratiques, de même qu'elle a permis aux entreprises privées de punir et de poursuivre en justice ceux de leurs agents qui trahissaient les intérêts qu'ils étaient chargés de défendre pour en tirer des avantages personnels.

En revanche, la pratique de la corruption active, c'est-à-dire le fait de payer les services d'un agent d'un autre État ou d'une autre entreprise au profit du corrupteur, n'était ni réprouvée par la société, ni condamnée par la loi. De ce fait la corruption est demeurée, et demeure encore souvent, une pratique courante dans le commerce international, surtout quand elle s'adresse à des personnes vivant dans des pays qui n'ont pas la volonté ou les moyens de réprimer la corruption passive de leurs agents et elle est loin d'avoir disparu dans les échanges à l'intérieur des pays qui se montrent les plus stricts dans l'application de leurs lois répressives. Une éthique plus sensible à l'intérêt national qu'à l'établissement d'un ordre international équitable ne se préoccupait guère des conséquences de telles pratiques, à tel point que, jusqu'à une date récente, l'État français permettait aux entreprises exportatrices de faire figurer dans leurs comptes des charges dites « exceptionnelles » qui correspondaient à la rémunération d'agents étrangers, de telle façon qu'elles échappent aux obligations fiscales concernant les bénéficiaires. C'était donc la société tout entière (et pas seulement la société française) qui pratiquait ouvertement la corruption active.

La fin du xx^e siècle a vu à la fois l'ampleur du problème augmenter avec la masse du commerce international, et se développer une prise de conscience du caractère condamnable et pervers de la corruption active, en particulier sous l'influence d'ONG et de courants sensibles à certaines formes de solidarité internationale. Divers États ont donc décidé d'agir en commun pour combattre la corruption dans le monde, en vertu de plusieurs considérations :

- Il est évident que, dans la mesure où la corruption passive est contraire à la morale, la corruption active qui consiste à inciter d'autres à se laisser corrompre n'est pas moins immorale. Elle contribue notamment à encourager l'incivisme et l'immoralité dans des pays où l'insuffisance du civisme constitue déjà un obstacle à l'instauration et à l'application d'une légalité ainsi qu'à un développement économique et social satisfaisant et où la rétribution insuffisante des agents de l'État les rend plus sensibles aux tentations.
- Même si l'on ne dispose pas de données précises sur ce point, on évalue à une cinquantaine de milliards d'euros les sommes détournées annuellement des pays en développement par la fraude, au profit de paradis fiscaux, soit la moitié du volume annuel de l'aide publique au développement. Il n'est pas douteux qu'une large partie de cette somme provient de profits tirés de la corruption.
- Aussi bien l'action de l'État que le fonctionnement de l'économie de marché se trouvent affaiblis et compromis par la pratique de la corruption qui rend particulièrement difficile l'application de réformes économiques, sociales ou politiques là où elles sont le plus nécessaires.
- La corruption contribue à accroître les inégalités entre ceux qui sont assez influents pour que leur intervention soit payée à des prix élevés et les éléments les plus faibles de la société.
- L'argent recueilli grâce à la corruption échappe à tout contrôle et alimente un certain nombre d'activités, illégales ou criminelles, notamment le trafic de la drogue et le terrorisme international.
- Enfin, il faut constater que les pays industrialisés n'échappent nullement à la corruption, sous toutes ses formes, ni à chacun de ses effets.

La corruption ne constitue donc ni un phénomène marginal ni un phénomène nouveau mais un fait de société important dont les effets sont graves et qu'il convient de combattre avec vigueur, ce qui ne pourra être fait si la corruption active n'est pas, elle aussi, réprimée.

Le principal acte de lutte de la société internationale contre la corruption est la conclusion et la mise en oeuvre d'une convention³, signée en décembre 1997 dans

3 Qui traite de l'ensemble des échanges et pas seulement des armements.

le cadre de l'O.C.D.E., par les trente pays membres de cette organisation et par cinq pays non-membres. Elle est entrée en vigueur en 1999.

Par cette convention, les pays signataires s'engagent à faire entrer dans leur législation interne et dans leur pratique des mesures de répression qui mettent la corruption active sur le même pied que la corruption passive, quand elle concerne la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. La convention a un large champ d'application, prévoit une entraide judiciaire et vise les délits accessoires à la corruption, comme la falsification des bilans. Elle ne fixe pas de clauses précises à introduire dans les législations nationales, mais pose le principe d'équivalence fonctionnelle qui exige que les mesures effectivement appliquées soient équivalentes dans tous les pays signataires. Enfin, une procédure de contrôle international a été établie, d'abord pour s'assurer que les mesures de transposition de la convention en droit interne sont pleinement conformes aux critères prévus, ensuite, depuis 2001, pour vérifier l'efficacité de la mise en oeuvre de ces mesures législatives. Ainsi, la convention de l'O.C.D.E. a conduit à l'adoption par la France, en 2000, d'une loi qui met en oeuvre, de façon à la fois extensive et stricte, les principes qu'elle définit. Il en est de même dans trente-trois des pays signataires, parmi lesquels figurent la plupart des grandes puissances commerciales, ce qui veut dire que la plus grande partie du commerce mondial est désormais soumis à une législation réprimant toutes les formes de corruption. Certaines entreprises ont introduit ces principes dans leur code de déontologie interne, au moins de façon implicite, au titre du respect des intérêts du client. Cependant beaucoup ont mis au point des stratégies de dissimulation ou de contournement, ce qui amène à des appréciations diverses des effets de la convention.

Il est évident que la convention de 1997 a besoin d'être complétée et précisée sur de nombreux points et que de nouveaux pays doivent être invités à y adhérer afin d'accroître son efficacité. L'essentiel est sans doute, sur le plan éthique, que les questions concernant la corruption soient posées dans une perspective universelle et non plus sous celle de la défense des intérêts particuliers d'États ou d'entreprises. Cela permet d'espérer des résultats importants dans la lutte contre la corruption, même si l'on peut regretter que les mesures prises n'aient pas fait l'objet d'une publicité suffisante auprès de l'opinion publique et surtout auprès des dirigeants d'entreprise dont beaucoup semblent n'avoir pas pris encore toute la mesure de l'évolution de la morale internationale et des législations nationales dans ce domaine, au cours des toutes dernières années.

LA MORALISATION DE L'ÉCONOMIE

Depuis une dizaine d'années, un certain nombre de dysfonctionnements du système économique qui, sans doute, existaient déjà depuis longtemps, mais échappaient dans une large mesure aux observateurs, ont été mis à jour et leur ampleur a été un objet de scandales vis-à-vis desquels les États et les entreprises ont été amenés à réagir. La convention de 1997, dans le cadre de l'O.C.D.E., a été, sur le plan international le principal instrument de cette réaction.

Il est apparu, en effet, à la suite de la montée vertigineuse des cours des valeurs boursières jusqu'en 2000, puis surtout de leur chute non moins rapide depuis 2001, que ces cours reposaient sur des considérations purement financières, peu en rapport avec la valeur réelle des entreprises ou avec leur capacité à créer de la valeur économique. Le souci de valoriser, en termes financiers, les entreprises dont ils avaient la charge a conduit nombre de leurs dirigeants à propager des informations inexactes sur leur bilan afin de dissimuler les pertes subies ou les risques assumés et à majorer les bénéfices espérés en promettant des rendements financiers qu'ils ne pouvaient pas raisonnablement espérer atteindre. Des organismes publics ou privés chargés de contrôler comptes et bilans ont, plus ou moins sciemment, cautionné des comptabilités douteuses. Certains ont laissé ces procédés s'étendre à un grand nombre d'entreprises.

La crise boursière qui a débuté en 2001 a ruiné la confiance que l'ensemble de la société occidentale accordait aux entreprises ; les actionnaires se sont notamment détournés des investissements nécessaires au développement de l'économie, ce qui a conduit les États d'une part, les entreprises de l'autre, à prendre un certain nombre de mesures destinées à restaurer la confiance. Il s'agissait d'assurer aux actionnaires une information fiable sur l'activité, sur le bilan et sur les perspectives de croissance des entreprises, de garantir la véracité des informations fournies et le réalisme des stratégies annoncées et d'éliminer les pratiques contraires à l'intérêt général, notamment celle de la corruption.

De la part des États, ces préoccupations ont amené à développer la législation concernant l'ensemble de ces domaines et à saisir la justice de nombreuses pratiques illégales qui, jusque là, échappaient, sinon à sa compétence, du moins à son attention. La justice s'est montrée plus active et plus sévère dans la poursuite des délits économiques et plus exigeante à l'endroit des dirigeants d'entreprise, estimés responsables, même sur le plan pénal, de fautes commises à des échelons inférieurs ou par des filiales ou des sous-traitants.

Du côté des entreprises, les réactions de l'opinion et notamment celles des clients et surtout des investisseurs potentiels, ont conduit beaucoup d'entre elles à attacher une plus grande importance à l'image qu'elles offrent de leur sens des responsabilités et de la moralité de leurs pratiques. Beaucoup se sont dotées d'un code de déontologie ou d'éthique interne auquel elles demandent à l'ensemble de leurs agents de souscrire. En général, ces codes impliquent le souci de répondre aux besoins réels des clients, la volonté de se montrer transparent à l'endroit des actionnaires, celle de développer les ressources humaines de l'entreprise par le respect du personnel et de ses intérêts légitimes, l'attention à l'environnement et la sauvegarde du patrimoine de l'entreprise. Certaines sociétés ont créé en leur sein un comité d'éthique, destiné à assurer l'application de leur code de déontologie et à en prévoir l'amélioration.

Les codes varient dans leur libellé d'un pays à l'autre, d'une entreprise à l'autre. En France, seulement vingt pour cent de ces codes condamnent explicitement la corruption active, alors que le respect du client et de ses besoins réels nous paraît devoir impliquer la condamnation de ce genre de pratiques.

Il est certain que les exigences nouvelles de l'État et la multiplication des codes de bonne conduite des entreprises ne suffisent pas à éliminer les pratiques condamnables et que bien des voies ont été trouvées pour contourner les nouvelles règles. Par ailleurs, les sociétés multinationales éprouvent quelques difficultés à appliquer partout les normes exigées par les pays où elles ont leur siège. Mais il est de toutes façons positif que l'État, comme les entreprises, reconnaisse officiellement et publiquement que la vie de l'entreprise a des aspects moraux tels que son rôle social, sa responsabilité vis-à-vis de son personnel, la définition de son éthique, sa « citoyenneté », etc. D'ailleurs, un certain nombre d'indications donnent à penser que les investisseurs et les clients ne restent pas indifférents à l'image des entreprises au profit desquelles ils investissent ou auxquelles ils achètent, notamment à leur réputation dans le domaine moral. Certaines O.N.G. ont publié des listes d'entreprises accusées de pratiques condamnables à leurs yeux, et il semble que ces publications aient causé de sérieux torts aux entreprises concernées.

Dans la mesure où, dans les pays industrialisés, la liberté des transactions a réalisé des progrès considérables au cours des cinquante dernières années, il apparaît indispensable que le cadre réglementaire dans lequel se situe cette liberté soit encore étendu, qu'il soit précisé et qu'il soit rendu plus homogène, à l'intérieur des États et dans la société internationale, tout comme il importe que les entreprises, leurs dirigeants et leurs actionnaires soient rendus plus conscients de l'étendue de leurs

responsabilités qui excèdent largement la recherche des profits financiers. Il n'est plus envisageable, dans une société mondialisée, de s'en tenir à des législations et à des pratiques que pouvait tolérer une époque où l'intérêt de l'entreprise, voire l'intérêt de l'État, constituaient l'objectif suprême.

Comme nous l'écrivions au tout début de ce rapport, l'éthique des affaires est bien un sujet d'actualité, et c'est une donnée qui a toutes les chances d'être durable.

LES SPÉCIFICITÉS DU DOMAINE DE L'ARMEMENT ET LES PROBLÈMES LES PLUS FRÉQUEMMENT RENCONTRÉS

Le secteur de l'Armement, et plus exactement des fabrications d'armements, obéit en première analyse aux mêmes règles générales que l'ensemble du secteur industriel, tant du point de vue économique (nécessité de rentabilité, de saine gestion ...) que du point de vue du comportement et de l'éthique (nécessité de rigueur, d'honnêteté...).

Mais il obéit aussi à des règles spécifiques, qui tiennent à la nature de son activité, ainsi qu'à la présence, en interface avec l'industrie, du ministère de la défense et de l'organisme étatique qu'est la DGA. On examinera ici plus particulièrement, non pas l'industrie d'armement elle-même, mais le cas de la DGA en y ajoutant, par extension, le secteur industriel de la DCN qui faisait encore partie du ministère de la Défense à l'heure où était menée cette analyse. En revanche, on ne traitera pas des divers problèmes que peut poser à la DGA son implication dans le commerce international des armements et qui ont été traités dans le précédent rapport publié par le groupe de travail.

Quelle passe des contrats à l'extérieur ou qu'elle exécute elle-même des travaux industriels, l'activité de la DGA se distingue en effet sur plusieurs points de ce que fait le secteur concurrentiel :

- Il s'agit de passer ou de répondre à des marchés publics, qui obéissent à des règles particulières ; ce qui est concerné, c'est en effet l'exécution d'une partie du budget de l'État, et c'est de l'argent public qui est ainsi dépensé.
- Il s'agit d'armements, c'est-à-dire de matériels qui ne doivent être mis, en général, qu'entre des mains étatiques ; et il s'agit de défense nationale, c'est-à-dire que les objectifs ressortissent à l'intérêt national et aux tâches régaliennes de l'État, et ne visent pas d'abord, du point de vue de la puissance publique, à un profit capitaliste ou à l'intérêt d'actionnaires (même si la nécessité d'un

juste bénéfique, voire de la survie de l'entreprise contractante, est évidemment considérée à sa juste valeur).

- Même si ce n'est pas un cas unique, les sommes en cause sont souvent très importantes et appellent de ce fait une vigilance particulière, tant de la part de ceux qui ont la charge de les dépenser que des différentes autorités de contrôle.
- Par ailleurs, les acteurs de la DGA sont agents de l'État pour une grande part d'entre eux fonctionnaires, voire militaires et sont de ce fait tenus, en sus de leurs obligations normales de bonne gestion, à des normes administratives que ne connaissent pas les acteurs du monde économique concurrentiel.
- Du point de vue de ce qui peut ou pourrait avoir une dimension éthique, trois séries de questionnements peuvent être identifiées concernant cette activité de la DGA :
 - ▶ Des questionnements que l'on qualifiera de courants, c'est-à-dire similaires à ceux que l'on retrouve dans le secteur concurrentiel bien qu'ils soient relatifs à la nature particulière de l'activité de la DGA, service de l'État.
 - ▶ Des questionnements relatifs aux relations avec les fournisseurs, et plus précisément à la question des cadeaux pouvant venir de ces fournisseurs ; il s'agit, là aussi, d'une situation que l'on peut retrouver dans d'autres secteurs (par exemple dans celui des travaux publics), mais avec deux caractéristiques un peu spécifiques : d'une part la DGA est un client particulièrement important (et donc attractif) pour ses fournisseurs et d'autre part le code des marchés publics impose de plus en plus la mise en concurrence de ceux-ci au détriment de la pratique, autrefois assez courante, du gré à gré.
 - ▶ Enfin, des questionnements, qui ont pris récemment une certaine ampleur, relatifs à la manière de respecter la réglementation ou de prendre avec elle, et en particulier avec le code des marchés publics, quelques libertés.

QUESTIONNEMENTS « COURANTS »

Dans l'exercice normal de son activité, l'agent de la DGA (il s'agit spécifiquement ici de celui qui, du fait de ses fonctions, passe des contrats à l'extérieur) doit parfois faire face à des difficultés qui sollicitent son jugement.

On donnera des exemples dans les domaines suivants :

- Relativement à l'insuffisance des moyens administratifs à sa disposition : les objectifs assignés aux agents de la DGA sont parfois incompatibles avec les moyens alloués et avec la lourdeur des procédures qu'il faut respecter. Faut-il alors ne pas respecter les objectifs ? Ou alors se « débrouiller » avec les procé-

dures ? On notera que ce type de difficulté n'est pas différent de ce que l'on rencontre fréquemment dans le secteur concurrentiel.

- Relativement à la nature ou à la qualité des matériels commandés : le compromis entre la performance souhaitée et le coût à respecter peut se révéler difficile à atteindre de manière satisfaisante. Toute politique de réduction des coûts doit évidemment se faire en concertation avec les utilisateurs afin notamment de ne pas nuire à la sécurité.
- Relativement aux conflits d'intérêt entre les différentes fonctions de l'État : ce dernier est en effet souvent tout à la fois acheteur, actionnaire et tuteur..., et cela peut conduire à des difficultés quant à la bonne décision à prendre, par exemple dans la notification d'une commande. C'est évidemment l'intérêt de l'État qui doit primer, pour autant qu'on puisse clairement l'identifier mais cet intérêt n'est pas toujours le même selon que l'on se place du point de vue purement administratif ou d'un point de vue plus politique.
- Relativement aux relations avec le pouvoir politique : compte tenu de l'importance des montants financiers mis en cause dans le domaine de l'armement, le pouvoir politique peut être tenté d'intervenir dans l'attribution des commandes, au profit de tel industriel ou de tel organisme, situé dans telle ou telle région où l'on souhaiterait par exemple préserver des emplois ou pour des raisons de politique industrielle.

On pourrait trouver beaucoup d'autres exemples de ces difficultés auxquelles conduit l'activité habituelle de la DGA. Leur traitement ressort avant tout du bon sens, de l'intelligence, voire de ce minimum de prudence et de sagesse dont tout acteur économique, et plus généralement tout homme, doit faire preuve dans la vie, et dont très généralement, d'ailleurs, font preuve les membres de la DGA. S'ils sont cités ici, c'est surtout pour mieux faire apparaître, par opposition, les questionnements qui suivent ci-après et qui nécessitent une approche plus spécifiquement d'ordre éthique⁴.

QUESTIONNEMENTS RELATIFS AUX RELATIONS AVEC LES FOURNISSEURS

Le fait d'avoir avec les fournisseurs des relations contractuelles, mettant parfois en œuvre des montants financiers très importants, qui impliquent donc de négocier de la manière la plus habile, induit presque inévitablement toute une gamme de comportements, allant de ce que l'on peut qualifier de normal à ce qui est indubi-

⁴ On ne saurait cependant oublier que la prudence, la sagesse, l'intelligence et même la compétence sont des vertus constitutives de toute éthique.

tablement anormal⁵. On peut citer divers exemples :

- le traditionnel déjeuner d'affaires,
- le cadeau d'un calendrier ou d'un agenda,
- des cadeaux plus importants,
- l'invitation à une soirée à l'Opéra,
- le paiement de la note d'hôtel lors du déplacement de l'agent de la DGA chez le fournisseur (alors que des frais de mission lui sont par ailleurs alloués),
- l'invitation à un week-end touristique,
- la remise d'un gros cadeau (en nature ou en espèces) en contrepartie explicite à une intervention qu'on espère efficace en faveur d'un contrat...

Une première difficulté face à ces diverses pratiques est de savoir distinguer entre, d'un côté, ce qui est du domaine, non seulement normal mais positif, des relations humaines, voire de l'amitié, entre personnes habituées à travailler ensemble, mais qui pour autant, lorsqu'elles se retrouveront pour négocier, sauront ne rien abdiquer de leurs obligations professionnelles, et de l'autre ce qui est de l'ordre de la malhonnêteté. Entre le déjeuner d'affaires qui, en France, et pourvu qu'il reste dans les normes, est tellement entré dans les mœurs que personne n'y voit un moyen d'acheter ou de se faire acheter, et la tentative explicite de corruption⁶, il y a en effet tous les cas intermédiaires dont on vient de donner des exemples, et dont la caractérisation par rapport à ce que peut commander l'éthique n'est pas toujours immédiatement évidente.

Heureusement, les cas de malversation caractérisée sont rares et une immense majorité des agents de l'État français sont honnêtes (à l'image, d'ailleurs, de la grande majorité des citoyens). Il reste que, le fonctionnaire acheteur entretenant forcément des relations avec son fournisseur, la question peut se poser de savoir jusqu'à quel degré de rigueur cette règle d'honnêteté doit être respectée. Chacun a, et en tout cas pense avoir, une connaissance empirique de ce qui est acceptable et de ce qui ne l'est pas, et de la latitude que les habitudes et la bienséance peuvent lui laisser par rapport aux éventuels règlements. Cependant, doit-on s'en remettre à son propre

5 On se situe exclusivement, ici, au niveau national des relations d'agents de la DGA avec leurs fournisseurs, en excluant, comme on l'a dit, le cas du commerce international des armements. Les relations instaurées dans le cadre de l'exportation de matériels militaires et les comportements qu'entraîne cette exportation, doivent être, au moins pour une part, appréciés à l'aune des règles, souvent fort anciennes, des pays acheteurs : on sait que parfois ceux-ci sont dotés d'économies de type « féodal », qui se fondent traditionnellement sur le clientélisme, et au sein duquel le bakchich est de rigueur ; celui-ci ne joue pas le même rôle et n'est en rien comparable avec le « pot de vin » dénoncé dans nos pays, même si la mondialisation tend à encourager une « éthique des affaires » qui soit semblable partout.

6 Le vocabulaire juridique regorge de beaucoup d'autres mots pour caractériser le comportement du fonctionnaire malhonnête : concussion, malversation, trafic d'influence, enrichissement personnel, subornation...

jugement ? L'expérience montre en effet que si on laisse à chacun la libre appréciation de ce qui est en deçà et de ce qui est au-delà de la limite raisonnable, en particulier de ce qui peut être de nature à entraîner une dépendance vis-à-vis de son interlocuteur, on obtient des réponses et donc des comportements très diversifiés. Certains partageront avec leurs collaborateurs, ou même refuseront, les boîtes de chocolat de fin d'année. D'autres s'en tiendront à seulement une ou quelques bouteilles de vin, éventuellement de champagne millésimé. D'autres accepteront un cadeau plus important s'il est lié à l'activité de la société (matériel électronique, voyage).

QUESTIONNEMENTS RELATIFS AU RESPECT DE LA RÉGLEMENTATION

Récemment, plusieurs cas de non-respect du droit, voire de la simple réglementation, autrefois tolérés, ont fait l'objet d'informations judiciaires impliquant des agents de la DGA : recours à des personnels en sous-traitance ou lancement de travaux avant notification des contrats les couvrant juridiquement. Il y a eu remise en cause de méthodes ou de pratiques parfois utilisées jusque-là.

Dans la plupart des cas, les responsables de ces actes ont fait passer ce qu'ils pensaient être l'intérêt national, ou plus modestement l'intérêt général, avant le respect scrupuleux de règles parfois peu adaptées à l'activité de la DGA. Ces anomalies de fonctionnement se sont traduites par l'intervention de la justice, avec gardes à vue et/ou mises en examen dont les médias se sont fait largement l'écho, entraînant pour les justiciables d'autant plus d'humiliation que ces mêmes médias sont souvent restés silencieux sur les relaxes prononcées.

Ces affaires interviennent dans un contexte général qui est sensiblement différent de ce que l'on observait il y a une dizaine d'années. Des poursuites qui autrefois n'auraient été engagées que sur saisine d'organismes d'État, qui pouvaient choisir de ne pas le faire, sont engagées à d'autres initiatives, des magistrats eux-mêmes ou d'autres plaignants qui transportent au plan judiciaire des actions menées plutôt auparavant sur des plans politiques, syndicaux ou sociaux, ou en complément de celles-ci. On observe une pénalisation croissante de la vie professionnelle, avec un recours plus systématique au juge pénal pour trancher les litiges⁷, les responsables concernés n'étant souvent pas préparés à la mise en cause de leurs méthodes et procédés et à leur traitement par des organismes dont l'approche diffère beaucoup du traitement par les pairs qui prévalait auparavant. La DGA est loin d'être la seule

7 La notion d'abus de biens sociaux n'était, par exemple, pas enseignée il y a quarante ans.

concernée : la profession médicale, par exemple, subit de ce point de vue un changement profond. Par ailleurs, on assiste à une européanisation, voire à une mondialisation, des règles, de la déontologie et du droit : de plus en plus, l'État français doit modifier sa législation pénale pour tenir compte de conventions internationales rédigées en termes très généraux. Comme on l'a déjà dit, des codes éthiques apparaissent dans de nombreuses entreprises.

Une telle judiciarisation répond on ne peut que le noter à une certaine attente de l'opinion publique et des médias. Il s'agit d'un phénomène général, que l'on rencontre non seulement à propos du respect de la réglementation, mais plus généralement à propos des « incidents » de la vie professionnelle, comme le savent aussi bien les militaires en opérations, qui peuvent avoir à rendre compte davantage qu'autrefois de leur comportement sur les théâtres d'opération ou lors des exercices d'entraînement, que les chefs d'établissements de la DGA qui, comme tout chef d'entreprise, sont mis en examen en cas d'accident sérieux intervenant sur l'un de leurs personnels. Elle peut conduire à des effets pervers : non seulement la justice intervient de plus en plus fréquemment, mais de ce fait même et par précaution les contrôles internes et externes se multiplient, en provenance d'instances se dotant de pouvoirs d'investigation de plus en plus larges, et qui interprètent les textes de façon de plus en plus rigoureuse.

Il en résulte, dans nos administrations, un risque de paralysie. Certains décideurs peuvent plus chercher à se couvrir qu'à prendre rapidement les décisions opportunes. Le respect de la réglementation, évidemment souhaitable, risque de prendre un aspect sourcilieux, une tournure obsessionnelle qui finit par constituer une entrave au bon fonctionnement et une cause d'allongement des délais et de diminution de la réactivité.

Au plan collectif, ce qui ne relevait autrefois que de la discipline, c'est-à-dire de l'autorité de la hiérarchie, voire de celle du Ministre, relève aussi aujourd'hui très vite de la Justice ; d'aucuns considèrent cela comme une sorte de rupture du contrat qui relie normalement l'agent à l'État : « les règles du jeu ont changé » dans la mesure où l'État ne couvre plus celui de ses agents qui, à tort ou à raison, a en tout cas agi de bonne foi dans l'exercice de ses fonctions.

Il en résulte pour la DGA, à tous les niveaux, que ses responsables doivent consacrer plus de temps ou d'énergie qu'avant à la connaissance et au respect scrupuleux des procédures réglementaires, ce qui apparaît à certains comme se faisant au détriment de la conduite technique des programmes. Pourtant, la question de l'interprétation

de la réglementation ne se pose-t-elle pas toujours ? La lecture purement juridique des textes, qui d'ailleurs se contredisent parfois, n'est-elle pas souvent significativement décalée par rapport aux réalités du terrain ? Mais alors, que faire ? Un ancien haut responsable de la DGA exprimait la question en ces termes : ce n'est pas le fait de violer le règlement dans l'intérêt de l'État qui pose le réel problème éthique, mais au contraire le fait de trahir l'intérêt de l'État pour respecter le règlement ou tout au moins ses clauses les plus tatillonnes.

Face à ces questions, la première attitude est quant même de bien analyser en quoi consiste cet éventuel conflit entre le respect de la réglementation et l'intérêt de l'État. Ce qui suppose, de la part d'agents de la DGA ayant pour leur plus grande part reçu une brillante formation d'ingénieurs ou de scientifiques, de faire un effort de formation analogue dans le domaine administratif, et, par exemple, de lire soigneusement le code des marchés publics afin de le connaître et de comprendre comment il peut être utilisé, et le cas échéant, interprété pour les activités de la DGA (en particulier s'agissant de la mise en concurrence lorsqu'on se trouve, *de facto*, face à une entreprise unique). La bonne attitude est certainement de partir de l'idée que les textes ne sont pas *a priori* obscurs, inadaptés ou absurdement contraignants, mais qu'ils doivent être regardés comme des méthodes pour agir⁸.

Mais au-delà de ces règles et de ces attitudes, qui sont au demeurant tout à fait nécessaires, il est clair que le conflit entre l'intérêt national et le respect des procédures risque de demeurer, ne serait-ce que parce qu'aucune procédure ne saurait être considérée comme pérenne, du simple fait de l'évolution des questions qu'elle est censée prendre en compte, mais également du fait de l'ouverture croissante sur l'Europe, qui ne peut que rendre plus complexe l'environnement de l'action.

Il s'agit d'un conflit de devoirs ; d'un conflit où, comme on l'a vu, l'idée que l'on se fait de sa propre responsabilité est en cause, et qui donc ne saurait complètement se résoudre par de simples règles ou manières de faire. Une approche d'ordre éthique, c'est-à-dire relevant du jugement moral, est donc également nécessaire, même si dans ce domaine de l'éthique aucun critère absolu, s'imposant à l'évidence à tous, ne peut jamais être dégagé.

Cela étant, quelles sont les attitudes, autres que celles consistant à bien s'informer sur la réglementation, que, concrètement, l'on peut ou que l'on devrait observer ?

— La plus simple consiste ou consisterait à s'en tenir passivement à la réglemen-

⁸ Il faut rappeler à cet égard que des dérogations sont reconnues par le Code des marchés publics (article 35 IV) pour satisfaire aux besoins de la défense. Et, de même, que le traité d'Amsterdam (article 296)

tation, ce qui, comme on l'a souligné, ne conduit pas forcément aux meilleurs résultats.

- Si ce respect de la réglementation, même s'il est fait sans excès de zèle, apparaît incompatible avec la bonne exécution des tâches que l'on a à accomplir, on peut alors avoir le réflexe d'ouvrir le parapluie, ce qui n'est pas une attitude positive, surtout si l'on y recourt trop souvent.
- On peut chercher à interpréter le règlement ; mais il faut alors le faire de façon prudente et raisonnée, après avoir fait l'effort, comme on vient de le dire, de bien comprendre les textes et leur raison d'être, et non avec la volonté délibérée de s'en affranchir ; de toutes façons une telle interprétation n'est jamais exempte de risques pour celui qui y procède.
- De la part du chef qui donne des ordres pouvant conduire au non respect de textes, il est clair que celui-ci doit couvrir son collaborateur ; mais est-ce toujours le cas ? Et sera-ce suffisant en cas de poursuites ?
- Ce chef peut chercher à mieux définir et répartir les responsabilités, voire à les disperser (pour éviter qu'un seul ait à prendre la décision) ; mais cela n'est pas sans entraîner une lourdeur dans le fonctionnement, comme on l'a parfois observé à la DGA.
- Il peut enfin chercher à faire évoluer la réglementation : cette tâche, essentielle, incombe évidemment plus particulièrement aux échelons supérieurs de la hiérarchie, qui d'ailleurs sous-estiment souvent leur capacité à provoquer de telles évolutions qui ne sont cependant jamais rapides.

APPROCHE ÉTHIQUE : LE POINT DE VUE INDIVIDUEL

On a vu plus haut que le monde des affaires ne pouvait éviter un questionnement éthique et que le cas de l'armement présentait un certain nombre de particularités qui justifiaient un examen en soi. Il ne paraît pas possible de procéder à cet examen sans distinguer fortement entre le point de vue individuel et celui de l'institution. Décider soi-même, face à sa conscience, en une démarche éthique, ce qui est acceptable de ce qui ne l'est pas est un problème différent de celui qui se pose aux responsables de l'institution cherchant à promouvoir une éthique satisfaisante parmi ses personnels. Nous nous intéresserons donc d'abord au point de vue individuel.

Comme on vient de le voir, la question de l'éthique des affaires dans le domaine de l'armement se pose principalement sur deux plans (toujours en excluant les problèmes spécifiques au commercial international des armes) : le premier, cas particulier d'un problème commun au monde de l'entreprise, concerne les faveurs reçues de fournisseurs ou de clients qui peuvent être assimilées à de la corruption active ou dans certains cas à du trafic d'influence, l'autre le respect des lois et réglementations dans le domaine très particulier de l'armement.

Les propositions qui suivent se situent d'un point de vue éthique sans préjuger des réglementations en vigueur qui peuvent se montrer plus draconiennes que ce que la morale suppose ou au contraire moins exigeantes que ce qu'elle demande.

CADEAUX, AVANTAGES ET RISQUES DE CONCUSSION

Il importe de rappeler les principales raisons au refus ou à la limitation des « faveurs » ou « avantages » que constituent les cadeaux d'entreprises, déjeuners d'affaires fastueux, voyages, etc. Ces raisons tiennent évidemment d'abord à leurs effets pervers et à leurs ambiguïtés.

Rappelons que la concussion est un délit qui se définit par le fait de bénéficier d'un avantage non réglementaire au prix d'un service indu. En deçà de la concussion, le serviteur de l'État peut être conduit par le jeu de faveurs ou d'avantages à établir avec le client ou le fournisseur un espace de bienveillance, voire de dépendance, qui altérera la loyauté qu'il doit à l'institution qu'il sert, qui le rémunère et vis-à-vis de laquelle il a un engagement moral.

Du point de vue de celui qui offre il s'agit d'obtenir la sympathie, une disposition favorable, voire la complicité, pour un traitement privilégié. Le bénéficiaire de cadeaux d'entreprise, d'avantages divers d'une certaine valeur, risque ainsi d'aliéner une part de sa liberté. Le cadeau induit l'ombre ou la réalité d'une dépendance par rapport au partenaire, il introduit un risque de compensation en faveur du client au détriment de l'intérêt de l'entité que le bénéficiaire du cadeau représente. Le cadeau a un prix, et ce prix risque toujours d'acheter.

Tout cadeau qui entraînerait compensation manifeste au bénéfice du donateur relève de la « corruption active dure », voire du « trafic d'influence ». Tout cadeau qui modifierait, consciemment ou inconsciemment, l'attitude commerciale, l'attitude financière, l'attitude psychologique sous la forme d'une bienveillance excessive, et qui induirait finalement une attitude préférentielle liée au cadeau offert peut être considéré comme relevant de la « corruption active douce ».

Par ailleurs, en principe, l'éthique et la justice demandent que dans le cadre d'une activité professionnelle pour laquelle un agent est rémunéré, il ne reçoive pas une sur-rémunération. Nul ne peut servir deux maîtres : ou bien il trahira l'un ou bien il trahira l'autre.

Les raisons de la méfiance envers les cadeaux et faveurs ne sont donc point sans fondement. Il n'en demeure pas moins que des gestes peuvent relever de la courtoisie, de la qualité des relations humaines, d'attentions commerciales sans perversité, autrement dit sans attente de contrepartie. De très modestes cadeaux ne prêtent pas à conséquence. De modestes cadeaux peuvent ne point également avoir d'effets. Le problème est cependant de déterminer les seuils.

Comment apprécier ces seuils ? Il revient au code déontologique d'une entreprise ou d'une institution de définir, lorsque cela est possible, la valeur des cadeaux d'entreprise jugés inacceptables et une telle définition, explicite, pourrait (devrait ?) être faite dans le cadre de la fonction publique française (ou à tout le moins d'une Administration particulière telle que celle de la Défense). Mais des principes généraux d'ordre éthique peuvent être indiqués ici pour éclairer la conscience des personnes, quand, en particulier, des critères précis ne sont pas donnés par la hiérarchie ou par le code déontologique en vigueur (ou apparaissent difficiles à donner du fait des détails dans lesquels il faudrait entrer).

Tout cadeau qui modifie, fut-ce de manière limitée, mais sensible, le niveau de vie du bénéficiaire doit être considéré comme ambigu. Cependant en raison de l'inter-

vention du revenu salarial et de la fortune personnelle dans l'évaluation du niveau de vie, ce premier critère est insuffisant et pourrait paraître injuste et choquant : car, si pour un salaire mensuel de 5 000 € un agenda d'une valeur de 50 €, inférieur donc à un millième du revenu annuel, ne paraît pas modifier ce revenu salarial, aliéner la liberté, entraîner une contrepartie, et donc pouvoir relever de la corruption passive, qu'en est-il pour un fonctionnaire au salaire modeste ? Qu'en est-il d'un magnétoscope à 150 €. Reconnaissons que ce critère, s'il introduit un élément de discernement intéressant, suscite des réserves puisqu'il induit une limite en fonction du salaire des agents, renforçant en quelque sorte les droits des plus favorisés d'entre eux. On voit d'ailleurs bien sur cet exemple toute la difficulté qu'il y a à fixer, dans un code « déontologique » ou dans un règlement, des seuils, ne serait-ce que parce que l'on risque de conclure qu'un salaire élevé autorise des cadeaux plus coûteux. C'est le questionnement éthique qui doit alors conduire l'éventuel bénéficiaire à s'interroger sur ce qu'il doit ou peut considérer comme honnête, ou encore sur ce que peut avoir d'exemplaire (ou de non exemplaire) son comportement.

Le caractère public du cadeau est également un critère significatif ; il vient s'ajouter au précédent ; et il constitue un garde-fou contre la tentation de contrepartie. Le cadeau occulte (discret) est *a priori* ambigu ; or c'est bien souvent le cas. Ce critère, certes, perdrait de sa pertinence, dans un contexte de corruption généralisée, mais on peut supposer que ce n'est pas le cas dans l'administration française en général. On peut donc considérer que tout cadeau occulte, autrement dit dont la réception ne fait pas ou surtout ne peut pas faire décevoir l'objet d'une information des supérieurs hiérarchiques ou des personnels, doit faire *a priori* l'objet d'un soupçon. Ce que commande ici l'éthique, c'est d'avoir le souci de vérité et de transparence vis-à-vis des autres. Vérité et transparence sont de toute évidence des critères nécessaires sinon suffisants du bien.

Notons qu'il est souhaitable que, là où un travail commun a été réalisé, le cadeau fait au chef de délégation ou au directeur ne soit pas systématiquement accaparé par celui qui le reçoit. Le partager, s'il y a lieu (chocolats, vin...) ou le transmettre à un membre de l'équipe particulièrement méritant [un (ou une) salarié(e) modeste mais méritant(e) peut bénéficier, de façon plus significative que son chef, d'un cadeau reçu d'un fournisseur ou d'un client] est un signe évident de liberté et, là encore, de transparence ; c'est également une manière de mettre en œuvre, de façon positive (c'est-à-dire autrement que comme un simple « garde fou »), le principe d'honnêteté. À condition évidemment que ce ne soit pas une façon d'acheter la complicité des membres du service, en vue de l'acceptation personnelle de cadeaux plus importants.

Il convient aussi de distinguer entre d'une part le cadeau traditionnel envoyé publiquement par une entreprise à la totalité de ses fournisseurs ou de ses clients à l'occasion des fêtes de fin d'année ou dans le cadre d'une opération globale de relations publiques, à l'occasion d'une grande étape (cinquantième anniversaire de la création de la société) et d'autre part le cadeau personnel. Le premier peut être réputé hors du champ de la corruption.

Notons que le cadeau un tant soit peu substantiel, offert à l'issue d'une grande négociation, quand bien même elle a été conduite avec rigueur et la plus extrême droiture, peut apparaître, sinon comme le paiement d'un service, du moins comme la contrepartie d'une bienveillance. Alors que son acceptation pourrait apparaître à son bénéficiaire, en son for intérieur, légitime, il peut être prudent de ne point l'accepter.

Rappelons que dans une institution, la pratique des cadres les plus élevés induit les pratiques des cadres subalternes, que l'enseignement de l'éthique passe d'abord par les comportements concrets des « anciens », des supérieurs.

L'ORTHOPRAXIE EST LA MEILLEURE TRANSMISSION DE L'ORTHODOXIE.

Nul ne reprochera en ce domaine à un militaire, à un fonctionnaire, un excès de rigueur morale et il serait mal venu de s'offusquer de la règle que se donnent les officiers ou les cadres les plus exigeants ou les plus exposés de n'accepter aucun cadeau. Elle a incontestablement l'avantage de donner une liberté absolue et permet de ne pas entrer dans des évaluations toujours discutables de « l'acceptable et de l'inacceptable ». Si elle peut être encouragée par l'exemple donné, il paraît pourtant difficile de l'imposer comme règle universelle. Elle résout le problème en le supprimant. Dans des circonstances particulièrement ambiguës, ce peut être la seule règle satisfaisante.

Finalement, pour ce qui est des cadeaux, l'éthique de chacun doit s'ancrer sur des valeurs ou des critères de discernement tels que :

- l'honnêteté, ou encore la « décence » : se demander chaque fois si le cadeau que l'on m'offre reste « honnête », s'il correspond à ce qui est d'usage dans les relations professionnelles de mon milieu d'activité (l'indécent, *a contrario*, est ce qui serait de nature à choquer).
- La transparence : ne pas se cacher des autres (tout cadeau doit être public).
- L'absence d'influence sur le comportement du fonctionnaire.

- L'exemplarité : ce que je fais doit pouvoir être fait par d'autres, en particulier par ceux qui sont mes collaborateurs.
- Et, bien sûr, la valeur du cadeau.

DIFFICULTÉS DU RESPECT DES RÈGLES ET RÉGLEMENTATIONS

Quand bien même il peut arriver qu'entre la loi civile et la morale il y ait disjonction, autrement dit que la législation ne s'identifie pas systématiquement à la morale, « aux lois supérieures » (cf. Antigone), le respect de la loi n'en demeure pas moins à la base du fonctionnement d'une société démocratique : le monde de l'armement n'échappe pas à ce principe, les ingénieurs de l'armement, serviteurs de l'État, se doivent de respecter ce que le législateur a établi et les règles afférentes à leur statut. Une distanciation courante de la loi ne saurait donc être justifiée d'un point de vue éthique dans une société de droit.

Les difficultés, semble-t-il récurrentes, des acteurs du domaine de l'armement à effectuer les missions qui leur sont confiées dans le strict cadre des réglementations paraît cependant avoir conduit une partie de la communauté de l'armement à s'affranchir partiellement, dans certaines circonstances, d'une stricte application des réglementations dans un contexte où ils ont pu se sentir encouragés par la tolérance des instances gouvernementales, par les encouragements explicites ou tacites de la hiérarchie, par le laxisme ambiant peut-être, ou dans certains cas par une apparente situation d'anomie. La réussite de la mission, l'obtention des objectifs donnés paraissent ne pouvoir être atteints que par l'affranchissement partiel d'un règlement dont certains chapitres semblaient tombés en désuétude.

L'impossibilité de réaliser dans le strict respect des réglementations certaines des missions confiées par les plus hautes hiérarchies avec l'approbation des pouvoirs publics, semblait jusqu'à une période récente à beaucoup signifier l'acceptation tacite d'attitudes dérogatoires, d'interprétations larges etc.

Quoiqu'il en soit des analyses et interprétations qui peuvent être faites des comportements d'une époque, le changement de contexte qui est intervenu depuis lors (judiciarisation de la société, poursuites nombreuses et répétées de dirigeants du corps de l'armement), conduit les acteurs de la DGA à des interrogations nouvelles et à une réévaluation du rapport à la réglementation. L'application de la loi est une obligation mais le respect trop rigoureux de la réglementation peut rendre impossible la réalisation de certaines missions, au point qu'elle paraîtrait assimilable à une « grève du zèle ». Saboter la mission, en arguant de la réglementation, apparaît comme une faute morale. Et pourtant se retrouver mis en examen, voire condamné pour avoir

tenté d'atteindre dans les meilleures conditions les objectifs donnés est un risque exorbitant. Face au blocage du système, le dilemme apparaît constitutif de la question éthique.

Rappelons le principe intangible que, dans le domaine extrêmement sensible de l'armement comme en d'autres, il appartient, en conscience et en raison, à celui qui reçoit une mission d'en apprécier la légitimité : nul ne peut être contraint d'accepter une mission ou d'atteindre des objectifs qui ne soient pas conformes aux lois de la nation, aux accords internationaux, aux orientations majeures de la politique gouvernementale et aux exigences de sa conscience. Nul ne saurait s'affranchir de réglementations qui traduisent les lois nationales et internationales et les orientations gouvernementales sans contrevenir à ses obligations de citoyen et à son statut. Par ailleurs nul ne doit agir contre ce que lui prescrit sa conscience et donc personne ne peut être contraint d'agir contre sa conscience sans qu'il soit porté atteinte à sa dignité d'homme. Ces principes ne s'appliquent *stricto sensu* qu'à une société démocratique, qu'à un État de droit.

Ces perspectives générales n'ouvrent pas cependant sur un légalisme étroit et tatillon. Une très bonne connaissance juridique permet bien souvent de trouver les meilleures solutions dans le cadre des réglementations, voire de contourner légalement la lettre de la réglementation pour mieux en appliquer l'esprit. De même le recours aux processus de mesures dérogatoires peut aussi permettre de sortir légalement du carcan réglementaire.

Dans ces domaines, la pratique du secteur privé peut servir de référence. Un service juridique de haute qualité et adapté aux besoins permet à des acteurs dont la formation première n'est pas le droit, de trouver des solutions adaptées sans contrevenir frontalement à la réglementation. Il est probable que les ingénieurs de l'armement peuvent être conduits à se mettre en infraction par rapport aux réglementations faute d'un esprit juridique affiné, d'une connaissance des subtilités du maquis réglementaire qui sont généralement éloignés de leur formation. L'excellente connaissance des arcanes du droit, de la part de bureaux juridiques à leur service, serait une source de solutions...

Il n'en demeure pas moins que le dilemme pourra toujours demeurer entre stricte application du maquis des règlements et réalisation d'une mission. Comment dans ces conditions éclairer la réflexion personnelle ?

Le « non » d'Antigone à Créon, l'appel du Général de Gaulle, les actes du plus modeste des « résistants » symbolisent le dépassement des lois par fidélité à des « lois supérieures ». Le champ de l'éthique s'ouvre lorsque la stricte application de la loi ou celle du règlement sont en contradiction avec des valeurs supérieures ou paraissent inadaptées à des situations où les enjeux humains sont de grande importance. Comme les observations précédentes le soulignent ce ne saurait être le cas habituel dans une société de droit. La non-application des réglementations ne saurait être récurrente.

Les réflexions qui suivent visent à éclairer des décisions exceptionnelles où il est envisagé de s'affranchir de telle ou telle réglementation.

Le non-respect d'une réglementation ne saurait être justifié par la seule volonté d'atteindre un objectif. L'adage « la fin ne justifie pas – automatiquement – les moyens » ne peut être oublié, d'autant que la volonté opiniâtre de réalisation de l'objectif peut être ambiguë (valorisation individuelle, attente d'une promotion, goût de la réussite personnelle). Il importe donc au plus haut point que l'intention soit droite, que le bien commun en son acception la plus élevée soit en cause.

L'objectif général de l'action entreprise doit être lui-même bon. Il peut en effet y avoir un lien entre l'obstacle mis par la réglementation et un aspect pervers de l'objectif ; si c'était le cas le contournement serait lui-même inacceptable du point de vue éthique.

La demande de conseils est souvent une étape nécessaire à une démarche dans le cadre du règlement, à plus forte raison pour une démarche à la marge des règlements qui se voudrait éthique : le contournement solitaire, occulte, de la réglementation ne saurait manifester une clarté d'attitude. Demander des conseils à une personne qu'on sait *a priori* être complice de l'attitude – ou complaisante – ne peut non plus entrer dans une démarche éthique. Le conseiller doit être sage, libre et discret, rigoureux sans être rigide, connu pour sa conscience éthique.

Il doit y avoir proportion entre le risque pris et l'enjeu : il était moralement légitime de mettre en 1942 sa vie en danger pour sauver la vie d'une personne recherchée, il ne l'était pas automatiquement pour arracher une affiche apposée par l'occupant. Quand le risque est limité et l'enjeu bon et important, ce serait pusillanimité de ne pas le prendre. Quand l'enjeu est immense et le risque important l'homme de caractère le prendra. Mais quand l'enjeu est, au plan des valeurs, limité, un risque substantiel devient non justifié, voire immoral.

Faire gagner de l'argent à l'État et même beaucoup d'argent n'est sans doute pas un « enjeu immense » si le risque est d'être mis en examen, condamné, et de mettre en péril un équilibre familial. Assurer la disponibilité d'armements qui sont gravement nécessaires aux armées de la France engagées dans une opération extérieure est un enjeu d'une autre nature !

D'un point de vue éthique, il faut considérer que chacun est responsable de son honneur, de sa réputation et qu'il ne peut risquer de les mettre en danger que pour une cause qui en vaut la peine.

La hiérarchie ne saurait être contournée dans la mesure où elle est responsable de l'action de ses subordonnés. L'information sur les données du problème est condition de la loyauté. Elle assume une partie du risque, on ne saurait lui cacher les solutions envisagées. On ne saurait cependant pour autant considérer que l'information, l'accord, ou même l'incitation des supérieurs dédouanent des risques pris. Le monde judiciaire étant ce qu'il est et la nature humaine ce que nous savons, chacun est conduit à rendre compte de ses actes et ne peut compter être systématiquement couvert. La lecture de la rubrique des faits divers de nos quotidiens en donne régulièrement la preuve. Il convient donc de mesurer les risques pris pour l'entourage : les développements récents d'affaires judiciaires dans le cadre du monde économique montrent que l'obtention d'un marché dans des conditions douteuses (à la limite de la corruption active) conduit tel ou tel acteur à un procès et des peines qui ont des conséquences lourdes sur la cellule familiale, la stabilité du couple, l'équilibre psychologique des enfants, etc.

Les conséquences humaines sont alors disproportionnées par rapport à l'obtention d'un marché. Il est d'un point de vue éthique inacceptable de prendre des risques disproportionnés aux conséquences lourdes pour son entourage et cela indépendamment du caractère « non-éthique » de la démarche elle-même.

Ces premiers éléments d'analyse conduisent à considérer que :

- dans des conditions déterminées – quand les particularités du secteur de l'armement sont en jeu – des risques minimes ou limités peuvent être envisagés, ce qui impliquera évidemment des analyses ;
- seuls des enjeux majeurs, dans des conditions exceptionnelles, engageant la conscience en son plus haut degré, peuvent conduire à s'affranchir de la réglementation, voire de la loi, en prenant un risque significatif de type judiciaire. Dans un État de droit, ce type de situation doit être très exceptionnel. Pareilles

décisions ne sauraient normalement être prises de manière solitaire, sans conseils avisés de personnes particulièrement sages et libres.

Pour résumer, en matière de respect de la réglementation, le questionnement éthique doit prendre en compte toute une série de critères de discernement (qui peuvent d'ailleurs, dans certains cas, s'opposer ou se contredire plus ou moins les uns les autres) :

- la transparence : ne rien faire « par en dessous »,
- la loyauté (vis-à-vis de sa hiérarchie),
- le sens des responsabilités (en particulier vis-à-vis de ses subordonnés),
- le souci du bien commun (ou encore de l'intérêt général),
- la sagesse : réfléchir et mesurer les conséquences avant d'agir ; prendre conseil dans les situations difficiles.

APPROCHE ÉTHIQUE : RÔLE DES ACTEURS COLLECTIFS

On s'intéresse ici au rôle que pourraient jouer les acteurs collectifs non gouvernementaux⁹ : au premier chef, les amicales d'officiers des corps de l'armement, les fédérations syndicales (pour les personnels civils), les associations d'anciens élèves... tous groupes vers lesquels les agents publics peuvent naturellement se tourner en fonction de leurs origines ; mais aussi, ce qui peut paraître moins naturel, les syndicats professionnels des industries concernées, voire certaines organisations non-gouvernementales¹⁰ qui, s'ils n'ont pas forcément vocation à se saisir de ces questions, peuvent du moins se révéler des partenaires utiles.

POURQUOI CES ACTEURS ONT-ILS UN RÔLE SPÉCIFIQUE À JOUER ?

Ces différents acteurs ont en général en commun la vocation d'assister leurs adhérents dans les difficultés liées à leur vie professionnelle : ils interviennent donc dans le débat de manière pleinement légitime. Ils ont d'autre part la capacité, du fait de

9 À l'exclusion donc des administrations, qui sont bien entendu aussi des acteurs collectifs, et qui font l'objet du chapitre suivant.

10 La DGA/DRI a par exemple d'ores et déjà établi, pour ses propres besoins, des relations de travail fructueuses avec des ONG comme « Transparency International ». Les amicales ou associations pourraient en faire autant.

leur statut associatif, de prendre des positions ou de mener des actions interdites aux acteurs gouvernementaux, et en particulier aux administrations d'appartenance des agents. Ces acteurs ont donc toute latitude pour étudier, informer, proposer, assister... collectivement, au profit des agents dans le type de difficultés qui nous occupe. Enfin, ces acteurs collectifs sont souvent, soit par eux-mêmes, soit par leurs réseaux, en lien avec d'autres acteurs opérant dans d'autres milieux professionnels : ils sont donc bien placés pour aider à une veille d'ensemble sur l'évolution du monde des affaires et aider à la diffusion des bonnes pratiques. Il est clair en effet que la judiciarisation maintes fois évoquée dans ce rapport n'a affecté le monde de l'armement ni exclusivement, ni en premier : il est donc probable qu'une veille attentive et une réflexion sans tabous en amont auraient permis de mieux anticiper.

La présente démarche du groupe « Éthique de l'armement » n'est-elle d'ailleurs pas une bonne illustration d'intervention d'un de ces acteurs collectifs, puisqu'elle s'inscrit dans le cadre des activités de l'association des auditeurs du Centre des Hautes Études de l'Armement ?

QUE PEUVENT-ILS FAIRE ?

Le passage de la réflexion à l'action n'est jamais facile. En l'occurrence on doit se demander jusqu'où il faut aller dans l'injonction.

Faut-il harmoniser les comportements ? Faut-il légiférer ? Une solution serait la rigueur absolue, mais celle-ci conduit parfois, comme aux États-Unis ou en Allemagne, à des comportements cocasses (ou plus exactement qui paraissent cocasses à nos yeux lorsqu'ils conduisent par exemple à aller manger seul un sandwich au moment du repas pour ne pas avoir à se faire offrir le déjeuner de travail). Notre société française, partiellement méditerranéenne, est-elle prête à accepter une rigueur anglo-saxonne correspondant à une tradition puritaine qui nous est étrangère ? Une autre solution serait de définir des limites, par exemple financières, mais cela se heurte, comme on l'a dit, à de nombreuses difficultés. Une autre difficulté, peut-être plus sérieuse, est d'ordre théorique, voire éthique : est-il sain de légiférer au sein de l'interdit ? N'est-ce pas admettre que cet interdit n'en est pas vraiment un ? De plus, ne serait-ce pas ouvrir la porte à une succession de tolérances de plus en plus larges ?

Ces acteurs collectifs ont tout de même un rôle à jouer en matière de prévention et d'action.

Prévention : en menant des réflexions, par exemple au sein de groupes de travail *ad hoc*, pour étudier l'évolution des pratiques dans les différents milieux professionnels, pour analyser en profondeur les actes de justice, pour élaborer des codes de bonne conduite ; en assurant une large diffusion *a priori* de l'information ainsi recueillie et traitée ; en assurant un rôle de conseil *a priori* auprès de leurs adhérents pour les aider à exercer leur discernement dans les situations difficiles.

Action : la mission de conseil en général précédemment évoquée peut se poursuivre jusqu'à prendre la forme d'une assistance personnalisée lorsqu'une « affaire » survient et ceci tout en respectant les règles qui s'appliquent pour éviter le risque d'accusation de subornation de témoin. Il s'agit alors d'une assistance qui peut être à la fois strictement technique et juridique (et ce d'autant plus que, comme on l'a vu, l'administration d'appartenance de l'agent peut lui refuser l'assistance à laquelle il s'attend¹¹), ou plus généralement d'un soutien psychologique personnel ou en matière de communication personnelle : les agents de nos administrations sont en général fort peu armés en ces matières, ce qui est tout à leur honneur, mais aussi de plus en plus à leur détriment.

Le rôle de l'acteur collectif peut également s'étendre à la communication à organiser lors d'une « affaire », aussi bien à l'égard de la communauté des agents susceptibles d'être concernés pour les informer de la teneur et des développements de ces affaires : ces agents n'ont aujourd'hui d'autre ressource pour leur propre information que la lecture des articles de presse, toujours approximatifs et souvent tendancieux, le décryptage de communiqués officiels généralement évasifs, et la rumeur. La communication doit être également organisée vers l'opinion publique : ces affaires impliquent l'image globale de la profession (avec des amalgames surprenants où des faits de corruption avérés voisinent, au gré de l'inspiration des plumentifs locaux, avec des difficultés technologiques réelles, le lien supposé étant aussi irréfutable qu'imaginaire). Il est donc important qu'une communication appropriée soit mise en œuvre pour accompagner ce genre d'affaires. Là encore, les acteurs collectifs ont un rôle spécifique à jouer¹².

11 Au motif par exemple que l'État n'est pas fondé à prêter assistance à un de ses agents mis en examen pour avoir prétendument tenté de lui porter tort ; ou tout simplement parce que, ce faisant, les agents de l'État qui pourraient assister celui qui est mis en examen, pourraient eux-mêmes éventuellement tomber sous le chef d'inculpation d'association de malfaiteurs ou d'entrave à la justice (cela s'est vu...).

12 Une bonne partie des rôles qu'on assigne ici aux acteurs collectifs en général peut être et est effectivement jouée par les corps d'inspection des différentes administrations (inspection générale de l'armement, des armées, contrôle général des armées). Néanmoins, l'action de ces corps d'inspection se trouve intrinsèquement limitée du fait de leur appartenance à l'administration.

APPROCHE ÉTHIQUE : LA RESPONSABILITÉ DE L'INSTITUTION

PRÉVENTION ET LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

L'institution se doit d'abord de clairement afficher qu'aucun manquement concernant l'honnêteté personnelle ne sera toléré et que toute dérive en la matière devra donc être sanctionnée par des mesures disciplinaires appropriées et portée devant la justice dès lors que les faits incriminés atteignent un certain degré de gravité¹³.

Elle doit s'attacher également à prévenir les risques par diverses mesures telles que celles évoquées ci après :

- demander à sa hiérarchie de veiller à une écoute attentive des rumeurs pouvant circuler dans les services et un contrôle sérieux de l'activité de ses agents (rigueur dans les procédures de consultation, bien fondé des déplacements et ordres de mission, etc.) ;
- procéder à une rotation suffisante des agents de manière à éviter la prise de mauvaises habitudes et la constitution de réseaux occultes. Cette rotation devra porter en priorité sur les agents les plus exposés aux risques (services d'achat, contrôle en usine...) ;
- sensibiliser les personnels aux menaces auxquels ils sont exposés avec présentation d'exemples concrets (s'inspirer par exemple de ce qui se fait pour sensibiliser aux risques d'espionnage) ; on pourrait envisager une sensibilisation très générale en formation initiale sous forme d'une ou deux conférences ou demi-journées, puis des sensibilisations, plus développées et adaptées aux menaces rencontrées dans les différentes catégories de services¹⁴ ;
- établir un code de déontologie fixant un certain nombre de règles comportementales pratiques à respecter pour éviter les dérives pouvant mener à la corruption.
- au titre de ce code, on pourrait préciser en matière de cadeaux par exemple¹⁵ :
 - qu'un cadeau de fin d'année ne saurait excéder quelques dizaines d'euros.
 - qu'une invitation à déjeuner ou à dîner n'est raisonnable que si elle intervient dans le cadre d'une activité professionnelle.

13 La DGA a d'ailleurs mis en place à cet effet un comité des suites.

14 Les menaces ne sont en effet pas de même nature à la DRI ou dans un service d'achat...

15 Et en complément de ce qui est dit plus haut.

- que les extensions à la famille doivent être proscrites à l'exception des réceptions qui se font traditionnellement avec conjoint.
- que les cadeaux ne doivent pas porter sur des biens durables.
- qu'un voyage d'agrément ou la constitution d'une cave n'est, en aucun cas, un cadeau acceptable. Qu'enfin, et de manière plus générale, il y a lieu de refuser systématiquement tout cadeau dont l'importance conduirait, soit à ce que celui qui le reçoit se sente redevable de l'entreprise, soit à ce que l'entreprise elle-même puisse estimer que l'intéressé lui en sera logiquement redevable.

Dans le domaine des frais de mission et déplacement, le code pourrait préciser, par exemple, qu'un agent ne doit pas se faire rembourser par l'administration des frais qui auraient été déjà pris en charge par un organisme étatique ou privé (nuitée d'hôtel par exemple)¹⁶ ou qu'un déplacement personnel ne peut être à l'origine d'une mission dont l'absolue nécessité ne serait pas prouvée par ailleurs.

Il conviendrait par ailleurs de s'interroger sur le caractère contraignant ou pas à donner à ce code de déontologie ; les règles fixées seraient-elles indicatives ou impératives ? Et, dans ce dernier cas, l'institution devrait logiquement sanctionner les manquements aux règles de déontologie fixées. Doit-on faire signer par l'agent, lors de son recrutement ou d'une mutation, une attestation indiquant qu'il a pris connaissance des règles fixées par le code et qu'il s'engage à les respecter ?

Enfin, il conviendrait que le chef de service ou le directeur d'établissement s'impliquent directement dans les actions de sensibilisation de ses personnels, notamment en complétant ou explicitant si nécessaire les règles du code pour les adapter au mieux aux spécificités de son service.

Par ailleurs et bien évidemment la hiérarchie doit être tout à fait exemplaire en la matière car elle perdrait toute crédibilité vis-à-vis des agents qu'elle encadre ; elle ne doit donc, en aucun cas, avoir de comportements pouvant prêter le flanc à la critique¹⁷.

16 Il y aurait lieu de préciser explicitement le comportement à suivre dans le cas de réservation par un industriel de chambres tant pour ses propres agents que pour ceux de la DGA, chambres dont le coût serait supérieur aux indemnités de mission.

17 De ce point de vue, il faut peut être s'interroger sur les cadeaux traditionnels de fin d'année dont l'importance est parfois fonction du niveau hiérarchique.

RESPECT DE LA RÉGLEMENTATION

Il y a lieu de rappeler en préambule (et en complément de ce qui était dit au chapitre trois) :

- qu'interpréter la réglementation, même de manière libérale, ne pose *a priori* pas de problèmes d'éthique dès lors que l'on vise l'intérêt général de l'État (et non des objectifs que l'on se serait soi-même fixés, fût-ce de bonne foi) ;
- en revanche que l'interprétation de la réglementation implique une prise de risques pouvant exposer à des sanctions d'ordre administratif ou pénal ; elle doit donc être menée avec discernement et prudence comme on le verra ci après ;
- qu'à l'inverse, respecter une réglementation peut poser un problème d'éthique si cette réglementation est réellement contraire aux intérêts de l'État (et est donc en fait inadaptée à l'affaire à traiter). Cela peut sembler paradoxal, mais il existe pourtant de nombreux exemples correspondant à des situations concrètes vécues par les uns ou les autres. Ainsi, doit-on s'attacher à obtenir le prix que l'on considère comme juste, quitte à ne pas respecter le délai prévu au Code des Marchés Publics (CMP) pour notifier l'acte faisant suite à un ordre de service ? Doit-on privilégier la mise en concurrence systématique imposée par le même CMP ou l'application de directives de politique industrielle définies dans l'intérêt de l'État et limitant la concurrence ?
- l'éthique exige par ailleurs que l'on cherche à faire évoluer la réglementation dans le sens de l'intérêt de l'État.

Certaines des difficultés ci-dessus peuvent être évitées en anticipant davantage la préparation des contrats, mais il restera toujours des cas difficiles¹⁸ qui ne trouveront pas leurs solutions dans le cadre d'application stricte de la réglementation. Face à de telles situations et après avoir épuisé toutes les possibilités offertes par la réglementation et avoir évalué l'importance des enjeux en cause, l'intéressé se trouve inévitablement confronté à un problème d'éthique : doit-il se plier à une réglementation qui ne lui permet pas de servir, comme il se doit, l'intérêt de l'État, ou doit-il s'en affranchir à ses risques et périls et peut-il obtenir dans les délais nécessaires les dérogations dont il a besoin ?

Si l'éthique relève ainsi de la conscience et du jugement personnel de chacun, il n'en reste pas moins que l'institution a un rôle important à jouer pour informer ses agents et leur donner un certain nombre de repères de nature à éclairer leur jugement

18 Commandes très urgentes découlant de besoins spécifiques liés à l'envoi de troupes sur théâtres extérieurs, défaillance brutale d'un fournisseur impliquant des réactions très rapides, redéploiement budgétaires impliquant une remise en cause de décisions déjà prises et donc de travaux souvent déjà engagés.

et renforcer leur capacité de discernement. Tel est l'objet du développement ci-après qui précise ce que l'institution doit ou pourrait faire (ou a déjà commencé à faire).

L'institution doit :

- sensibiliser ses personnels à l'évolution du contexte judiciaire caractérisée notamment par une judiciarisation croissante, soutenue d'ailleurs par une opinion publique qui demande de plus en plus à la Justice ;
- traiter l'État et ses services comme tout autre justiciable ; les intérêts supérieurs de l'État (appelés autrefois « raison d'État ») ne constituent plus un argument recevable pour justifier d'une violation de la loi ou même d'un simple manquement à la réglementation. De plus, l'État a toujours été un coupable solvable et donc idéal, du point de vue de l'opinion publique, pour indemniser les victimes si la justice en décide ainsi. Ceci a des conséquences importantes pour l'agent de l'État. En effet, même en cas de faute purement professionnelle, ce dernier peut être directement traduit en justice, contrairement à ce qui se faisait jusqu'à une époque récente ; en effet, l'auteur d'une faute professionnelle en répondait, non pas à la Justice, mais à sa hiérarchie qui prenait alors les mesures disciplinaires appropriées et c'était le ministère (voire le Ministère) dont relevait l'agent qui en répondait à la Justice ;
- sensibiliser les personnels sur la nécessité de respecter la réglementation et sur les risques encourus en cas d'infractions ; noter que toute violation de la réglementation, même pour la bonne cause, ouvre la voie à d'autres dérives éthiquement non admissibles. Le mémento d'éthique édité par la DGA entre dans le cadre de cet objectif de sensibilisation, mais il ne fait que rappeler des interdits et les sanctions correspondantes encourues ; il s'agit en fait, comme le précise l'avertissement, d'un document dont le seul but est d'explicitier en termes simples « les principaux écueils et risques auxquels sont exposés les acteurs des différentes phases du processus d'achat » ; contrairement à son appellation, ce n'est pas à proprement parler un mémento d'éthique, d'ailleurs le mot « éthique » n'apparaît que dans le titre et nulle part ailleurs, ce qui est très symptomatique ;
- sensibiliser les personnels sur le fait qu'il convient néanmoins de savoir interpréter la réglementation, dans les cas où elle manque de précision ou lorsque son application trop littérale conduit à des effets contraires à son esprit. Il faut alors privilégier l'esprit à la lettre, mais il faut le faire de manière prudente, raisonnée et responsable. La latitude d'interprétation ne devra par ailleurs pas être la même suivant le niveau hiérarchique de l'intéressé et il appartient à chacun de veiller à rester à son niveau¹⁹. Cette latitude d'interprétation reste,

19 Le caporal qui décide en lieu et place de son général est tout aussi condamnable que le général qui agit

en tout état de cause, très subjective et relève donc d'un jugement personnel ; elle peut être très différente pour celui qui agit et pour celui amené à juger ; celui qui agit doit être prêt à pouvoir rendre des comptes tant à sa hiérarchie qu'aux instances de contrôle et en dernier lieu à la justice. Ceci étant, le chef doit aussi être prêt, dans les cas les plus graves à présenter sa démission s'il estime ne pas ou ne plus pouvoir exécuter sa mission sans contrevenir gravement à la réglementation et s'exposer de ce fait à des risques personnels qu'il juge excessifs et non fondés ; une telle position ne serait éthiquement contestable que si, compte tenu de circonstances très particulières, les enjeux de la mission pour le pays étaient majeurs. Enfin, dans les cas où la loi est manifestement chroniquement inadaptée aux problèmes à traiter et ne permet donc pas de servir au mieux les intérêts de l'État, l'institution se doit d'agir auprès des autorités politiques car c'est à elles qu'incombent le droit et le devoir de faire évoluer si nécessaire la loi. Il s'agit là d'un véritable combat qui s'inscrit dans la durée et il faut souvent plusieurs années ; mais des exemples existent et celui du changement de statut de la DCN montre qu'avec beaucoup de courage et de ténacité, c'est possible !

- sensibiliser enfin la hiérarchie au fait qu'elle doit, en toutes circonstances, montrer l'exemple. Elle doit notamment s'appliquer à elle-même les principes de rigueur, d'honnêteté intellectuelle et de courage qu'elle est en droit d'attendre de ses subordonnés et être à l'écoute de leurs difficultés, les aider à les résoudre et rester ensuite solidaires d'eux quoi qu'il arrive.

Enfin les problèmes liés à la réglementation sont plus des problèmes de commandement que d'éthique. Un chef doit assumer la responsabilité des ordres qu'il donne et ne pas en faire supporter les risques à ses subordonnés. Ceci n'est cependant pas toujours le cas, et des cadres de la DGA ont été trop souvent confrontés à des directives émises par l'autorité politique ou la haute hiérarchie²⁰ prescrivant de notifier un contrat à un industriel déterminé pour des raisons qui peuvent d'ailleurs être parfaitement valables²¹ ; si la notification de tels contrats ne pose pas *a priori* de problème d'éthique, elle n'est malheureusement pas souvent compatible avec les dispositions du code des marchés publics et il serait pour le moins normal que la directive donnée soit écrite et engage celui qui la donne. On pourrait d'ailleurs envisager que la signature du contrat remonte alors, au minimum, à celui qui a donné la directive, voire au ministre.

comme un caporal en interprétant de manière trop restrictive un règlement ; un tel général ne serait d'ailleurs pas digne de son grade.

20 Ou relayée par celle-ci.

21 Par exemple dans le cadre d'une décision de politique industrielle ou même pour soutenir l'emploi dans une région particulière ou pour bien d'autres raisons...

L'institution pourrait enfin utilement fixer par écrit les règles minima à respecter par ses agents pour que, au cas où une action judiciaire serait ensuite engagée envers l'un d'entre eux, celui-ci puisse bénéficier du soutien de l'institution tout au long de la procédure. Ces règles pourraient faire l'objet d'un code spécifique ou être incorporées dans le code de déontologie évoqué précédemment.

L'inadaptation de certaines réglementations en vigueur au secteur particulier de l'armement pose d'abord le problème des dérogations ou de leur adaptation. Dans un contexte de tolérance, les personnels, lorsque la hiérarchie administrative et politique était informée, pouvaient considérer qu'ils appliquaient une dérogation tacite au droit commun. Ce n'est manifestement plus le cas. Il convient donc que la direction de la DGA œuvre pour obtenir les assouplissements légitimes, et définir les dérogations explicites nécessaires prenant en compte les particularités des missions confiées par les pouvoirs publics aux agents de la DGA.

Il serait insignifiant de conduire une réflexion positive sur l'éthique de l'application des réglementations sans qu'une telle action soit engagée. Il est inacceptable que soit demandé implicitement ou explicitement à des serviteurs de l'État de contourner les règlements que les pouvoirs publics établissent et que les agents sont tenus de respecter.

CONCLUSION

L'éthique des affaires est une question qui intéresse de plus en plus une opinion publique sensibilisée par divers scandales bien réels et sans doute aussi plus ou moins manipulée par des groupes de pression. Indiscutablement la déferlante en provenance d'outre-Manche, de la Scandinavie et d'Outre-Atlantique a atteint la France et n'est pas près de s'en retirer. La judiciarisation croissante de la société en est à la fois la cause et une conséquence. Face à cette situation une réflexion est engagée et des mesures sont prises. Les optimistes la considéreront comme un remède salutaire et les pessimistes comme un contre-feu, voire un faux-semblant. Le fait est que les grandes sociétés et particulièrement les sociétés multinationales, tiraillées entre des éthiques nationales contradictoires, cherchent de plus en plus à encadrer l'éthique de leurs collaborateurs dans des chartes et à en contrôler l'application.

Il est à prévoir que ces phénomènes n'en sont pas encore en France à leur apogée et qu'avant l'apparition d'un éventuel effet de balancier, ils s'amplifieront encore pendant un certain temps.

L'un des fondements de toute démocratie est d'ailleurs le respect d'un système de justice. L'un des sept principes institués par Noé n'est-il pas l'obligation « d'instituer des tribunaux aux portes de tes villes ». La justice censée préserver la loi, ne doit cependant pas s'évertuer à défendre la morale, chose que personne ne peut normaliser. Et si tout comportement délictueux en France appelle une sanction évidente, lorsqu'il s'agit de compétition internationale où personne ne respecte les mêmes règles les juges peuvent trouver sans difficulté matière à casser tout un pan de l'activité économique du pays. Dans le domaine de l'armement, il semble bien que le danger soit réel et il convient, par exemple, de ne pas oublier le caractère national de l'enjeu que représentent les exportations d'armement.

Dans le domaine de l'armement les travaux du groupe « Éthique » conduisent à distinguer deux cas très différents

D'abord, la corruption sous toutes ses formes dont les exemples sont heureusement très rares mais dont il convient cependant de renouveler la condamnation sans appel. Le seul problème, en l'espèce, est d'en définir les limites pour ne pas tomber dans un puritanisme excessif qui conduirait à refuser une tasse de café. Dans la mesure où, à des exceptions mineures près peut-être, les difficultés actuelles de certains responsables de la DGA ne mettent pas en cause leur honnêteté nous n'avons pas considéré que cette question était celle qui méritait l'examen le plus attentif.

Les entorses au règlement faites dans l'intérêt du service posent un problème bien plus difficile. En effet le respect excessif du règlement, quand il paralyse le service et peut se confondre avec une grève du zèle, pose plus de problèmes que les libertés que l'on peut prendre avec lui. Des contradictions sont souvent rencontrées entre d'une part le respect de la loi et des réglementations et d'autre part le bien public, à savoir la tenue des caractéristiques techniques et opérationnelles des matériels d'armement et de leurs délais de réalisation. Ces contradictions posent de réels problèmes d'éthique : doit-on s'affranchir de réglementations inadéquates voire de lois inapplicables pour ce qu'on croit être le bien de l'État ?

L'une des conclusions les plus claires sinon des plus originales de notre travail est l'absolue nécessité d'un aggiornamento des règlements qui s'appliquent à la passation des contrats. Il fut une époque où, au début de la coopération européenne (et franco-américaine), les ingénieurs français découvraient avec étonnement les contraintes administratives auxquelles étaient confrontés leurs correspondants et notamment leurs correspondants anglo-saxons. Ils n'étaient pas loin de conclure que le renouveau de l'industrie d'armement française depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la renaissance de l'aéronautique civile et militaire, les succès de nos armements terrestres, l'aboutissement finalement assez rapide de la gageure que fut la création de la FNS, de ses armes, de ses missiles et de ses sous-marins étaient dus, entre autres éléments, à la grande liberté et à la large capacité d'initiative dont bénéficiaient, en France, les représentants de l'État. Il serait dommage que cet avantage comparatif disparaisse. Il est peut-être dommage qu'il se soit déjà fortement amenuisé.

L'autre conclusion est que l'autorité doit aussi se préoccuper de donner des indications sur ce qui est autorisé, ce qui est toléré et ce qui ne l'est pas. **La rédaction d'un réel « code d'éthique », exigeant mais réaliste, et qui ne se réduise pas à un rappel des lois nous paraît urgente.**

Il existe en effet un risque fort, si rien n'est fait, que la peur permanente d'être mis en cause pousse à un comportement irresponsable qui, précisément, est contraire à toute éthique compte tenu de ses conséquences. Pour ne pas être inquiété, en effet, la meilleure des solutions est de ne rien faire. Il va de la réussite de notre politique d'armement de donner un cadre permettant l'action sans l'assortir de l'épée de Damoclès de la confrontation avec la justice.

Opinion publique et armement

« Une démocratie qui fonctionne bien est celle qui a trouvé le moyen de donner l'impression au peuple que les gouvernants exécutent sa volonté, tout en laissant la possibilité aux gouvernants de faire prévaloir la sagesse »

Raymond Aron

« Dix-huit leçons sur la société industrielle »

Avec la coopération de nombreuses personnalités du monde de l'armement, de la communication en entreprise et des représentants de la presse écrite et parlée qui nous ont apporté leur expertise.

INTRODUCTION

Le monde de l'armement a mal vécu l'exploitation médiatique des premiers pas du porte-avions nucléaire *Charles de Gaulle*, allant du cynisme à l'hallali, comme il souffre encore de l'étalage des « affaires » ayant pour cible tant la profession que ses agents. Les industriels n'ont pas non plus perçu de soutien de la grande opinion publique à leurs messages d'alarme sur l'état de disponibilité des matériels de nos armées ou l'a dégradation de l'outil productif consécutif aux compressions budgétaires excessives. Le tocsin n'a vraiment été entendu qu'à l'approche de la préparation de la LPM¹ pour 2003-2008, occasion d'une remarquable action conjointe de tous les acteurs.

La reconnaissance du poids de l'opinion publique a pris au cours des dernières années une importance grandissante, en particulier pour les besoins de gestion des crises² et de sensibilisation aux questions de défense³ ou aux relations armées/nation. En revanche, la communication officielle, comme celle des industriels, semble s'être longtemps assez peu attachée à la défense des enjeux de l'armement et à la valorisation de ses technologies auprès du grand public. En témoignent certaines curiosités apparaissant dans les sondages, que nous nous efforcerons plus loin d'analyser.

Il semble néanmoins qu'analyser les rapports entre opinion publique et armement représente une entreprise novatrice et délicate à la fois. Entreprise novatrice d'abord, puisque aucune analyse n'a porté auparavant sur ce thème. La nécessité d'une telle recherche n'était peut-être pas franchement avérée : carnets de commande satisfaisants, soutien des budgets étatiques, marchés extérieurs porteurs. D'autres cercles,

1 LPM : loi de programmation militaire.

2 N. Labalme, « L'opinion publique : une contrainte pour la gestion des crises », Conférence dans le cadre des Jéudis du CHEAr, cycle 1999-2000 ; S. Cohen et N. Labalme, « Opinion publique et interventions militaires extérieures », 9 janvier-28 mars 1996, Centre des Hautes Études de l'Armement.

3 P. Everts et R. Sinnott, « Opinion publique, Défense européenne et intervention militaire », *Revue Internationale et Stratégique*, n° 48, hiver 2002-2003

tels que l'UEO, la SERA, l'IHEDN ou le CHEM⁴, qui se sont penchés sur les questions d'opinion publique et de défense, ne semblent pas non plus avoir abordé la problématique spécifique du secteur de l'armement.

Il paraît ensuite délicat d'analyser les rapports qui caractérisent aujourd'hui l'opinion publique et le secteur de l'armement en raison du nombre extrêmement réduit de données à l'appui de cette étude tels que sondages ou écrits doctrinaux qui auraient facilité notre approche. À l'évidence, nous sommes en présence de deux mondes qui semblent évoluer dans des sphères hermétiques non sans avoir chacun sur l'autre des idées préconçues, ce qui laisse poindre un certain nombre de contradictions, sources de tensions relationnelles apparentes.

Dans l'ensemble, sur le thème particulier de l'armement, les Français se situent dans une position médiane par rapport à leurs homologues Américains ou Européens : en effet, moins bien lotis que les Britanniques fervents défenseurs de ce secteur, mais mieux placés que les Allemands plus hostiles que les Français, enfin, plus constants que les Italiens. La France étant à la fois producteur, exportateur et utilisateur d'armement, ce sont ces dernières activités qui semblent aujourd'hui à l'origine des difficultés relationnelles que connaît ce secteur avec l'opinion.

Ainsi, tel que nous le verrons, les relations entre opinion publique et armement sont caractérisées par des idées reçues, la situation présentant toutefois des aspects contradictoires mais non irréversibles susceptibles d'évolution favorable par l'instauration d'une communication renouvelée.

DES RELATIONS TEINTÉES DE PRÉJUGÉS ET D'IDÉES REÇUES

Les relations entre l'opinion publique française et le secteur de l'armement peuvent être schématisées par deux sphères hermétiques, en raison de l'absence d'intérêt de

4 Union de l'Europe occidentale (UEO), Session Européenne des Responsables d'Armement (SERA) du CHEAr, Institut des Hautes Études de Défense Nationale (IHEDN), Centre des Hautes Études Militaires (CHEM).

l'opinion pour le thème de l'armement, combinée à une faible perméabilité de ce secteur aux questions d'opinion. On assiste ainsi au règne des idées reçues résultant essentiellement d'une apparente méconnaissance de l'autre.

De plus, ramener ce schéma à une relation simplement bipartite serait des plus réducteur ; d'autres acteurs tels que les faiseurs d'opinion, les politiques et les divers relais interviennent et prennent une part active dans la situation que nous observons aujourd'hui.

LA PERCEPTION DE L'ARMEMENT PAR L'OPINION PUBLIQUE

Les caractéristiques de l'opinion publique

La difficulté majeure de cette étude, commune à toutes les études s'intéressant à l'opinion publique, réside dans les limites de sa définition. Que recèle donc la locution « opinion publique » ? Pierre Bourdieu a abordé le problème de manière péremptoire en affirmant que « l'opinion publique n'existe pas »⁵. Cette appellation simplificatrice cache en effet une réalité d'une extrême complexité.

Certains⁶ ont introduit une distinction entre opinion « passive » et « active ». La première serait celle de la majorité de nos concitoyens, peu structurée et fortement réactive à une information, la seconde semblant plus circonscrite, jouant un rôle structurant de la catégorie passive et apparaissant particulièrement engagée dans ses propos (groupes de pression, acteurs du secteur...). Il faut enfin mentionner la fonction de passerelle interactive que jouent les médias, au moyen desquels les deux groupes s'influencent mutuellement.

La difficulté réside donc dans l'analyse du contenu des idées reçues de l'opinion française tant cette dernière apparaît peu structurée en la matière. Il ne faut malheureusement pas faire preuve d'un optimisme débordant : il ressort de nos constatations que la connaissance de l'armement par l'opinion est des plus limitée. Elle ne cherche pas à comprendre les arcanes de ce secteur qui lui semble inaccessible, aux antipodes de son quotidien et en tout cas réservé à un cercle fermé d'experts. Toute distinction entre les différentes étapes que comptent les programmes lui est strictement impossible. Elle est aussi incapable de faire des distinctions entre les produits finis, ayant

5 P. Bourdieu, *Questions de sociologie*, Paris, Minuit, 1984.

6 J.F. Bureau, « Le rôle des opinions publiques dans la gestion des crises militaires », *L'Armement*, n°77, mars 2002.

une vision réductrice de l'armement, ramené presque exclusivement aux canons ou à la carapace du CRS porteur de casque, matraque et autres grenades. Cette assertion explique la meilleure image constatée pour d'autres matériels tels que les navires, avions ou satellites... que l'opinion ne considère pas réellement comme représentatifs de l'armement.

Faute d'explications, l'image se limite à des impressions dispensées par les relais d'opinion. L'opinion publique focalise tout particulièrement son attention autour de deux principales questions : celle de la justification actuelle de l'armement et celle de ses perspectives au regard de sa perception trop diffuse des menaces à contrer.

La question de la place de l'armement

L'opinion française se demande, au regard d'un certain nombre de considérations philosophiques ou éthiques, quelle peut bien être la place de l'armement dans une société moderne ambassadrice de paix.

Les mutations géostratégiques et celles des mentalités

Armement, instrument de coercition

L'évolution des mentalités a parfois contribué à considérer l'armement comme moyen de coercition, correspondant à l'expression d'un pouvoir apparaissant pour beaucoup comme un instrument de répression de l'expression sociale. Des images fortes ont ainsi marqué l'opinion, comme l'utilisation d'armement pour mater les combats de rue en Indonésie et en Irak, ou l'image passée en boucle du char face à l'étudiant de la place Tien an Men.

La fin de la Guerre froide

La fin de la Guerre froide est souvent présentée comme l'amorce des mutations géostratégiques de ces dernières années. Cette habitude simplificatrice doit être quelque peu nuancée. Il convient en effet de rappeler que c'est le point ultime d'une longue maturation au sein de l'opinion publique française, commencée avec la fin des vellétés coloniales de notre pays puis renforcée avec l'apaisement des risques venus de l'Est. En témoigne ce message entendu aux JAPD⁷ « La France n'a plus d'esprit de conquêtes », expression d'ailleurs assez peu motivante pour des jeunes.

7 JAPD : Journées d'appel de préparation à la Défense

Pour l'opinion, la perspective de « dividendes de la paix » s'est trouvé étayée par le traité de l'Élysée du 22 janvier 1963 entre la France et l'Allemagne portant la marque d'une paix durable aux frontières, puis la chute du mur de Berlin garantissant que l'Europe ne pourrait plus être le théâtre d'affrontements.

La primauté du thème du désarmement

Dans ce contexte, le thème du désarmement a, depuis, largement supplanté l'utilisation du mot armement dans les discours politico-médiatiques quotidiens, le premier étant décrit comme une règle souhaitable et universelle, le second comme une terrible exception issue du passé.

On parle maintenant de plus en plus de désarmement, en en faisant notamment une spécialité juridique au travers du droit international du désarmement. Ceci contribue à lui donner de la crédibilité et du poids auprès des Français particulièrement respectueux de la légalité internationale. Rappelons que cet attachement à la légalité internationale a été tout particulièrement perceptible au moment du conflit irakien.

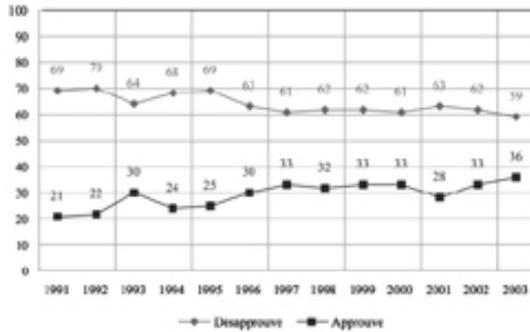
À l'encontre de pays qualifiés de « voyous », le martèlement quotidien par les médias de cette problématique du désarmement donne confusément l'impression qu'il devrait s'appliquer à l'ensemble des pays du globe. L'opinion comprend alors d'autant plus mal qu'un pays comme la France poursuive une politique active d'exportation. En effet, d'un côté il est prescrit de supprimer ou de réduire, et de l'autre on vend des armes, démarche apparaissant contradictoire pour le grand public.

L'incompréhension des exportations

L'image du « marchand de canons » reste tenace dans l'esprit des Français. En 2003, 59 % des personnes interrogées⁸ désapprouvaient les exportations par la France de matériels d'armement, ce qui représente une certaine constance depuis une dizaine d'années. En revanche, 36 % les approuvaient, traduisant ici une amélioration de 3 points par rapport à 2000. La tendance de rejet trouve une explication autour de deux arguments majoritairement rencontrés : le premier est lié à l'idée que ces ventes alimentent les tensions en zones à risque, le second concerne les diverses « affaires » plus ou moins liées aux exportations.

8 Sources DICO.D.

Sondage 1. Personnellement, approuvez-vous ou désapprouvez-vous le principe de l'exportation par la France de matériel d'armement ?



Les réticences philosophiques

Une distinction doit être ici opérée entre la philosophie anglo-saxonne et la philosophie française, distinction qui apporte un élément d'explication des visions discordantes sur l'armement en général et sur le thème des exportations en particulier. La première est principalement fondée sur des velléités hégémoniques ou mercantiles, justifiant un soutien à une politique « exportationniste », la seconde argumentant plutôt sur la préservation d'équilibres géostratégiques ou du droit des peuples à défendre leur indépendance.

Les exportations, particulièrement celles dirigées vers certains pays considérés comme plus sensibles aux déstabilisations, sont assimilées à l'expression d'une domination, étant surtout le fait de pays riches vers des pays moins développés. Elles sont mal perçues car l'opinion pense qu'elles contribuent, sinon à déstabiliser, du moins à alimenter les tensions. La réaction est d'autant plus négative dès lors que ces opérations sont suivies de pertes financières médiatisées ou exposent comme à Karachi la vie de techniciens français.

L'impact des « affaires »

Lorsqu'elle en a connaissance, l'opinion française se limite à exercer un rôle de spectateur dans le processus décisionnel aboutissant aux exportations d'armement. Elle n'est par conséquent informée qu'a posteriori, à l'annonce des succès ou des difficultés.

Certains scandales qui ont tenu le haut de l'affiche politico-médiatique ces dernières années, dévoilant les actions d'intermédiaires exotiques ou le jeu de fonds occultes, n'avantagent pas l'image des grands exportateurs du secteur de l'armement lorsqu'ils sont mis en cause. S'y sont ajoutées les actions plus récentes à l'encontre d'agents

de l'État poursuivis pour avoir, semble-t-il, conclu des commandes sous une forme signalée comme peu régulière. Rappelons enfin la tendance qui a prévalu de valoriser nos conquêtes de parts de marché ou les grands contrats remportés, sans autre justification donnée que celle, trop réductrice, de l'effet de série recherché ou du soutien au plan de charge.

Ces situations, qui ne constituent d'ailleurs pas un monopole français ou du secteur de l'armement, laissent néanmoins l'opinion publique nuancée sur tout ce qui se vend d'important à l'étranger.

L'interrogation sur les perspectives de l'armement

Ainsi l'opinion publique française considère que certains aspects de l'armement sont incompatibles avec l'évolution de ses idées. De plus, divers facteurs spécifiques, dont certains structurels, la font douter de la capacité d'évolution du secteur face aux réalités nouvelles des marchés.

Le sentiment de rigidité

Des coûts apparaissant difficiles à maîtriser

L'opinion appréhende aussi la production nationale au travers du kaléidoscope qui lui est présenté des problèmes financiers de diverses natures, complété par l'impression d'une certaine inertie du secteur de l'armement à s'engager sur la voie de la rationalisation, au regard des insinuations sur l'obsolescence de l'outil, de la mauvaise gestion financière et du manque de compétitivité : l'on y montre du doigt le coût final du porte-avions *Charles de Gaulle*, les échecs du Rafale à l'étranger ou la mauvaise presse faite à la DCN-Toulon lors de l'attribution par la DGA de marchés d'entretien de navires au secteur privé pour des raisons imputées à ses coûts excessifs.

Les entreprises étatiques au premier rang desquelles DCN et Giat Industries, sont perçues depuis des années comme étant sous perfusion d'aides publiques considérables, la pénible adaptation de leurs effectifs n'augurant pas pour le grand public attentif une vision sérieuse d'un avenir meilleur.

Enfin, lorsque la question des budgets de l'armement est abordée, on assiste à des comparaisons malheureuses dans les médias, comme celle reprise récemment entre les coûts d'un nouveau porte-avions et l'équivalent en moyens pour les écoles ou les hôpitaux, comparaisons d'autant plus aisées que les responsables publics ne prennent

pas toujours le temps d'expliquer les choix faits en matière d'armement et les raisons plus complexes justifiant les dérives budgétaires de certains grands programmes.

Des évolutions peu perceptibles

L'opinion publique a le sentiment que le secteur de l'armement ne manifeste pas la volonté d'évoluer en terme d'image, ce secteur n'étant jugé qu'au travers de ses dysfonctionnements. De façon générale, l'armement apparaît aux antipodes des préoccupations actuelles des Français qui sont notamment sensibles à l'écologie et à la préservation des populations dans les conflits.

L'opinion publique a par ailleurs du mal à évaluer et à intégrer la durée importante nécessaire à l'élaboration des programmes ainsi que les raisons des retards afférents. L'exemple du char Leclerc illustre parfaitement ce propos. Le programme fut lancé en 1981, pour une mise en place initialement prévue en 1991, la mise en service s'étant finalement effectuée avec trois ans de retard. Le programme du porte-avions Charles de Gaulle a été lancé en 1986 avec une mise en service prévue pour 1997, celle-ci ne l'a été que quatre années plus tard. Citons enfin le Rafale Air, initié en 1988 pour livraison en 1996, qui n'a toujours pas été mis en service, les dernières prévisions indiquant qu'il ne serait pas utilisé avant 2006. Faute d'explication, l'opinion reporte encore sur l'ingénieur ou le « système » la charge des dérives.

L'opinion publique a, de plus, le sentiment qu'on lui cache les réalités de l'armement. Elle enregistre un véritable fossé entre les grands programmes complexes et sophistiqués qui lui sont sommairement présentés au travers des médias, et l'armement tel qu'elle est à même de le voir dans la rue, se limitant bien souvent à celui du soldat du plan Vigipirate, ou à l'image télévisée du char manœuvrant dans le cadre d'une opération de maintien de l'ordre.

Sont enfin mis au compte des handicaps structurels du secteur de l'armement français, les retards ou échecs dans les tentatives de regroupement industriels auxquelles pourtant médias et opinion se sont fortement intéressés.

L'armement, métier d'hommes

Bien que la tendance récente soit celle de valoriser la composante des grandes écoles ou le contingent féminin des armées au cours des défilés et dans les productions audiovisuelles de défense, l'opinion publique garde l'image de fortes inégalités en terme de représentation de ce segment de population au niveau du secteur de l'armement. Les différentes étapes de conception, fabrication et essais, donnent le sentiment de zones encore trop réservées au sexe masculin. Il ressort cependant de

nos entretiens que les femmes tendent, soit par instinct naturel soit par volonté de découvrir un monde nouveau, à se montrer plus intéressées par les questions de sécurité et de défense, avec volonté de s'y impliquer. La composante féminine de l'opinion serait donc une cible de communication à privilégier.

Les interrogations sur l'Europe de la Défense

L'idée d'une Europe de la Défense se prête à des interprétations diverses, se résumant d'abord en une somme de bonnes intentions politiques ou industrielles qui trouvent encore une timide application dans les faits, malgré les enjeux.

L'Europe institutionnelle

D'un point de vue institutionnel, on peut donc se demander en se projetant quelques années en arrière si l'échec de la Communauté Européenne de Défense (CED) à l'aube des pourparlers européens n'a pas scellé durablement l'avenir de ce thème.

Loin de nous toute volonté de relater de manière exhaustive les vicissitudes de ce thème depuis les premiers pas européens, nous nous contenterons seulement de retracer les étapes majeures vécues au cours des dix dernières années⁹. Historiquement, c'est le traité de Bruxelles, fondateur de l'Union de l'Europe Occidentale (UEO), qui a le premier abordé le thème de l'armement des pays européens ; malheureusement tous les travaux menés au sein de cette institution, au demeurant fort pertinents, ont été peu diffusés et n'ont pratiquement jamais atteint que les peu nombreux spécialistes des questions abordées.

Le traité de Maastricht est venu à son tour affirmer la nécessité de prendre en compte l'armement dans la construction de l'Europe de la Défense. Une déclaration concernant l'UEO, annexée au traité de Maastricht, préconisait la construction d'une agence européenne des armements. Cette dernière devait être chargée des commandes, au niveau européen, de matériels militaires. Sur cette idée, certes de perspective lointaine, Français et Allemands d'abord, suivis par les Britanniques et les Italiens, prirent l'initiative d'unir leurs forces pour créer un Office conjoint de coopération en matière d'armement, l'OCCAr, en décembre 1996, son attribution principale étant de gérer les programmes conduits en coopération.

En résumé, ces trop lentes évolutions conceptuelles sont restées jusqu'à ce jour lettre morte aux yeux de l'opinion publique, non sans contribuer à une certaine confusion dans les esprits. Au regard de cette situation, il semble difficile de reprocher à l'opinion, sinon une certaine incompréhension, du moins une attention insuffisante.

⁹ Voir l'article de J.P. Maulny, L'industrie d'armement, acteur et bénéficiaire de l'Europe de la Défense ?, *Problèmes économiques*, n°2804, La Documentation française, pp. 20-25.

De même, il semble que règne dans l'esprit de l'opinion française une certaine confusion sur les véritables finalités de cette Europe de la Défense. Certains assimilent en effet ce niveau européen comme une échappatoire à des problèmes épineux, tout particulièrement en ce qui concerne les exportations, les interventions militaires extérieures et même la fabrication d'armements. Ceci, sans que l'opinion publique puisse discerner ce qui serait la contribution de notre pays dans ces fabrications et programmes communs.

L'Europe industrielle

À côté de l'Europe institutionnelle qui prend du temps à se structurer, l'Europe industrielle éprouve quant à elle quelques difficultés à fédérer l'ensemble des pays de manière durable autour de projets. À noter, à ce titre, les vicissitudes des programmes A400M ou Eurofighter, le premier étant désormais en bonne voie d'accomplissement, le second ayant été caractérisé par nombre de positions dommageables des divers partenaires : chronologiquement se sont succédés les hésitations allemandes puis le refus italien et enfin la position pro américaine des Britanniques.

LA PERCEPTION DE L'OPINION PUBLIQUE PAR LE SECTEUR DE L'ARMEMENT

L'opinion publique n'ayant de son point de vue aucun rôle décisionnel, le secteur de l'armement dans son ensemble ne s'est jamais de lui-même beaucoup investi pour s'assurer de l'intérêt de l'opinion publique pour ses activités. Cette attitude, doublée du confort du devoir de réserve, relève aujourd'hui d'un enracinement profond préjudiciable. À côté de cela, se dessine un certain nombre de craintes pour l'avenir qui deviennent de jour en jour plus palpables.

Des attitudes persistantes

Les acteurs de l'armement, à l'image d'ailleurs de tous les grands corps détenteurs du haut savoir, sont perçus comme ayant une sorte de complexe de supériorité vis-à-vis de l'opinion publique, complexe hérité en particulier des périodes fastes. Comme le souligne Laurent Giovachini¹⁰ « Les acteurs de l'armement de notre pays, dépossédés d'une légitimité qu'ils croyaient acquise depuis longtemps sinon pour toujours, sont brusquement privés de leurs repères et se réfugient dans une posture défensive qui se révèle rapidement nuisible à leurs intérêts ». Cette vision

10 L. Giovachini, *L'armement français au XX^e siècle – Une politique à l'épreuve de l'histoire*, Collection Les Cahiers de l'armement, Ellipses, 2000, pp. 128 – 129.

est exacerbée par l'existence d'un certain nombre de freins culturels entraînant aujourd'hui un véritable sentiment de délaissement doublé d'une crainte des réactions de l'opinion.

La nostalgie des périodes fastes

L'adhésion de l'opinion

La situation qui caractérise aujourd'hui les relations entre le secteur de l'armement et l'opinion publique française n'a pas toujours été aussi hermétique, l'armement bénéficiant même à certaines périodes d'une véritable adhésion populaire. Il convient de mentionner ici les grandes campagnes de mobilisation qui se déroulèrent en 1917 et qui exhortaient les Français à apporter leur contribution financière à la fabrication d'armes. Durant les années 30, les relations ayant prévalu entre opinion publique et armement ont été portées par un tropisme favorable caractérisé notamment par le soutien de l'opinion à la restructuration de la marine nationale.

Puis, l'existence d'un pouvoir politique fort et d'un grand projet mobilisateur qui ont caractérisé la période gaullienne, pas si lointaine, a contribué à asseoir promotion et fierté du secteur français de l'armement, non sans l'accompagnement des médias.

Cette fierté pour le secteur de l'armement semble aujourd'hui en France quelque peu amoindrie ; elle est, au contraire, sagement entretenue dans certains pays comme les États-Unis ou le Royaume-Uni dont on pourrait envier l'apparente meilleure santé des relations entre opinion publique et sphère de l'armement.

La reconnaissance de l'opinion

Durant ces périodes fastes, l'opinion publique reconnaissait la spécialité des acteurs liée à la spécificité de la mission. Le secteur de l'armement recelant en effet de hautes technologies et ses spécialistes étant issus de l'élite scientifique de la nation, il ne pouvait donc raisonnablement relever du quotidien populaire. De plus, la complexité des tensions prévalant à ces époques faisait nécessairement appel au concept d'État protecteur des populations, au travers de ses grands spécialistes veillant à la sécurité publique sur des sujets et situations qu'elles ne pouvaient ni comprendre réellement ni contribuer à résoudre. Cette confiance aveugle jadis placée par l'opinion envers ce cercle d'initiés semble avoir conduit à une sorte d'appropriation du terrain par ces spécialistes, l'évolution de l'environnement et des esprits ayant largement érodé cette passerelle que constituait jadis la reconnaissance populaire.

La persistance de freins structurels

Secret et hiérarchie

Cette situation relationnelle a été renforcée par l'existence d'un certain nombre de freins au dialogue, au premier rang desquels se situe le sacro-saint principe du secret, tenant tant aux aspects stratégiques de défense qu'à la protection d'acquis industriels. Représentant la clef de voûte du secteur de l'armement au regard de sa très haute technicité et du poids fondamental de la recherche, cette culture du secret revêt une importance toute particulière en France, l'un des premiers possesseurs de l'arme nucléaire.

Ce poids du secret a été renforcé dans les entreprises publiques telles que Giat Industries ou DCN qui, du fait du rattachement hiérarchique à l'État, n'ont pu bénéficier de la marge offerte au secteur privé en matière de conception, d'orientation et de conduite d'une politique plus autonome de communication.

S'ajoute à la situation précédemment décrite que les acteurs de l'armement ne semblent personnellement ni spontanément de grands communicants ni partisans de ce mode d'expression : faute, peut-être, de formation adéquate ou en raison de son statut militaire, l'ingénieur choisirait le confort du « pour vivre heureux, vivons caché ». Rappelons les réticences qui ont été perceptibles lors de la mise en place d'une politique de communication dans le secteur de la Défense nationale¹¹ et l'exiguïté des moyens humains et financiers affectés dans les entreprises à cette mission.

Le marché limité des productions d'armement

Les armes ne constituent pas un bien de consommation courante soumis aux pratiques commerciales de l'économie. De même, les ventes à l'exportation sont soumises à des règles de caractère restrictif et sont politiquement encadrées. Ces productions n'étant donc pas cédées sur un marché ouvert et l'opinion française ne pouvant constituer un enjeu commercial, les industriels de l'armement ont pu y trouver un champ de peu d'intérêt en termes de communication, préférant des actions plus ciblées vers les décideurs.

Il ressort pourtant de nos constatations que les opinions publiques de certains pays étrangers, sans pour autant constituer une clientèle potentielle, ont un poids considérable dans les choix des achats extérieurs et sont l'objet à ce titre de véritables

11 Lieutenant-colonel Cotard, armée de terre, « Armées, Communication : antinomie définitive ou évolution acquise ? », *La Tribune du CID*, n° 20, mars 2000, pp. 76-80.

campagnes de sensibilisation. Notons pour illustrer ce propos, toute la sensibilisation de l'opinion malaisienne qui connaissait les moindres détails de l'armement terrestre français, non sans le renfort des médias de ce pays associés à l'action. Un autre exemple est celui de la promotion navale française au Pakistan, le concours de la presse locale semblant avoir facilité les décisions de la représentation nationale sur les choix et l'engagement budgétaire, montrant ici le poids non négligeable de l'opinion sur les décideurs de ce pays.

Des craintes croissantes

Depuis une quinzaine d'années, un sentiment de crainte s'est en effet progressivement installé parmi les acteurs de l'armement, ceux-ci ressentant une impression de délaissement, voire de rejet de l'opinion publique.

Le sentiment de délaissement

Les changements de valeur

Les acteurs de l'armement, en particulier ceux de statut militaire, ont l'impression d'assister à la disparition des valeurs traditionnelles qui ont longtemps contribué à la réussite du secteur de la Défense pris dans son acception la plus large. Les valeurs fondées sur le courage, l'ordre et la discipline, le sens de l'honneur et du sacrifice seraient dans une phase de déclin, supplantées par d'autres philosophies ambiantes, la période durable de paix ayant entraîné chez les Français l'instauration de nouvelles priorités orientées autour de la protection sociale ou de l'humanitaire. Ils déplorent par ailleurs une désacralisation de la défense, préjudiciable à l'armement.

Les réorientations de l'État

De façon concomitante à ces changements de valeur au sein de l'opinion, il semble que les acteurs industriels de l'armement, habitués à un soutien sans faille de l'État (soutien des plans de charge ou apports financiers), se sentent aujourd'hui délaissés et s'inquiètent de voir leurs moyens diminuer et leurs savoir-faire s'appauvrir.

Ils ont tout d'abord mal vécu la diminution constante des budgets alloués au secteur de la Défense nationale depuis 1981, celle-ci ayant ainsi perdu sa place de leader des budgets étatiques pour se retrouver aujourd'hui reléguée au second rang des priorités de l'État. Cette situation a atteint son paroxysme au cours de la Loi de Programmation Militaire (LPM) du gouvernement Jospin pour les années 1997-2002. Cette loi de programmation avait déjà été décrite par certains comme trop frileuse au regard de l'importance des réformes qui devaient être menées, au premier

rang desquelles se situait la professionnalisation des armées. Au motif d'autres priorités nationales, la réalisation de cette loi de programmation a fait l'objet d'ajustements successifs qui en ont réduit encore sensiblement la portée.

Les industriels comme les armées ont vécu enfin des lois de finances annuelles ne respectant pas les prévisions initiales ainsi que la pratique des ré-affectations d'enveloppes permettant de financer notamment les coûts des interventions extérieures, soit au total une année budgétaire supprimée sur cinq exercices de LPM. L'impact n'en a été que plus négatif tant pour l'ensemble de la Défense, que pour les industriels rendus incapables de gérer leurs plans de charge ou de poursuivre leurs efforts de recherche.

La France s'est ainsi démarquée de ses principaux concurrents, qu'ils soient Européens ou Américains, en ne dépensant que 1,7 % de son PIB en matière de défense, loin derrière la Suède qui engageait dans le même temps 2,1 % de son PIB, le Royaume-Uni 2,3 %, ou les États-Unis 2,8 % du PIB, niveau depuis fortement augmenté. L'Allemagne y fera exception avec une part de l'ordre de 1% de son PIB.

Le développement des missions humanitaires et de maintien de la paix, connues sous l'appellation de missions Petersberg, est une seconde réorientation de l'action de l'État à laquelle le monde de l'armement a dû s'adapter. Ces missions de caractère spécifique, conduites au Kosovo, en Somalie ou en Afghanistan, qui resituent nos armées dans des rôles assez éloignés de leur savoir-faire d'origine, semblent avoir été accueillies diversement tant au niveau des armées que du secteur de l'armement. Elles ont toutefois été très bien perçues par l'opinion : une étude¹² effectuée en Europe entre le 13 et 23 novembre 2001 au cours du conflit en Afghanistan, montre que la majorité des citoyens européens était favorable à cette forme d'aide, à ce concours au rétablissement de la démocratie et à la reconstruction du pays plutôt qu'à une action purement militaire.

Parmi d'autres préoccupations du secteur de l'armement se situe celle de l'ouverture des marchés publics à la concurrence, marquant le recul de la préférence nationale en matière d'acquisition par l'État. Il ressort à ce titre du rapport de Paul Quilès¹³ que les Français accepteraient d'acheter ailleurs, notamment aux États-Unis, sous réserve de prix avantageux. Nos états-majors, pressés par le besoin opérationnel, en

12 *L'évolution de l'opinion publique en Europe en matière de sécurité et de défense après les attentats terroristes du 11 septembre 2001*, Recommandation n° 7101, UEO.

13 P. Quilès, *Les Français, la Défense nationale et le rôle du Parlement*, Rapport d'information de l'Assemblée nationale, n° 2185, 22 février 2000.

sont venus de leur côté à souhaiter acheter sur « étagères » plutôt que d'attendre des programmes performants français soumis à de trop longs délais de mise à disposition, responsabilité imputée le plus souvent aux industriels français.

Le poids pressenti de l'opinion publique

Bien que la majorité des acteurs de l'armement regrette leur mauvaise « presse » auprès de l'opinion publique, d'autres se satisfont en revanche de cette situation estimant qu'une opinion trop « sensibilisée » pourrait devenir une menace bien plus importante encore.

La crainte de possibles réactions de l'opinion publique

Il ressort de nos rencontres que certains industriels craignent désormais les réactions de l'opinion publique, pensant qu'un excès d'information pourrait constituer une menace pour leurs intérêts, ou qu'un battage médiatique trop important pourrait conduire à des manifestations populaires contre l'armement.

Certains se sont émus par exemple qu'aucun communiqué en France n'ait informé l'opinion sur les performances incomparables, au cours du conflit irakien, des missiles Storm Shadow produits par la société MBDA. Ils regrettent par ailleurs qu'il ait fallu attendre un communiqué de presse anglais vantant les qualités de ce produit. Cette abstention peut trouver son explication par deux raisons : soit la crainte, au regard de la position française dans ce conflit, de susciter des réactions hostiles de l'opinion soit, à l'inverse, une tactique de l'industriel préférant laisser la parole à l'utilisateur satisfait.

Évoquant ces craintes de la part des ingénieurs de l'armement, un article¹⁴ paru dans la revue de la Confédération Amicale des Ingénieurs de l'Armement (CAIA) déclare que ces derniers n'ont « pas d'image ». Absence d'image ou attitude de prudence eu égard à certaines difficultés ayant marqué la profession dans le passé, il semble par exemple assez rare de voir figurer cette référence professionnelle, ou celle d'auditeur du CHEAr, dans les carnets d'adresse et cartes de visite.

L'enracinement dans l'opinion publique

L'incrustation de l'armement dans la vie locale de certaines régions peut aussi représenter un handicap pour les industriels de l'armement. Cette situation est encore plus sensible dans les régions où cette industrie représente le principal vecteur d'emploi, dès lors qu'elle devient source d'obstruction dans la gestion des restructurations qui seraient indispensables à sa survie. L'exemple fourni par Giat

14 G. Rupied, « Les ingénieurs de l'armement ont-ils une image ? », *CAIA*, n°70, janvier 2003, pp. 28-29

Industries à Tulle ou à Tarbes est édifiant, même si le cas peut être transposé à n'importe quelle entreprise du secteur civil. La pression conjuguée des faiseurs d'opinion, syndicats et politiques, peut jouer un rôle paralysant dans toute action de reconversion en dépit des réalités économiques qui plaideraient en sa faveur.

Remarquons toutefois que, pour des mobiles ici critiquables, l'opinion publique comme certains partis politiques pourtant traditionnellement hostiles à l'armement, peuvent savoir dans certaines situations s'en faire l'avocat !

LA SPHÈRE DES FAISEURS D'OPINION

Les faiseurs d'opinion ont traditionnellement pour ambition, au travers de messages choisis, de structurer l'opinion sur un sujet déterminé. Ils sont multiples et nombreux, chacun selon ses motivations et cibles privilégiées. Nous ne retiendrons ci-après que ceux qui, acteurs de communication sur les questions d'armement, pèsent sur l'opinion du grand public, objet de notre analyse.

Les médias

Dominique Wolton¹⁵, dans une récente conférence donnée devant la session nationale du CHEAr, soulignait que « l'on rentre dans une crise de la presse, de légitimité ou de crédibilité des journalistes ». Il faut distinguer, au sein de cette catégorie, les journalistes spécialisés connus pour bien maîtriser leur sujet. Bien servis en information, ils sont capables de fournir des articles de grande qualité, à côté des généralistes moins bien placés. De même, une distinction doit être opérée entre les médias nationaux et locaux, ces derniers apparaissant beaucoup plus réceptifs à l'information armement et la traitant semble-t-il sous un angle plus favorable.

Les médias généralistes nationaux considèrent également que leurs voisins anglais bénéficieraient d'une plus grande ouverture de discussion dans leurs relations avec leurs autorités de Défense. Ils nous disent avoir trop souvent l'impression que les acteurs français de l'armement ne les prennent pas suffisamment au sérieux et se contentent de leur distiller des informations limitées. Aussi, guidés par des impératifs économiques, les journalistes sont de moins en moins disposés à s'obstiner sur un thème devenu par ailleurs accessoire pour le grand public.

15 D. Wolton, *Les relations entre la communication, la culture, la politique et la sécurité*, conférence de la session nationale du CHEAr, 2002-2003

Des informations difficiles à collecter

Les journalistes ont trop souvent l'impression que les acteurs de l'armement ne satisfont pas aux règles de la transparence, se contentant de donner des informations à la fois partielles et orientées. Ceci a pour effet de créer un climat de méfiance facilement perceptible au travers des critiques formulées à l'encontre de ce secteur. À l'information provenant de la hiérarchie, les journalistes préféreraient le contact direct avec l'expert ou le directeur de programme qui en est à l'origine. En variante et faute d'information à leur avis satisfaisante, il ressort de nos rencontres que certains journalistes se sont tournés vers des sources extérieures plus accessibles, peut-être moins élogieuses envers le secteur français. Ces informations, colportées auprès du grand public français, sont issues en bon nombre d'outre-Atlantique.

Un thème devenu accessoire

Comment le thème de l'armement peut-il aujourd'hui rivaliser avec la politique, le sport ou l'automobile ? Thème devenu moins vendeur faute d'intérêt du lecteur, le nombre de ses spécialistes tend à se réduire de façon inquiétante.

Un thème moins vendeur

Les médias ont un devoir d'informer mais doivent également prendre en compte leurs propres contraintes économiques. Il semble qu'au regard de cette logique, l'armement ne fasse plus la « une », à l'exception de quelques images fortes ou informations à sensation. Citons à cet effet les articles de presse qui se sont déchaînés sur les difficultés techniques de mise en œuvre du porte-avions *Charles de Gaulle*, au détriment des avancées technologiques considérables de ce prototype.

Reconnaissons que l'exécution dans le temps des grands programmes et systèmes ne peut être, en terme de rebondissement, que d'intérêt médiatique limité. Elle est donc couverte de façon très marginale dans les médias généralistes mais de façon plus approfondie dans la presse spécialisée, cette dernière souffrant toutefois d'une diffusion trop confidentielle.

L'effritement du nombre des spécialistes

La situation précédemment décrite est amplifiée par la diminution progressive du nombre de journalistes spécialisés sur les thèmes de défense et d'armement au sein des grandes rédactions. Le sujet tend à être aujourd'hui confié à des journalistes de formation généraliste effectuant bien souvent leurs premières armes dans le métier. Dans de telles conditions, l'incompréhension entre les deux mondes ne peut aller qu'en grandissant.

D'autre part, les journalistes du grand public ne comprennent pas qu'ils soient moins sollicités que leurs confrères évoluant dans le secteur automobile et qu'on ne puisse pas les inviter à assister par exemple à des tirs réels de missiles et autres présentations trop limitées aux spécialistes.

Un *moderato* doit être apporté concernant la presse économique qui, avec le développement des sociétés d'armement sollicitant les marchés financiers, aborde plus activement ce secteur depuis quelques années. Il faut malheureusement regretter le tort important infligé en cantonnant le propos aux chiffres, résultats et autres plus-values, à l'exclusion des expertises ou du capital technologique que ces chiffres occultent.

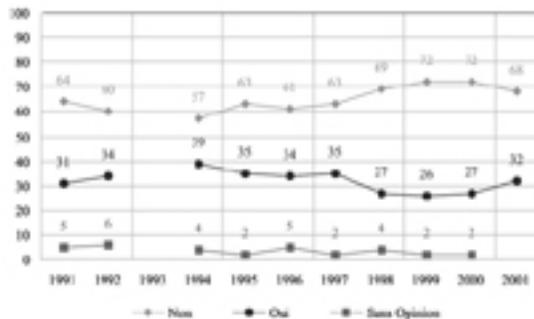
Le déclin de la presse française dans ce domaine se démarque de la situation plus enviable de ses concurrents anglais ou américains qui possèdent de nombreux spécialistes au sein des médias généralistes. Le fossé médiatique viendrait-il s'ajouter au fossé technologique ?

La communication institutionnelle

La communication de la DGA

De par son rôle considérable entre l'industrie et les armées, l'image de la DGA est difficile à dégager du kaléidoscope des avis des personnes consultées, souvent juges et parties. Aussi, la première tendance sera tirée des sondages effectués auprès du grand public.

Sondage 2. Au ministère de la Défense, un organisme s'occupe spécialement de tout ce qui touche à l'armement. Il s'agit de la DGA (Délégation Générale pour l'Armement). En avez-vous déjà entendu parlé ?



On y remarque que, nonobstant un redressement sensible récent, les dernières années sont clairement marquées par ce qui peut être interprété comme un relâchement de la communication de la DGA vers l'extérieur. De l'avis des personnes consultées, cette période correspondrait à une politique de communication plutôt autocentrée de l'institution, certains regrettant que les intérêts généraux du secteur en grande mutation aient pu être placés au second plan de ses messages.

On relèvera en revanche d'un autre sondage, que le cercle des personnes déclarant connaître son existence, délivre à la DGA un large satisfecit pour son action. Ceci corrobore l'avis très favorable sur la qualité de nos matériels et systèmes, sans toutefois que l'opinion fasse le lien avec le rôle des services de la DGA pour leur définition et leur obtention.

Des avis recueillis cette fois de la profession, nous tirerons une seconde image : il ressort en effet de nos rencontres qu'un certain nombre de professionnels du secteur considèrent que la DGA n'a pas suffisamment fait montre de son adaptation aux changements géostratégiques mondiaux, ce qui peut s'expliquer : dans les années 1990, elle aurait, en effet, comme le rappelle Bruno Roy

¹⁶, « hésité sur sa vocation, penchant tantôt pour la satisfaction des besoins des armées, tantôt pour le soutien de l'industrie ». Si la réforme de 1996 est venue rompre avec ce mouvement de balancier en positionnant la DGA non plus par rapport à ses partenaires mais par rapport au service rendu à la collectivité nationale, il n'en demeure pas moins que l'insuffisante visibilité de la DGA, comparée à celle des armées et des grands maîtres d'œuvre, n'a pas favorisé la lisibilité de la politique de défense.

Promouvoir l'image de la DGA apparaît donc plus que jamais essentiel, tant pour la DGA elle-même que pour la communauté de Défense ou le citoyen. Nous évoquerons plus loin la communication de nos armées qui, dans la promotion de leur image, pourraient utilement associer celle de la DGA et des industriels.

La communication de la DICoD

Le décret n° 98-641 du 27 juillet 1998 et ses textes d'application confient à la DICoD la « mission de proposer et conduire la politique générale d'information et de communication du ministère de la Défense ». Ces textes ne prévoient pas expressément de soutien au secteur de l'armement proprement dit et les sondages effectués à ce titre par cette délégation sont peu connus. Reste à savoir si un tel

16 B. Roy, « Construire l'image institutionnelle de la DGA », *CALA*, n°70, janvier 2003, pp. 26-27

organisme officiel pourrait, sans critique, soutenir la communication du secteur industriel de l'armement.

Toutefois, dans l'exécution de son rôle de promotion « de l'image des armées, de la DGA, de la gendarmerie nationale et des directions et services techniques du ministère de la Défense et de leurs agents auprès des différents publics », la DICO D concourt de façon certaine, bien qu'indirecte, à l'image du secteur de l'armement dans son ensemble et de ses artisans. Nous y reviendrons plus loin.

Autres relais d'opinion

Les ONG

L'un des thèmes privilégiés des actions menées par certaines ONG est la suppression des armes au niveau international. À cette fin, elles initient des campagnes, certaines pouvant être très agressives, mettant l'accent sur les armes les plus dangereuses : armes nucléaires, mines anti-personnels... En situation de crise, l'influence des ONG a toutefois su être conjurée : ainsi, lors de la reprise des essais nucléaires à Mururoa, les tentatives de Greenpeace de déstabiliser l'opinion publique ont donné lieu à une reprise en main par les autorités de Défense grâce à une communication exemplaire.

Les syndicats

Envisager le soutien des syndicats en matière d'armement peut apparaître paradoxal à plus d'un titre. Mais, d'une part, leurs membres savent faire prévaloir la préservation de l'emploi ; d'autre part, les responsables syndicaux connaissent particulièrement bien le secteur comme les réalités des situations. Ils représentent un pouvoir mobilisateur important à l'intérieur même des industries de défense comme à l'extérieur, au travers du lobbying qu'ils savent aussi organiser auprès des politiques. À la fois force d'action, faiseurs et relais d'opinion, les syndicats ont parfois été sollicités par les entreprises en campagne de défense de leurs intérêts régionaux.

Les leaders religieux

Les leaders religieux ne semblent pas systématiquement hostiles à l'armement. De façon unanime, ils reconnaissent la nécessité d'être doté de matériels de défense permettant de se prémunir contre les potentialités d'agression. S'agissant d'exportations, le judaïsme, le catholicisme et les églises issues de la Réforme instaurent une nécessité de discerner entre les acheteurs potentiels. En effet, si l'objectif est d'aider son prochain en assurant la défense de ses intérêts nationaux, les exportations apparaissent acceptables, mais immorales dans tous les autres cas. Pour le culte

protestant, il semble que les préceptes économiques doivent être subordonnés au politique, afin de ne pas remettre en cause la paix. L'islam ne fait pas mention des ventes à des pays tiers mais accepte des mécanismes d'intervention s'il s'agit de recouvrer la paix.

LA REPRÉSENTATION NATIONALE ET L'ARMEMENT

Les hommes politiques sont dépendants de leur « double casquette », source de dilemme pour l'élu responsable souvent pris entre deux feux : d'une part, le poids de son électorat l'ayant gratifié de sa confiance pour la durée de son mandat et, d'autre part, sa mission de portée nationale l'impliquant dans des débats d'intérêt général. Lorsque les questions de défense ou d'armement sont abordées, moins nombreux sont ceux qui acceptent de s'engager : les uns le font pour soutenir les intérêts locaux, d'autres s'y impliquent par leur conscience d'enjeux plus généraux.

Quels pouvoirs en la matière ?

Eu égard à la durée des grands programmes, de l'ordre d'une trentaine d'années (quinze ans de l'étude à la mise en service, suivis de trente ans de durée de vie), certains parlementaires considèrent ne gérer souvent que les décisions de lointains prédécesseurs.

Enjeu de campagne peu porteur, faible retour à attendre de l'électorat, conscience d'une consistance modeste de leurs pouvoirs en la matière, pourquoi nos parlementaires se passionneraient-ils pour les questions d'armement ?

Un pouvoir d'action occasionnel

La prérogative principale dont disposent les parlementaires en matière d'armement est essentiellement budgétaire à l'occasion du vote des lois de finance et, plus ponctuellement, lorsqu'ils sont amenés à discuter d'une loi de programmation militaire (LPM) préparée dans les enceintes administratives.

En matière d'exécution concrète, ces dernières années ont démontré la carence de leur pouvoir de contrôle sur l'exécution de la LPM susceptible d'être largement remaniée par des arbitrages financiers et ré-affectations budgétaires souvent hors de leur visibilité. De manière plus générale, le Parlement n'a joué quasiment aucun rôle dans le contrôle d'exécution de ses propres décisions dans ce secteur, ou concernant l'autorisation préalable et le contrôle des interventions extérieures des forces

armées¹⁷. À notre connaissance, aucun débat n'a eu lieu au sein du Parlement sur le thème de l'Europe de la Défense depuis les années 1990. Il est heureux pour l'armement qu'un sursaut de la représentation nationale se soit dessiné à l'occasion du changement récent de la majorité gouvernementale.

Cette situation française contraste fortement avec le rôle majeur que peut jouer le Congrès américain qui jouit de la faculté de remettre en cause l'intégralité des programmes d'armement et peut influencer les décisions d'interventions extérieures.

Un pouvoir d'investigation bénéfique mais ponctuel

Notons toutefois que les politiques ne sont pas entièrement démunies de pouvoir, que ce soit au travers des travaux de la Commission de la Défense, de leurs contacts réguliers avec les responsables d'entreprise et chefs d'états-majors ou des rapports d'exécution de LPM qu'ils peuvent solliciter. Il est aussi de leur rôle, lorsqu'ils le souhaitent, de créer et d'alimenter un véritable débat public grâce à leur pouvoir d'investigation. Tel a été le cas pour le dossier de Giat Industries ou sur la question des exportations.

La situation a tout de même évolué : le monde de l'armement comme celui de nos armées se sont félicités par exemple du rapport du député Pierre Lellouche¹⁸ et des nouvelles orientations en matière de contrôle d'exécution des LPM qui en ont résulté. L'action de communication engagée par les industriels de l'armement n'y est pas étrangère.

Citons aussi le rapport parlementaire de Madame Lignières-Cassou¹⁹ sur les questions de R & D, abordant aussi la situation des technologies de l'armement.

Une étude effectuée par la Commission de la Défense²⁰ fait apparaître en revanche que l'opinion publique surestimerait fortement le rôle du Parlement en matière de défense et que ce rôle d'investigation reste ponctuel.

17 P. Quilès, « Le rôle du Parlement en matière d'interventions militaires extérieures de nos forces armées », *La Revue Internationale et Stratégique*, n° 29, printemps 1998, pp. 15-25 ; P. Quilès, *Les Français, la Défense nationale et le rôle du Parlement*, Rapport d'information de l'Assemblée nationale, n° 2185, 22 février 2000.

18 M. Pierre Lellouche, *Projet de loi de programmation militaire 2003-2008*, avis présenté au nom de la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, n° 384.

19 Madame Lignières-Cassou, *Les études en amont des programmes d'armement dans les domaines de la Défense et de l'aéronautique*, Rapport d'information de l'Assemblée nationale, 2000, n° 2793.

20 *20 Les Français, la Défense et le rôle du Parlement* (Étude d'opinion), Commission de la Défense, 2000, n° 2185.

Un engagement toutefois modéré

Tributaires de leur mandat électoral ou des orientations du parti politique auquel ils appartiennent, peu nombreux sont les hommes politiques qui acceptent de s'impliquer publiquement sur la thématique de l'armement jugée risquée. Dans leur large majorité, nos parlementaires considèrent en effet que les électeurs leur ont plutôt donné mandat pour répondre à leurs préoccupations du quotidien, exception faite des grands débats nationaux et des situations de crise qui mobilisent.

Au titre des préoccupations du quotidien figurent bien entendu celles liées à l'emploi dans certaines zones géographiques où les industries d'armement connaissent un certain enracinement : Tulle, Tarbes, les ports à vocation militaire... L'engagement sur ce thème apparaît risqué y compris pour les élus qui ont fait de ce thème un enjeu électoral, certains ayant payé cher des promesses non tenues.

Une expertise limitée

Il est possible de déduire de cette situation que les politiques, à quelques exceptions près, ne bénéficient pas d'une meilleure connaissance que leurs électeurs des arcanes d'un secteur de l'armement qui ne les passionne pas.

Le risque existe que la professionnalisation des armées couplée aux nombreuses fermetures de site ait pour conséquence de diminuer encore l'implication des représentants du peuple dans les affaires de Défense.

On peut néanmoins se demander si la situation telle que décrite précédemment est simplement le jeu normal de notre constitution donnant tous pouvoirs effectifs au gouvernement ou si elle résulterait plutôt d'une communication insuffisante de la part du secteur de l'armement à leur endroit.

LA NON COHÉRENCE DE CES RELATIONS

Les relations entre opinion publique et armement décrites comme celles de deux sphères cloisonnées ne donnent pas le sentiment de deux mondes en recherche de dialogue constructif. En effet, d'une part l'opinion semble indirectement favorable

à l'armement au travers de ses positions sur l'armée et ses capacités opérationnelles et, d'autre part, un certain nombre d'enjeux deviennent plus prégnants pour justifier la pérennité du secteur de l'armement.

LE PLÉBISCITE POUR UNE ARMÉE BIEN DOTÉE

Le principal facteur d'optimisme pouvant apparaître comme une des contradictions de l'opinion française est son intérêt pour des sujets que l'on peut qualifier de connexes à celui de l'armement et le sentiment d'une attente de dialogue insuffisamment satisfaite.

Malgré une assez faible action de sensibilisation conduite par les autorités en matière de menaces et de risques afin de ne pas inquiéter l'opinion, les sondages montrent un fort intérêt des Français sur ces questions : entre le segment des irréductibles et celui des convaincus existe une masse médiane réactive importante. Rares sont les sondages où il y a aussi peu de « sans opinion ». L'on décèle donc une faveur indirecte de l'opinion pour l'armement.

La bonne image de l'armée

Les Français ont toujours été sensibles aux démonstrations et défilés militaires traditionnels, provoquant admiration chez les jeunes et émoi chez les plus anciens. Derrière ces contemplations affectives se cache une véritable confiance dans l'efficacité de l'armée française.

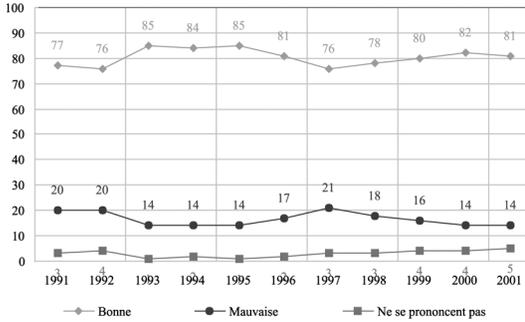
Impression générale

Un certain nombre d'études chiffrées²¹ effectuées depuis une dizaine d'années traduisent la constante très bonne image dont jouit l'armée française auprès de l'opinion, atteignant un niveau d'appréciation très important puisque 81 % des Français ont une bonne opinion des armées. On constate par ailleurs la constante évolution vers l'homogénéité de l'image des différents corps de l'armée. L'armée de terre, traditionnellement moins bien perçue, a comblé son retard en terme d'image mais reste en troisième position derrière l'armée de l'air et la marine nationale. Pour résumer, les Français ont confiance dans l'institution de défense, ils respectent presque

21 *L'opinion française sur la Défense nationale*, ministère de la Défense – extrait du rapport d'activité 2001

aveuglément les décisions officielles. Citons à cet effet un sondage²² qui mettait en avant le fort soutien de l'opinion pour la conscription... quelques jours avant sa suppression faite d'autorité !

Sondage 3. Dans l'ensemble, quelle opinion avez-vous des armées françaises ?



En terme d'efficacité

Une étude montre que 73,7 % des Français plébiscitent l'efficacité des armées dans la réalisation de l'objectif de sécurité du pays. L'opinion estime par ailleurs que cette institution est la mieux placée et lui fait totale confiance pour accomplir des missions parmi les plus délicates comme le plan Vigipirate, ou pour concourir à la réalisation d'un certain nombre d'autres objectifs qui lui sont assignés. Cette image en terme d'efficacité a, selon toute vraisemblance, été renforcée par le processus de professionnalisation des armées.

Une bonne image à entretenir

Au regard de la situation précédemment décrite, il semble nécessaire de cultiver cette bonne image de l'armée auprès de l'opinion et apparemment des médias. En effet, nous avons assisté au développement d'un véritable blues au sein même de l'armée. Comme le souligne le Colonel François Chauvancy²³ : « La question de demain est la place du militaire comme acteur d'une expression de l'autorité de l'État et de la considération sociale qui lui sera accordée par la classe politique ».

Une certaine vigilance semble aussi nécessaire sur la situation réelle des matériels et des états d'âme de l'armée suscités par les compressions excessives des budgets

22 Rapport d'information à la suite d'une étude d'opinion demandée à la SOFRES sur les Français et la Défense nationale et le rôle du Parlement, Paul Quilès, Commission de la Défense nationale et des forces armées, 22/2/2000.
 23 Colonel François Chauvancy, *Les armées et la classe politique : un nécessaire pacte de loyauté, Libres réflexions*, ADA, n°273, septembre 2002.

d'entretien. Le tocsin avait sonné mais n'a été entendu que récemment. La « grande muette » était restée bien discrète vis-à-vis de l'opinion et les médias peu actifs à soutenir ses inquiétudes.

Une armée bien équipée

L'opinion publique semble établir une corrélation entre la bonne image de son armée et la nécessité d'une dotation en moyens de qualité, ce qui passe par un soutien au budget et par des équipements performants.

Des budgets de Défense soutenus par l'opinion

L'opinion souhaite que l'armée française soit à même de répondre efficacement aux missions qu'elle doit remplir, ce qui justifie le soutien de l'opinion à l'octroi de ressources financières adéquates. Même si, nous l'avons vu, la Défense n'a plus la même importance dans le budget de l'État, entre 1991 et 2001 une majorité de Français se montrait favorable à une stabilité voire une augmentation du budget de la Défense. Phénomène nouveau depuis 1996, le nombre des personnes favorables à une diminution a décliné de manière constante.

L'attentat du 11 septembre 2001 et le climat de crainte qui s'en est suivi n'est pas étranger au soutien de l'opinion à l'accroissement des budgets de Défense, prouvant ainsi la réactivité des Français à la situation internationale²⁴. Le pourcentage des personnes estimant que la situation internationale justifie une réduction de nos dépenses militaires a diminué de 9 points, passant de 49 % en 2000 à 40 % en 2001.

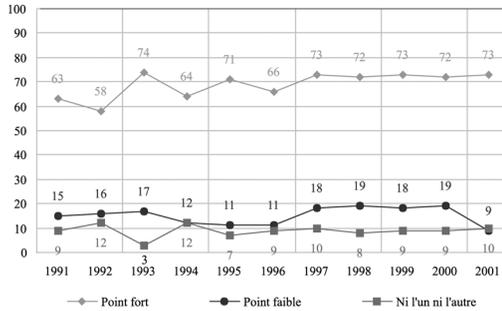
Toutefois, il n'est pas impossible qu'au vu des questionnaires des sondages évoquant à la fois des menaces intérieures et extérieures, ce soutien de l'opinion aux budgets de Défense corresponde à une tendance populaire à amalgamer sous cette rubrique l'ensemble des moyens répondant aux diverses menaces pressenties, dont ceux concernant plus particulièrement la sécurité intérieure.

Des équipements de qualité

Majoritairement, les personnes interrogées considèrent que le niveau technique de nos armements constitue un point fort pour nos armées. Ce chiffre, ayant augmenté de 10 points depuis 1991, reste constant depuis 5 ans, atteignant 73 % en 2001.

²⁴ Ainsi il faut mentionner la diminution de 7 points entre 1999 et 2000 à la suite de l'effacement de l'effet Kosovo.

Sondage 4. Diriez-vous que le niveau technique de nos armements est plutôt un point fort, un point faible, ou que c'est ni l'un ni l'autre ?



Toutefois, la comparaison avec les équipements d'autres armées européennes indique une érosion sensible sur les trois dernières années.

Ces chiffres permettent de comprendre que l'opinion ne critique pas fondamentalement les choix d'équipement ni les budgets qui contribuent à leur réalisation. Les diverses critiques jadis adressées à l'endroit du porte-avions Charles de Gaulle traduisent finalement plus un sentiment d'amertume sur les aléas médiatisés du prototype qu'un rejet du système militaro-industriel dont il est issu ; l'image prestigieuse du navire et de ses technologies aurait donc primé sur les incidents techniques. De même, l'annonce de la construction d'un second porte-avions n'a rencontré de critiques que de manière sporadique, émanant principalement de groupes traditionnellement hostiles à l'armement, ces critiques étant restées sans lendemain.

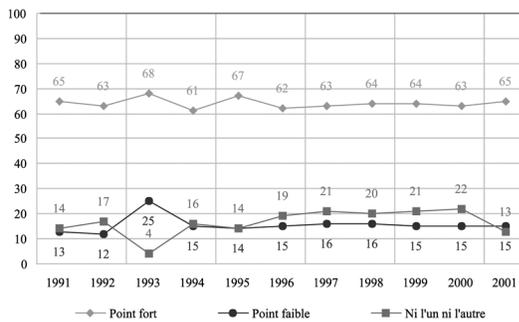
La force de dissuasion

Le soutien des Français à la force de dissuasion nucléaire est certain mais non sans ambiguïté.

Les sondages traduisent en effet sans ambages l'acceptation persistante des moyens de dissuasion par l'opinion française, même si elle apparaît de plus en plus nuancée. Un sondage mené par la DICOd montre que de manière constante depuis une dizaine d'années, la possession d'armes nucléaires est considérée comme un point fort par l'opinion et ceci à un niveau moyen de 64 %.

Comme le souligne Pascal Boniface²⁵, il existe toutefois une contradiction à ce sujet. Les Français estiment que l'arme nucléaire est de moins en moins nécessaire pour la défense du territoire national, tout en souhaitant que le pays maintienne ou modernise ses capacités nucléaires. Cet auteur considère que cette contradiction n'est qu'apparente car un nombre infime de Français estime crédible une attaque militaire classique. Le territoire n'étant pas menacé pour le moment, l'arme nucléaire apparaît moins nécessaire mais, à défaut de certitude sur l'avenir, l'opinion préfère la conserver par prudence.

Sondage 5. Diriez-vous plutôt que la possession de l'arme nucléaire est plutôt un point fort, un point faible, ou que c'est ni l'un ni l'autre ?



Notons pour conclure que l'attachement des Français à la nécessité d'équipements de qualité pour l'armée s'est traduit par une certaine surprise à la publication de récents rapports parlementaires faisant état d'insuffisances dans l'entretien des matériels.

DES ENJEUX PLUS PRÉGNANTS

L'environnement géostratégique mondial a connu de profonds bouleversements depuis les années 1990, avec un certain nombre de conséquences pour le secteur de l'armement.

Des menaces à mieux faire connaître

Les premiers pas dans le XXI^e siècle semblent caractérisés par un délitement du stéréotype des dividendes de la paix hérité de la fin du siècle dernier. Des menaces

25 P. Boniface, « L'opinion publique française et l'arme nucléaire », *Revue Internationale et Stratégique*, Automne 1999, pp. 47-55

protéiformes²⁶, difficiles à identifier ont succédé au monde bipolaire clairement délimité.

Le terrorisme de masse

Le terrorisme international s'est illustré tragiquement à de nombreuses reprises ces dernières années, frappant de multiples points de la planète. Les intérêts français n'ont pas été épargnés : le personnel DCN en a été victime à Karachi, de même que le pétrolier français le Limburg au large du Yémen.

Les armes de destruction massive

À côté de ces actions avérées, un certain nombre de supputations existent autour de la possession par quelques pays qualifiés de « voyous » par les États-Unis, d'armes de destruction massive qu'elles soient nucléaires, chimiques ou bactériologiques, et sur leur faculté de les utiliser contre les intérêts occidentaux. Cette situation peut conduire à l'instauration d'un phénomène de psychose tel qu'il s'est produit lors de l'alerte à l'anthrax aux États-Unis.

La population française semble faire preuve d'un trop grand optimisme qu'il serait peut-être souhaitable de moduler par des messages correctement dosés de sensibilisation et de prévention, sans exacerber des craintes inutiles.

Les enjeux diplomatiques

La France accepterait-elle de rentrer dans le « ventre mou » du concert diplomatique international ? Tel est le risque qu'encourt notre pays s'il laissait dépérir ses technologies et son industrie d'armement.

L'indépendance de la France

Le maintien d'une industrie française de haut niveau, notamment celle de l'armement, constitue en effet le plus sûr garant de l'indépendance de notre pays, lui permettant d'exprimer ses vues dans le concert diplomatique international en ayant les moyens de ses propos, ceci bien entendu dans l'attente de l'édification concrète d'une Europe de la Défense.

La France doit ainsi avoir les moyens de s'affirmer comme un partenaire à part entière d'une future Europe de l'armement, sans être tributaire des aléas des priorités budgétaires de ses partenaires.

26 Concernant ces différents types de menaces, on peut se référer à l'analyse présentée par le Livre Blanc du Haut Comité Français pour la Défense Civile (HCFDC), qui préconise en outre un certain nombre de mesures en matière de communication ciblée vers l'opinion publique.

La crédibilité de la France dans ses partenariats

Le statut de membre permanent des Nations unies impose à la France un certain nombre d'obligations qui lui permettent de conserver une place charnière au sein de cette institution. Il lui est donc nécessaire de disposer des capacités et moyens lui permettant d'assurer les interventions qu'elle se devrait d'effectuer dans ce cadre.

Il ten va aussi de la crédibilité de la France d'être à même d'honorer efficacement les accords de défense et de coopération militaire qu'elle a conclus avec un certain nombre de pays²⁷. Ces accords couvrent des domaines précis : instruction, exercices communs, envoi de matériels, assistance possible en cas d'agression extérieure ou de crise interne au pays partenaire.

La France est ainsi engagée chaque année dans un bon nombre d'interventions militaires extérieures, qu'elles soient de sa propre initiative par le biais des accords bilatéraux de défense ou d'assistance militaire²⁸, ou qu'elles s'effectuent dans le cadre de résolutions des Nations unies²⁹.

Les enjeux économiques

Accompagner les restructurations du secteur national

Le secteur des industries de Défense a subi de profondes et difficiles mutations depuis plus d'une dizaine d'années au travers des regroupements d'entreprises provoqués notamment par l'importance des coûts d'investissement et de recherche, ou simplement liés aux restrictions budgétaires étatiques. Parallèlement, l'ouverture des marchés crée des opportunités d'acquisitions extérieures que l'opinion publique comme les militaires sont prêts à soutenir.

Au vu d'une étude effectuée sur le sujet qui indique que seulement 47 % des personnes interrogées en 2001 approuvaient la restructuration du secteur mais privilégiaient avant tout la réalisation des objectifs de professionnalisation des armées et de réduction de ses effectifs, rechercher l'adhésion de l'opinion aux restructurations des industries de Défense apparaît comme une priorité majeure.

27 *Armées d'Aujourd'hui*, hors série, mai 2003, pp.32-53.

28 On peut citer, pour illustrer ce propos, les opérations Almadin I et II menées en vertu d'un accord de défense conclu entre la France et la République centrafricaine. De même, les opérations Pélican (I, II et III) pour la protection et l'évacuation de nos ressortissants au Congo.

29 Nous ne rappellerons pas tous les engagements dans le cadre des Nations unies, nous mentionnerons juste l'existence d'opérations trouvant leur fondement juridique dans la Charte des Nations unies mais effectuées hors de leur cadre (Ex. *Southern Watch, Joint Guard...*).

L'impact du message dépendra ici de son degré de conviction quant à la nécessité du maintien de l'outil et à la pertinence du plan proposé devant assurer sa pérennité.

Les fragilités à l'export

Enfin, les ventes à l'étranger, aptes à soutenir les plans de charge, souffrent à la fois de la raréfaction des moyens financiers des acheteurs et de la méfiance de l'opinion. Il ressort en effet d'une enquête effectuée par la DICoD depuis 2000, qu'à la question : « Estimez-vous justifié d'affirmer que l'exportation de matériel d'armement est une bonne chose pour la préservation de notre économie et des emplois de notre pays ? », les personnes répondant favorablement ont perdu 12 points entre 2000 et 2001 passant de 50 % à 38 %. Il faut néanmoins reconnaître que ces résultats sont susceptibles de profondes évolutions puisqu'en juin 2002 la tendance s'était inversée : on y comptait 54 % de oui contre 39 % de non. Les exportations représentent de longue date un appoint substantiel pour l'industrie de Défense, le financement de la recherche et l'entretien de ses expertises. Malgré les qualités unanimement reconnues des produits ainsi que du savoir-faire des acteurs, un certain nombre de facteurs viennent entamer cette potentialité.

Le marché international de l'armement a changé, il semble de plus en plus soumis aux règles concurrentielles qui régissent les autres secteurs économiques traditionnels. La concurrence s'est exacerbée. Les entreprises américaines comme britanniques, privées d'une partie de leurs débouchés du fait du resserrement des budgets nationaux, redoublent d'agressivité à l'exportation, agressivité commerciale assortie dans certains cas de pratiques de désinformation. La promotion du missile Mîstral en Corée est un exemple du genre, les promoteurs américains du Stinger ayant tenté de persuader l'opinion de l'inefficacité de la propulsion du produit français.

Des pays jadis acheteurs de technologies apparaissent aujourd'hui en position de vendeurs. L'ouverture politique à l'Est a libéré des stocks importants venant abonder l'offre à des prix de rabais.

Au plan de l'approche des marchés potentiels, les moyens français de promotion en amont ne peuvent être comparés aux puissants dispositifs anglo-saxons auprès des décideurs étrangers.

Un pan de l'économie française à protéger

Préserver emplois et compétences

Si l'on raisonne en terme d'emplois, nous assistons actuellement à une situation paradoxale puisque la Défense recrute et l'armement débauche. Il apparaît nécessaire de s'assurer d'un recrutement permettant de préserver les compétences et d'assurer la relève au sein des armées et des industries de Défense.

L'industrie de Défense française est au deuxième rang européen avec 166 000 emplois directs, suivant de près le Royaume-Uni avec 175 000 emplois, l'Allemagne étant en troisième position avec 90 000 emplois directs.

Au niveau national, les industries de Défense représentent en valeur absolue 4 % du total de l'emploi industriel français. De plus, la localisation géographique de ces emplois est surtout provinciale puisque seulement un tiers se situe en Ile-de-France. Dans certaines zones, la Défense peut représenter jusqu'à 7 % de l'emploi industriel. Citons par exemple les zones côtières bretonnes et azuréennes pour la construction navale et le Sud-ouest pour le secteur aéronautique et spatial.

De même, nous avons vu que l'armement est une affaire de techniciens et chercheurs de très haut niveau. Il ressort d'un rapport parlementaire³⁰ sur les études en amont des programmes d'armement que le déficit commercial de l'Union européenne dans les échanges de produits de haute technologie avec les États-Unis et le Japon continue de se dégrader depuis 1987. Ce rapport indique au surplus que les industries de haute technologie créent davantage d'emplois que les autres et les pays qui ont ces hautes technologies se défendent mieux face au chômage. Il semble donc important de soutenir les secteurs de haute technologie et en particulier celui de l'armement.

Préserver l'indépendance économique

Aux regroupements ou restructurations d'activités correspondant à une logique économique ou industrielle, s'ajoute un mouvement d'internationalisation du capital de certaines entreprises qui mérite toute notre attention. On assiste en effet à un nombre grandissant de rachats ou de prises de participation étrangères, particulièrement américaines, d'industries traditionnellement exclusivement nationales, ceci notamment par l'intervention de fonds d'apparence purement financière. L'exemple de l'activisme du fond de pension américain Carlyle est des plus édifiant en ce domaine. Cet exemple n'est cependant pas isolé, il existe des prises de participation d'opérateurs américains dans Santa Barbara en Espagne, Mowag en Suisse, et dans certaines activités du groupe SAAB Celsius en Suède.

30 Il s'agit du rapport de Madame Lignières-Cassou déjà cité.

Ce phénomène était jusque-là circonscrit à certains pays européens, la France demeurant, semble-t-il, encore assez préservée. Cette assertion n'apparaît cependant plus comme une vérité absolue. Il est donc essentiel de surveiller étroitement l'impact possible de tels investissements spéculatifs ou stratégiques, sur l'autonomie décisionnelle des secteurs d'accueil de ces fonds étrangers.

Notons qu'en comparaison de cette politique de participation en Europe, les Américains restent de leur côté très vigilants concernant les prises de participation étrangères au sein de leur propre pays. Ils s'attachent à préserver cette indépendance économique en veillant à ce que les organes dirigeants des entreprises fusionnant demeurent américains.

Le poids des marchés financiers

L'évolution du statut des entreprises nationales les conduit une à une à solliciter les marchés financiers en soutien de leurs développements. Des parts de capital sont placées en bourse et figurent désormais dans les portefeuilles des particuliers ou d'investisseurs spécialisés. Des crédits sont accordés par les banques.

Ces marchés étant par nature prudents et sélectifs, la qualité de ce soutien dépend étroitement de l'image extériorisée par l'entreprise en matière de solvabilité, de rentabilité et de perspectives présentes et à venir, éléments constitutifs de la « qualité du papier » à placer. Ainsi, comme le signale Philippe Bories³¹ « l'incertitude et le manque de confiance se paient rapidement par une baisse du titre et en conséquence, par une augmentation des coûts de financement ».

Il s'agit donc de savoir communiquer, en cultivant son image « corporate », en particulier vers ce segment de l'opinion que sont les banques et tous autres pourvoyeurs de fonds de l'entreprise, en se souvenant que dans une économie libérale, nier la possibilité de marges ou profits raisonnables sur les contrats d'armement, serait la négation même de l'entreprise.

Ce poids des marchés financiers aura une importance toute particulière dès lors que l'État se sera désengagé de Giat Industrie et aura placé la DCN sous son nouveau statut de société l'ouvrant désormais aux financements extérieurs.

31 P. Bories, « La communication financière », *CALA*, n°70, janvier 2003, pp. 8-9.

VERS UNE COMMUNICATION RENAISSANTE ?

La communication fait aujourd'hui partie des conditions de développement durable de toute activité productrice de valeurs soumise à l'ouverture des marchés³². Au niveau même des États, l'impact de l'extraordinaire développement des instruments d'information et de communication de portée planétaire contraint les gouvernements à reconsidérer leur approche des opinions publiques, y compris dans les domaines traditionnellement régaliens comme la défense et la sécurité.

Qu'il s'agisse pour lui d'entretenir sa légitimité vis-à-vis du citoyen ou de préserver son existence industrielle et technologique, le secteur de l'armement ne peut échapper à ce besoin de soutien de l'opinion. Certains de ses acteurs l'ont compris. Qui plus est, les campagnes officielles engagées sur le thème de la défense et la réceptivité de l'opinion à ce sujet créent un ensemble de conditions favorables pour conduire une stratégie de communication renouvelée.

LE RÉVEIL DE LA COMMUNICATION

L'évolution de l'institution vers la communication

La communication entreprise dans les domaines de l'esprit de défense, de la relation armées/nation ou du recrutement se distingue par son bon niveau. L'action de sensibilisation effectuée, qui va bien au-delà d'une simple information, pourrait servir de modèle à une communication renouvelée en matière d'armement.

Cette évolution a été sans doute favorisée par la réforme de la fonction de communication intervenue en 1998, assortie de la création de la Délégation à l'Information et à la Communication de Défense (DICOd) par le décret du 27 juillet 1998.

Les relations avec les médias constituent un objectif privilégié de cette politique de communication de Défense, avec la tenue hebdomadaire de points presse ou l'organisation de visites dans les centres opérationnels. S'y ajoutent la publication de plusieurs revues à l'attention de segments particuliers de la population ainsi que des productions audiovisuelles destinées à un plus large public. La DICOd intervient

32 Le développement durable : un objectif certain », *Problèmes économiques*, n° 2800, La Documentation Française, 12 mars 2003.

parallèlement dans les actions spécifiques liées aux JAPD et aux réserves, à la restructuration des armées et à la modernisation du ministère de la Défense. Sur des aspects intéressant plus particulièrement l'armement, citons son apport à la cellule de communication créée à l'occasion des difficultés du porte-avions nucléaire Charles de Gaulle et son soutien à la communication liée aux restructurations de Giat Industries.

Cette communication fait aussi partie intégrante de la stratégie de conduite des conflits, des opérations extérieures et des exercices majeurs. Dès les premiers instants d'une opération, même en amont de son déclenchement, la DICoD considère nécessaire de mener des actions d'information publiques, afin d'expliquer la nature et le cadre d'emploi des forces, d'informer sur le déroulement des opérations puis d'entretenir l'adhésion de l'opinion publique comme celle du théâtre concerné par l'action de nos soldats. Pour ses contributions aux opérations militaires extérieures, on peut citer pour mémoire la communication autour de l'opération Cigogne en République Centrafricaine (avril 1998), l'évacuation de ressortissants français en République démocratique du Congo (août à octobre 1998), l'opération Trident en Macédoine (décembre 1998 à juin 1999) ou la KFOR au Kosovo (juin à juillet 1999).

Ces prestations visent dans leur ensemble à valoriser l'homme et à justifier auprès du public les actions conduites. Elles pourraient être complétées par la valorisation, d'une part, de l'engagement des artisans de l'outil militaire utilisé et, d'autre part, de l'adéquation des moyens mis en œuvre aux menaces en cause.

Un effort nouveau de sensibilisation de l'opinion

Les groupements d'industriels de l'armement ont pris l'initiative d'un processus de sensibilisation de certaines catégories de l'opinion, en commençant par les hommes politiques et les futures élites du pays. Y est associé un effort non moins judicieux de rapprochement direct avec l'utilisateur militaire.

Vers les politiques

La représentation nationale n'a certes jamais été oubliée dans la communication des acteurs de l'armement. Les parlementaires consultés relèvent toutefois qu'à quelques exceptions près, cette attention a fortement décliné ces dernières années, en particulier depuis la vague de privatisation, nos industriels estimant apparemment devoir privilégier la relation avec les services de la DGA ou les hautes autorités du gouvernement.

On aurait en effet assisté à la succession de deux époques : d'abord celle des nationalisations, durant laquelle les parlementaires ont été très sollicités par les responsables des grandes entreprises nationalisées, ces derniers pensant que les politiques pouvaient exercer un pouvoir d'influence sur les autorités gouvernementales. Ensuite, et depuis les privatisations, les parlementaires nous disent regretter d'avoir été moins approchés par les responsables des entreprises, ceux-ci ayant semblé concentrer leurs efforts vers les autorités gouvernementales.

Il faut donc se féliciter du caractère novateur de l'action de sensibilisation de grande envergure qui a été entreprise récemment par les industriels de l'armement, les parlementaires ayant constitué cette fois la cible privilégiée d'une véritable campagne de lobbying instaurée par les groupements professionnels des industries de Défense regroupés au sein du Conseil des Industries de Défense Françaises (CIDEF). Cette action a été qualifiée d'« extrêmement bénéfique » par certains parlementaires dans le cadre de la préparation de la dernière LPM. Ce *lobbying* s'est appuyé sur un Livre Blanc³³ adressé à l'ensemble des parlementaires, articulé sur dix propositions dans cinq domaines. De l'avis unanime, cette initiative, complétée par un rapprochement des industriels avec les armées, est apparue très efficace.

En relation avec cette action, le député Pierre Lellouche a rédigé un rapport³⁴ émettant un avis alarmant au nom de la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale sur l'état de disponibilité du matériel de Défense ainsi que sur les déficits capacitaires et opérationnels consécutifs aux vicissitudes d'exécution de la LPM précédente. Ce rapport a, selon toute vraisemblance, eu un impact déterminant à la fois sur l'opinion publique et sur l'ensemble de la classe politique permettant d'obtenir une LPM qualifiée d'« hyper volontariste », d'ailleurs plutôt bien accueillie par la grande presse sensible elle-même aux appels de nos armées et, peut-être aussi, aux approches coordonnées des industriels.

Les industriels de l'armement ont compris que, bien que le pouvoir des politiques apparaisse limité dans ce domaine, ceux-ci disposent d'une faculté d'investigation pouvant se transformer en pouvoir d'alerte de l'opinion. Conscients des déviations budgétaires antérieures, nos députés sont même convenus de contrôler désormais la bonne exécution de cette LPM par les autorités gouvernementales. Le tocsin a sonné et semble, cette fois, avoir été entendu ! Les efforts de communication déployés n'y sont sans doute pas étrangers.

33 *L'industrie de Défense : un atout pour la France*, Livre Blanc du CIDEF, 2002.

34 Il s'agit de l'avis sur la loi de programmation militaire 2003-2008, n° 384, déjà cité

Vers les futures élites

À côté de ces actions dirigées vers les politiques, d'autres ont pour cible les futures élites de la nation. Un certain nombre d'actions et campagnes menées par les groupements des industriels de l'armement, GICAN, GICAT et GIFAS, ont clairement pour objectif de sensibiliser les futures « élites » de la nation à la cause armement. Ainsi les salons du Bourget, Euronaval et Eurosatory sont ouverts aux grandes écoles, réservoirs des futurs ingénieurs et des décideurs de demain.

POUR UNE COMMUNICATION APPROFONDIE

Cette renaissance de la communication apparaît toutefois largement perfectible à l'endroit de la grande opinion publique. Sans compétence technique en science de la communication l'autorisant à se poser en donneur de leçons ou à prétendre à l'exhaustivité, notre groupe de travail considère qu'une communication approfondie devrait être conduite d'abord autour de trois lignes directrices : accessibilité, modernité et implication.

Le langage sera bien évidemment différencié selon les cibles, le discours étant judicieusement ajusté aux réalités et préoccupations des différents segments à traiter. De même, la communication de caractère interne ne sera pas la même que celle destinée à l'extérieur, retenant que le message reçu au cœur de l'entreprise est lui-même facteur de promotion de son image vers l'extérieur.

L'adaptation du message

De l'avis des spécialistes, l'opinion publique sait s'intéresser à tout. Elle serait ouverte à entendre et à être informée de ce que l'on fait et de ce que l'on prépare pour sa sécurité, y compris en matière d'armement. L'accessibilité du message constitue à cet effet le plus sûr vecteur capable de susciter l'intérêt de la grande opinion, comme celui des médias généralistes qui s'y investiront à la mesure de l'audience du « produit ».

Un langage accessible

Adaptation et simplification

Notre groupe constate que le langage de l'armement, contrairement à celui de la Défense, ne s'est pas encore adapté à l'évolution de la mentalité populaire, en commençant par le terme « armement » qui, rappelant un passé considéré comme

révolu, suscite auprès des Français sinon un sentiment de peur du moins une réaction de rejet. Il en va de même de toutes appellations intégrant le terme « armement » qui suscitent toujours l'idée « active » de guerre ou de destruction, la défense étant supposée devenue préventive ou « réactive ». Une terminologie moins agressive ou plus appropriée aux finalités ressenties pourrait être recherchée. Des suggestions recueillies, le mot armement pourrait être remplacé par « systèmes de défense », voire même « systèmes de sécurité », cette évolution terminologique devant tout naturellement s'étendre à la DGA, le choix pouvant faire l'objet d'un concours d'idées.

Rappelons à ce titre que l'institution que nous connaissons aujourd'hui sous la dénomination de ministère de la Défense a évolué dans son appellation. ministère de la Guerre après la Première Guerre mondiale, puis ministère des Armées, ces changements s'inscrivent dans une finalité évolutive, le traditionnel combattant étant désormais garant de paix. L'on remarquera à ce propos l'évolution de l'appellation Ecole de guerre vers celle de Collège interarmées de Défense. De même, servir sous les drapeaux se faisait auparavant dans le cadre du service militaire et ensuite dans le cadre du service national.

Alors que le terme « armées » semble faire partie d'un patrimoine intouchable, l'étiquette défense tend elle-même à s'éroder par la perception de menaces se rattachant plus au concept de sécurité tant extérieure qu'intérieure.

Revoir les étiquettes aux fins de mieux « passer », ce besoin d'une nouvelle image a été parfaitement intégré par certains industriels de l'armement parmi les mieux perçus. La société Dassault développe ainsi son image sur base d'aéronautique civile. EADS promeut ses hélicoptères en terme de lutte contre le terrorisme. Partant du même constat, il ressort qu'une appellation démarquée de celle de l'armement est à l'origine de la bonne image de secteurs comme l'espace (Ariane, CNES, satellites...) ou l'énergie (CEA), alors que ceux que l'on identifie comme incarnant l'armement traditionnel, le matériel terrestre par exemple, semblent appartenir à la gamme démodée ou des « mal aimés ».

Il y a enfin cette mauvaise fortune attachée aujourd'hui au terme « arsenal » dont Giat Industries et la DCN tentent de libérer leur image.

Cette révision du langage doit être doublée d'une véritable entreprise de simplifi-

cation. Commun à tout microcosme³⁵ plus ou moins déconnecté de la grande opinion, l'armement possède un langage réservé à un cénacle d'initiés. Peu accessible au grand public, il contribue ainsi à le marginaliser. Ce langage est caractérisé par l'utilisation d'un nombre trop important de sigles et autres jargons qui ne peuvent susciter l'adhésion populaire qu'au prix d'une active recherche personnelle.

Transparence et honnêteté

L'art de la communication est de donner aux interlocuteurs un sentiment de transparence et de naturel, gage de crédibilité du message et de son porteur. L'application de ce principe doit être étendue aux relations avec les médias notamment généralistes qui réclament plus d'ouverture à leurs questions et un moindre recours à l'argument du secret. Référence est faite aux réunions d'information organisées par les autorités britanniques, caractérisées semble-t-il par une grande liberté d'expression et de transparence vis-à-vis des médias.

Mentionnons en principe d'action, les propos de Françoise Giroud³⁶ qui prescrivait l'information exacte comme « seul antidote contre les rumeurs, l'idée fausse, la calomnie, l'intoxication et l'habillage émotionnel qui dévastent si facilement les esprits ».

La promotion de prototypes ou de produits innovants justifie leur présentation publique largement en amont, facilitant l'acceptation ultérieure d'incidents éventuels mais néanmoins normaux en période de mise au point. Il y va de la crédibilité des concepteurs et des réalisateurs, évitant la position inconfortable d'une communication réactive ou défensive.

Une information précise sur le coût des programmes annoncés, complétée, le cas échéant, par une explication consistante sur les origines des variations éventuelles (allongement des délais suite aux arbitrages budgétaires, réduction autoritaire des séries...) contribuerait aussi à la crédibilité du secteur. L'opinion serait amenée à réviser son *a priori*, préjudiciable, d'une industrie de Défense ne sachant pas maîtriser ses coûts.

D'après les spécialistes interrogés par le groupe de travail, les campagnes de commu-

35 « Signe du temps : la société malade de la communication », *La Tribune du CID*, mars 2000, n° 20, pp. 73-75.

36 Conférence : *La nouvelle idéologie : la communication*, Françoise Giroud, Les Jeudis du CHEAr (session 1999-2000).

nication conduites précédemment sur le simple thème de la réduction des coûts n'ont été perçues par l'opinion que comme une chasse aux gaspillages.

La recherche de l'adhésion par la pédagogie

Se limiter à « abreuver » l'opinion d'informations en espérant qu'elle trouvera dans le lot ce qui l'intéresse est inopérant. Partant du constat que les connaissances de l'opinion concernant l'armement sont extrêmement superficielles, l'instauration d'une véritable politique de pédagogie fondée sur l'explication et la valorisation apparaît comme la condition nécessaire au déclenchement de l'intérêt, antichambre de l'adhésion. À cet effet, et vis-à-vis des relais d'opinion, les mérites des techniques de communication interactive (*feedback*) sont à redécouvrir.

Expliquer

Un premier message est à diffuser largement : pour la préservation de la liberté et de la sécurité chères à nos compatriotes, « la défense a un coût ». Une stratégie, la meilleure soit-elle, ne vaut rien sans la mobilisation des moyens matériels et financiers qui lui correspondent.

Dans la foulée des campagnes officielles sur l'esprit de défense devant conduire à une meilleure prise de conscience par les populations des risques et menaces encourus, le second message de l'armement serait celui de l'adéquation des moyens et de la légitimité des programmes mis en œuvre ou en préparation. Dans cette tentative, il sera bon d'expliquer ce qu'est un programme, où cela commence et quand cela se termine, en décrivant les différentes étapes qui jalonnent cette progression, les valeurs qui s'y investissent tant en technologies qu'en expertises et les emplois générés.

Le troisième volet pédagogique permet alors d'évoquer la question des choix en matière de sources d'approvisionnement et de technologies (origine étrangère ou nationale), qu'une opinion publique acquise aux premiers messages devrait pouvoir accompagner sans difficulté.

Les messages seront courts et dûment sélectionnés, leur contenu étant bien entendu adapté aux cibles à traiter. Une attention particulière sera portée au segment féminin pour plusieurs raisons : d'abord dotées d'une haute sensibilité naturelle aux questions de sécurité et de prévention des risques, elles ont été remarquées pour leur fort intérêt porté aux JAPD et aux questions de défense longtemps soupçonnées d'être des affaires d'hommes !

Valoriser

En matière de recherche, des retards ont été pris pour des raisons budgétaires et l'écart technologique s'est creusé dans certains domaines par rapport aux avancées effectuées outre-Atlantique. Mais combien d'autres secteurs d'excellence, objets de convoitise étrangère, restent de notre côté privés de valorisation par cette sorte de complexe de culpabilité caractérisant le secteur de l'armement. Pour ne retenir que l'exemple des travaux conduits dans le centre du Bouchet dont les enceintes protégées interrogent les riverains, l'alerte récente sur les risques bactériologiques donnait une occasion propice, malheureusement trop peu exploitée, de mettre en valeur la compétence de nos ingénieurs ainsi que la cohérence des visions de nos décideurs. Ce fût une opportunité manquée de rassurer les populations et de justifier les budgets engagés.

Sur ces aspects, notre groupe, en accord avec les journalistes interviewés, est convaincu que la parole doit être donnée aux ingénieurs et directeurs en charge des programmes, auteurs de dossiers de presse particulièrement bien fournis. Reconnaisant de manière générale que l'opinion publique est aussi extrêmement flattée que les personnes les plus au fait d'un sujet daignent la faire profiter d'une partie de leur savoir, l'évocation des succès pourrait de cette manière être étendue à la valorisation des créateurs de valeur à l'origine de ces succès.

Re-expliquer l'export

Sur ce sujet controversé, toute initiative de vente importante devrait, pour être soutenue durablement par l'opinion publique, être précédée d'une préparation de terrain en présentant les mobiles autres que simplement commerciaux et la qualité des relations qu'elle sous-tend avec les pays acheteurs. Les grandes lignes de la communication pourraient être les suivantes.

Un acte politique motivé

La France exprime au travers des exportations sa volonté de doter les pays amis de moyens capacitaires qui leur permettent de défendre leur indépendance. Un sous-marin, mieux qu'un avion, peut être d'abord et selon sa définition, un moyen de surveillance discrète de l'ennemi potentiel. Un programme de frégates peut répondre de son côté à un besoin de lutte contre le trafic de drogue, contre la piraterie de zone ou un besoin de contrôle de l'immigration clandestine.

L'expliquer revient à confirmer la légitimité des actions entreprises et permet la présentation à l'opinion publique des partenaires privilégiés de la France. Cette assertion est particulièrement vraie à la lumière des réactions qui ont suivi l'attentat de Karachi contre le personnel de la DCN. En effet, ne connaissant pas les rapports

privilegiés qui unissent depuis de nombreuses années la France et le Pakistan, l'opinion s'est interrogée sur les raisons de la présence de personnels de la DCN au Pakistan et sur l'opportunité même de cette vente.

S'agissant de programmes lourds assortis d'une coopération à long terme liée à la durée de vie des produits, ce soutien de l'opinion doit être d'autant plus recherché et entretenu que la stabilité durable des pays acquéreurs peut être confortée par notre aide.

Des procédures encadrées

Si l'exportation vers un pays étranger comprend d'abord une démarche de nature diplomatique ou politique, peu sont ceux dans les rangs de l'opinion qui connaissent la rigueur de l'encadrement juridique et réglementaire dont fait l'objet cette procédure. Ainsi, est-il besoin de rappeler que nous ne livrons pas n'importe quoi à n'importe qui et que les technologies livrées sont des plus contrôlées. Dès lors qu'au plan des principes chaque État a le droit de se doter du niveau de sécurité auquel il peut légitimement prétendre pour la sauvegarde de ses institutions et de son indépendance, éclairer l'opinion sur la démarche française contribuerait à la faire évoluer sur le thème de l'exportation en montrant que ces décisions de vente sont politiquement raisonnées et les flux sévèrement maîtrisés, ne traduisant nullement des actions mercantiles hors de tout contrôle.

L'impact économique indirect

S'agissant là d'un argument à double tranchant parce que trop souvent mis en avant pour la justification des ventes, son utilisation requiert des précautions vis-à-vis de l'opinion publique dès lors que des pays en voie de développement ou situés en zones de tension, sont concernés. Les exportations représentent effectivement un enjeu fondamental pour l'économie française et sa balance commerciale. En matière d'armement, elles contribuent incontestablement à l'équilibre budgétaire de certains de nos propres programmes ainsi qu'au maintien de l'emploi et du savoir-faire en mobilisant des capacités rendues disponibles par la réduction des budgets nationaux. À titre d'exemple, rappelons que certains programmes navals à l'export ont favorisé le développement ou la réalisation de programmes proprement français à moindre coût.

La communication par l'objet

Partant du postulat qu'il est impossible de tout montrer en matière d'armement, il

existe pourtant certains types de vitrines qui pourraient être accessibles au plus grand nombre à la double fin, d'une part, de valoriser notre savoir-faire et, d'autre part, de susciter des vocations en « faisant rêver ».

Des sites permanents

Certains³⁷ regrettent par exemple l'isolement du Musée national de la Marine qui apparaît comme l'unique établissement de ce genre à offrir à l'ensemble de l'opinion publique française une possibilité de voir de manière permanente les réussites de l'industrie navale. Ils préconisent un développement de musées et d'expositions permanentes sur le thème de l'armement, ces derniers ne se limitant pas à la région parisienne ou aux secteurs où la Défense est déjà bien représentée. La nouvelle Cité de la mer ouverte à Cherbourg, abritant la retraite du Redoutable, est un exemple à suivre.

L'avantage de ces vitrines à vocation permanente, sous réserve d'y offrir des matériels de génération moderne, serait d'assurer une certaine structuration de l'opinion publique en apportant une connaissance palpable de l'armement, contrairement à une information événementielle qui ne s'adresse qu'à un cercle d'initiés.

L'ouverture des sites industriels

Il ressort des rencontres de notre groupe que l'ouverture des sites industriels d'armement peut apparaître comme un acte de communication des plus favorables. Des visites effectuées selon un parcours balisé pourraient être proposées aux écoles et aux médias lors des lancements de nouveaux produits.

De hauts responsables des JAPD ont marqué leur regret que ces contacts trop ponctuels avec notre jeunesse ne soient pas toujours organisés sur des sites militaires ou industriels présentant des matériels opérationnels. Ce contact avec les matériels et ces ouvertures de sites auraient pour effet de démythifier l'armement et de déjouer les fantasmes.

Des événements exceptionnels

L'exploitation de l'évènement apparaît de manière ponctuelle comme un véritable « catalyseur d'intérêt » à développer. Certaines manifestations sont insuffisamment ouvertes au grand public ou peu valorisées par les médias. Vu l'engouement des familles à visiter le salon aéronautique du Bourget, il semble regrettable que les salons Euronaval et Eurosatory soient encore réservés aux seuls professionnels,

³⁷ Contre-amiral G. Prud'homme, directeur du musée national de la Marine, « Le patrimoine militaire de la marine en déshérence », *Revue Armement*, octobre 2002

apparemment pour de simples raisons financières. Rappelons que le salon aéronautique du Bourget s'est affirmé au cours des dernières décennies comme une véritable institution et n'est sans doute pas étranger à la bonne opinion de ce secteur auprès des Français. Ces expositions de matériels rencontrent en effet un très vif succès populaire. Les présentations organisées au Champ de Mars au mois de mai 2003 dans le cadre de journées armées/nation en témoignent. L'image de l'armement en aura indirectement bénéficié.

Une image de modernité

Trop lié dans l'esprit du public à l'image d'un passé guerrier ou conquérant révolu, l'armement doit apporter activement la démonstration de sa modernité en prenant en compte dans ses messages, voire même en les anticipant, les mouvances de l'opinion. Plutôt que de fuister les nouvelles préoccupations des Français ou de les considérer comme opposées aux valeurs et aux finalités de l'armement, il semble au contraire préférable de les prendre en compte aux fins de mieux les exploiter. Au premier rang de ces valeurs phares figurent les thèmes d'environnement et de protection de l'homme dans les conflits. L'on se souviendra ici des campagnes médiatiques concernant l'utilisation d'uranium appauvri, des mines antipersonnel ou des essais nucléaires dans le Pacifique.

La prise en compte de valeurs modernes

Armement et environnement

Le thème de l'environnement a progressivement fait son chemin dans l'opinion, s'imposant comme un impératif dans un nombre grandissant de secteurs économiques au travers des critères de développement durable³⁸. Ce concept tend à s'imposer tant en argument de vente des produits que dans l'outil de production lui-même.

Notre groupe a constaté que le secteur de la Défense n'est pas absent de la démarche et que l'industrie d'armement s'est elle-même, et malgré la difficulté du sujet, engagée dans la voie d'un meilleur contrôle des conséquences de ses productions. En matière de défense, une convention appelée Natura 2000 a été conclue entre le ministère de la Défense et celui de l'Environnement. Ce cadre juridique qui a pour objectif d'assurer la dépollution des sites militaires devrait être mieux valorisé par une communication active vers les régions concernées.

38 O. Godard, « Pourquoi seules certaines entreprises se soucient-elles du développement durable ? », *Problèmes économiques*, n°2800, La Documentation Française, 12 mars 2003, pp. 3-8.

Côté industrie, cette contingence environnementale s'étend progressivement à la conception comme au cycle de vie des armes. Une simulation physique et une modélisation mathématique se sont ainsi substituées aux essais nucléaires dans le Pacifique.

Certaines améliorations pourraient encore être recherchées, par exemple dans le domaine du bruit et des émissions de gaz polluants des avions de chasse ou des véhicules terrestres, trop remarqués à l'occasion des défilés. Contre les pollutions d'origine pétrolière, l'on pourrait penser à requérir le savoir-faire de la DCN pour la mise au point de ce navire « avaleur de pétrole » réclamé par les médias.

Ces thèmes environnementaux ont fait l'objet d'une attention particulière dans certains pays d'Europe du Nord comme la Suède. Véritable précurseur en la matière, l'administration suédoise a pris cette notion en compte dès 1997 pour être opérationnelle en 2002. Elle impose des obligations environnementales aux fournisseurs d'armement en tant qu'argument de marketing. Sont ainsi à l'étude l'utilisation d'explosifs respectueux de l'environnement ou l'utilisation de peintures de camouflage à base d'eau destinées aux avions de combat. Citons aussi la diminution des émissions de styrène durant la fabrication de coques en matériaux composites pour les corvettes Visby.

La présence humaine

La préoccupation de l'opinion publique revêt ici deux aspects : l'impact des combats sur les populations civiles et la limitation du sacrifice dans les rangs de nos combattants. L'importance de cet enjeu a conduit au concept américain du « zéro mort », largement médiatisé et venant appuyer la valorisation des technologies avancées de ce pays ; le dernier conflit irakien a toutefois démontré l'irréalisme du propos dont l'opinion française n'a jamais été dupe, souhaitant néanmoins voir progresser les technologies destinées à limiter les pertes humaines. La recherche évoquée précédemment en matière de munitions intelligentes comme les progrès enregistrés dans les techniques de repérage et de visée des cibles, sont un début de réponse à cette attente.

La seconde attente liée à la protection du combattant peut trouver sa réponse, par exemple, dans la mise en œuvre des blindés de toutes sortes, dans le recours aux drones d'observation des zones d'opérations ou dans les progrès réalisés en matière de furtivité.

Il est d'autre part constaté que l'image des matériels est bien mieux perçue par

l'opinion publique dès lors que, sur le modèle de promotion du tandem homme/machine des grandes courses automobiles, l'outil militaire est intimement associé à l'homme dont il apparaît à la fois comme l'écran protecteur et l'efficace prolongement. Sous cette image porteuse, c'est bien l'homme-utilisateur qui valorise la machine.

La valorisation des technologies

Le secteur de la R & D a, nous l'avons vu, particulièrement souffert des diminutions budgétaires. Nous rappellerons ici l'un des objectifs pourtant énoncés dans la « Directive pour la communication de Défense » pour 1993-1994 : « La Défense contribue au soutien de l'investissement public notamment dans la recherche de pointe, dans les technologies mixtes (civiles et militaires)... »

Sans espérer enthousiasmer les foules par des explications relevant du domaine de l'ingénieur, deux sortes de messages peuvent être adressés afin de contrer l'image « budgétivore » de la recherche de défense.

Le premier se réfère à la contribution trop mal connue de la recherche de défense au secteur civil, à l'imbrication des budgets de R & D civils et militaires ainsi qu'à la part de la recherche de défense au bénéfice de la sécurité civile. Ce sujet justifierait à lui seul des développements spécifiques, assortis d'un plan de valorisation auprès du grand public, des multiples réussites techniques civilo-militaires aptes à susciter l'intérêt, par exemple le projet Galileo ou les avancées dans le domaine des techniques de l'information et du renseignement. Le thème des technologies duales d'origine défense fait l'objet d'une étude engagée récemment par la DICOd à laquelle le monde de l'armement devrait s'attacher à coopérer.

Le second message mobilisateur concerne l'impérieuse nécessité de préserver pour notre pays un certain nombre de secteurs d'excellence, facteur de valeur ajoutée et d'emploi, et condition d'un positionnement stratégique de notre pays dans le concert européen. Rappelant l'intérêt particulier porté par les Américains³⁹ à plusieurs de nos hautes technologies, le dernier en date concernant Fiat-Avia⁴⁰, notre groupe considère qu'un message du type « si nous négligeons nos technologies de défense, d'autres s'y intéressent », est susceptible de susciter des réactions positives.

La perspective européenne

39 Brigitte Rossigneux, « L'appétit féroce de l'américain Carlyle », *Le Canard Enchaîné*, 21 mars 2003.

40 « Nouveaux soucis en perspective », *Air & Cosmos*, n° 1889, du 9 mai 2003.

Un rapport⁴¹ présenté en juin 2002 à l'assemblée de l'UEO, s'est attaché à démontrer les aspects composites de l'opinion publique européenne, soulignant l'impérieuse nécessité pour les États membres de s'ouvrir à la communication de Défense pour créer un courant favorable à l'idée d'une Europe de l'armement. Il est à regretter la trop faible diffusion faite à ce document, recueil à la fois de points de vue diversifiés des personnalités européennes participantes et de recommandations pratiques en matière de communication.

Sont à saluer de la même manière les travaux réalisés par les responsables européens de l'armement réunis à l'occasion de la 14^e session de la SERA, cercle de formation créé au sein du CHEAR, dont les analyses et propositions conjointes en matière de communication auraient mérité une plus large diffusion. La masse de ces travaux pourrait servir de base à une campagne d'information ciblée.

Il resterait cependant à définir clairement auprès de l'opinion publique, la place devant revenir à notre pays dans le futur dispositif industriel et technologique européen touchant au secteur de l'armement.

UNE IMPLICATION À PARTAGER

Reconstituer les passerelles, susciter l'intérêt, se redonner une légitimité : programme d'action ou défi, cela suppose de la part des différents acteurs de l'armement une volonté d'entreprendre, à partir d'une stratégie claire et d'une réelle prise de conscience des rôles et responsabilités de chacun dans le recours à l'arme de la communication.

La part des industriels de l'armement

Les industriels de l'armement apparaissent comme les premiers intéressés à la bonne image et à la réussite de leur secteur. Ils ont à jouer un rôle privilégié dans le processus mais n'apparaissant pas tous au même stade d'avancement dans la politique de communication. Les anciens arsenaux ont en particulier à surmonter le handicap de l'ancien lien hiérarchique, soit en se dotant de professionnels rompus aux techniques d'analyse de l'image et de préparation de terrain, soit en externalisant le service auprès de structures spécialisées.

Une communication autonome

41 « Évolution de l'opinion publique en Europe en matière sécurité et de défense après les attentats terroristes du 11 septembre 2001 », UEO - Document A/17814, juin 2002.

Comme tout être vivant, l'entreprise doit affirmer et défendre de façon autonome son identité dans son environnement économique.

La communication interne apparaît comme un préalable indispensable. Le dialogue social aura pour objectif de restaurer le moral des acteurs altéré par l'impact négatif des moyens médiatiques, d'assurer une véritable cohésion identitaire d'entreprise et de démontrer la parfaite maîtrise de la situation par la hiérarchie. Avec le retour de la motivation, une communication interne de qualité fera de chaque agent un relais d'opinion vers l'extérieur, servant de base stable à l'instauration de la politique de communication externe.

La communication externe doit être centrée sur l'image corporate, valorisant la santé technique et financière, gage de pérennité tant pour l'actionnaire et les banques de l'entreprise que pour l'acheteur de ses produits de longue durée de vie.

Une stratégie clairement identifiée s'appuiera sur l'utilisation d'instruments d'évaluation performants qui permettent aux entreprises de connaître leur image très précisément avant l'action et d'entretenir des circuits bénéfiques de veille tant en France que dans l'approche des marchés étrangers. Une telle responsabilité ne peut relever que d'un service de communication de qualité, composé de professionnels directement rattachés au Président. De son côté, celui-ci déterminera les cibles et moyens, tout en veillant à intégrer son propre message en tant que volet représentatif de la stratégie de l'entreprise.

L'éloignement progressif de la tutelle directe de l'État par le changement de leur statut, donne aux anciens arsenaux une opportunité de recouvrer une pleine liberté de communication, cultivée depuis des années par le secteur privé.

Une communication de secteur

Cet autre niveau concerne une communication de groupe portant sur la défense d'intérêts communs à un segment d'activités.

Les industriels peuvent, nous l'avons vu, communiquer très efficacement et de manière groupée par l'intermédiaire des corporations professionnelles (GICAT, GICAN, GIFAS, CIDEF) dotées d'une force de propositions : actions coordonnées vers l'État ou les politiques, organisation d'expositions, veille sectorielle et d'alarme, renforcement du dispositif officiel à l'étranger et surveillance de l'image extérieure, coordination de l'effort de nos armées dans les démonstrations à l'étranger, réalisation de nouvelles publications à l'attention du grand public. Des initiatives du type

du colloque récent GICAT/EMAT ont ainsi été particulièrement bien vécues par les participants.

À l'expérience des dernières années, notre groupe s'est aussi demandé si, en cas de carence du soutien de l'État au secteur ou pour une meilleure coopération avec lui, une entité mixte composée des corporations industrielles et de parlementaires ne pourrait pas, hors de tout aspect commercial ou politique, assurer un rôle de veille communicante ou d'alerte vers l'opinion publique.

La part de l'État

Alors que l'État se désengage progressivement de son industrie de Défense, que l'ouverture des marchés estompe la préférence nationale en matière d'approvisionnements et que nos armées tendent à revendiquer plus de liberté de choix, comment resituer la place et le rôle de l'État en soutien des préoccupations actuelles du monde de l'armement ?

Période de recentrage et de remise en cause de la tutelle et des soutiens antérieurs, le secteur de l'armement entreprend de manœuvrer en toute autonomie dans un marché ouvert et mondialisé. Le secteur attend pourtant de la part de l'État une attention particulière dans des domaines tenant à la sauvegarde des intérêts nationaux majeurs (patrimoine technologique, réglementations, protection du chercheur, emploi...) ainsi qu'un certain soutien dans la mise en place d'opérations de communication se situant en cohérence avec les campagnes actuelles sur l'esprit de défense et la relation armées-nation.

Le catalyseur étatique

L'État doit rester porteur de messages mobilisateurs. Le discours entendu durant une JAPD : « la France n'a plus d'esprit de conquête », doit être suivi d'autres défis mobilisateurs à désigner à notre jeunesse tels que : « Vers d'autres conquêtes... ».

C'est à l'État plus qu'à tout autre acteur que revient le devoir d'éclairer l'opinion, certes sans excès, sur l'étendue et l'imminence des diverses menaces auxquelles notre pays peut être confronté, occasion d'explicitier les programmes et les matériels préparés ainsi que la pertinence des moyens financiers mobilisés. La valorisation des succès et de toute avancée technologique est source de fierté pour l'opinion, facilitant son acceptation de l'effort budgétaire. Pour une meilleure acceptation de cet effort, il sera impossible de maintenir plus longtemps la séparation entre le compartiment traditionnel de la défense et celui de la défense civile, objet des

préoccupations signalées au Livre Blanc⁴² du Haut Comité Français pour la Défense Civile. Une recommandation du SGDN porte même sur l'élargissement des questions de sécurité à la défense économique, qui fait elle-même appel à des techniques de caractère dual issues de la sphère de l'armement. Une belle ouverture à creuser que ce message développé par la DICoD : « En temps de paix, la guerre des nouvelles technologies fait rage ».

L'autorité devra parallèlement veiller, quelles que soient les actions de communication entreprises, à ce que l'armée de métier ne devienne à terme une nouvelle sphère hermétique à l'instar de la situation vécue par le monde de l'armement. Une coordination avec les actions de communication de l'armement semble opportune, à partir d'une recherche d'intérêts communs partagés. Armées et moyens de défense sont en effet des expressions de souveraineté et d'autorité qui méritent d'être largement valorisés.

L'ouverture sur l'armement des dispositifs d'accompagnement

Suite à la suppression de la conscription, l'État a mis en place ou renforcé plusieurs dispositifs d'accompagnement constituant autant de relais diversifiés de communication vers le grand public, aptes à entendre et à s'associer à des messages adaptés pouvant intégrer l'ensemble des thèmes précédemment envisagés en soutien du secteur de l'armement. Ainsi, réserve opérationnelle et réserve citoyenne constituent à la fois des cibles de communication et des relais compétents possibles. Cette assertion est aussi valable pour les « correspondants de défense » mis en place dans chacune des communes de France par l'instruction n°1590 du 24 avril 2002, que pour les « conseillers de défense » délégués auprès des préfets par le décret 98-963 du 29 octobre 1998.

Nous associerions volontiers au même mouvement les cercles tels que l'IHEDN qui, chargé de la promotion des questions de défense, se sont aussi préoccupés des impératifs de communication vers la grande opinion⁴³. Citons pour mémoire l'initiative prise par l'IHEDN en 2001, en coopération avec l'Association des Maires de France, d'organiser des séminaires destinés aux élus locaux sur des thèmes de géostratégie et de sécurité civile.

S'y ajoutent bien entendu l'ensemble du dispositif sous contrôle de la DICoD et ses productions associées susceptibles d'adaptation concertée, même s'il ne semble pas revenir directement à cet organisme la mission de promouvoir l'image de

42 Livre Blanc du HCFDC : 20 ans, 20 constats, 20 propositions

43 IHEDN – 50e session nationale, « Esprit de défense et communication », mai 1998.

l'armement.

Au titre d'autres bonnes initiatives, citons la documentation fournie pour les déclarations de revenus 2002, qui comporte une rubrique justificative « Renforcer la sécurité extérieure » indiquant : « L'évolution de la situation internationale et la participation de nos forces à la lutte contre le terrorisme exigent une optimisation des matériels ainsi que sa modernisation » ; ce texte est assortie d'une photo du Rafale, symbole d'une politique de communication bien conduite !

Concourir à la formation

L'État et ses agents disposent de moments privilégiés de rencontre avec la jeunesse au cours desquels le discours pourrait être complété par les messages précédemment abordés : les JAPD, les formations à la défense programmées depuis 1998 en classe de 3^{ème} des lycées et collèges, puis en 2000 dans les classes de CE2 et de CM1 des écoles primaires. Ces plans de formation pourraient comprendre, en soutien des personnels enseignants moins compétents en la matière, la participation d'acteurs de l'armement. Ce processus pourrait être poursuivi en valorisant les troisièmes cycles, en développant les thèses en co-tutelle.

Ayant constaté précédemment les lacunes marquant la formation ou les prédispositions à la communication de l'ingénieur, une autre suggestion serait d'instituer un cycle spécifique au sein des formations dispensées par le CHEAR, en particulier celles à destination des futurs chefs d'établissement et de tous fonctionnaires de défense appelés à des contacts avec les médias.

Notre groupe recommande de former parallèlement un cercle d'ingénieurs préparés et mobilisables sans délais pour intervenir directement, en amont ou en défense, en support communicant de programmes ou prototypes à valoriser.

La part de la « corporation » de l'armement

L'analyse précédente n'a pas considéré que la question des états d'âme ou préoccupations régnant au sein du cercle des ingénieurs et techniciens de l'armement, devait être traitée indépendamment de celle du secteur, s'agissant de la composante qui en est traditionnellement le moteur.

Nous ne pouvons toutefois ignorer que les personnels de statut militaire, constatant une réduction de leur domaine d'action étatique, se posent des questions sur leur avenir.

Les questions de formation initiale et de formation continue, intégrant celle à la communication, doivent retenir l'attention. Conformément à l'approche scientifique de l'ingénieur, les dossiers de présentation des matériels confectionnés à l'attention des médias sont toujours fort complets, plaçant par honnêteté sur un même plan les éléments favorables et défavorables du produit. Les médias n'en retiendront bien entendu que ce qui se vend ! Une meilleure formation à la communication permettrait de mieux adapter le discours au but recherché et de mieux préparer l'ingénieur à maîtriser les situations embarrassantes pouvant relever de ses responsabilités. Les techniques de communication ne s'inventent pas mais s'apprennent.

Au titre du « travail de l'image » de l'ingénieur auprès de l'opinion, nous avons évoqué précédemment différentes formes de démarches possibles, valorisantes pour la profession : participation directe aux présentations et formations diverses, groupes d'intervention spécialisés sur les situations critiques, association aux succès, promotion des avancées technologiques avec recours aux comparatifs...

Les personnels de l'armement étant à la fois sujets de communication et relais d'opinion, nous nous sommes accessoirement intéressés à quelques perspectives encourageantes susceptibles de préserver l'avenir et devant être prises en compte dans les plans de formation. Elles correspondent au besoin de décloisonnement des compartiments de la défense et de la sécurité prise sous ses différents aspects, aux techniques de l'information et du renseignement ainsi qu'à la préparation du futur dans un cadre européen.

Nous reprendrons sur ce dernier aspect des éléments de la réflexion engagée en 2000 par le Conseil général de l'armement, rappelant que « la fonction armement n'est pas simplement un élément de la sécurité des nations mais aussi un instrument de la souveraineté des États dans la mise en place de leur politique extérieure, chaque fois que le commerce des armes est un outil de cette politique. Le champ de l'armement n'est plus national depuis longtemps ; il a largement dépassé les frontières de l'Europe : il est mondial. La contribution d'un marché externe à l'Union européenne pèse nécessairement sur la gestion d'une base industrielle et technologique capable de fournir les produits de souveraineté dont les nations ont aujourd'hui besoin et dont, un jour sans doute, l'Europe aura besoin. »

CONCLUSION

Le rapport précité de la 50^e session de l'Institut des hautes études de défense nationale ayant travaillé sur le thème « Esprit de défense et communication », s'ouvrait sur l'interrogation : « Communiquer ou ne pas communiquer, telle est la question ! Embarrassante, comme toutes les questions existentielles ».

S'agissant cette fois de la relation plus spécifique entre armement et opinion publique, le constat réalisé est celui non plus d'une interrogation mais d'une nécessité d'entreprendre, sans tarder, qui s'impose tant au secteur de l'armement, premier intéressé à sa survie, qu'aux responsables politiques dans leurs ambitions pour la France et dans le concert des nations.

Dans le domaine de la défense, considérant de longue date que l'opinion publique ne peut être l'élément moteur de l'orientation du décideur, nos démocraties ont usé de la communication de façon plus parcimonieuse, par nécessité pour la gestion des situations de crise ou par volonté politique d'obtenir l'adhésion populaire à de grands projets porteurs sollicitant la mobilisation des énergies et des esprits.

L'observation de l'opinion publique française, finalement assez peu sollicitée, reflète aujourd'hui la conjonction de plusieurs facteurs démobilisateurs. Générateurs d'une atténuation de la vigilance et de l'esprit de défense, ils peuvent se révéler dangereux à brève échéance :

- la disparition des périls aux frontières, assortie d'un nouvel ordre mondial sous le signe d'une sorte de paix désormais garantie ;
- des menaces de forme nouvelle mais qui ne nous concerneraient pas directement ;
- le gel de la conscription, réservant désormais à des professionnels rémunérés le risque matériel ou humain de combats extérieurs ;
- la mutation du combattant traditionnel en acteur humanitaire ;
- perception de l'émergence d'une Europe de la Défense et de l'armement, supposée à terme démarquer notre pays de toute intervention de caractère belliqueux.

Les milieux gouvernementaux s'en inquiètent et prennent des initiatives heureuses. De nombreux cercles liés aux questions de sécurité et de défense, d'ailleurs assez peu entendus, fourbissent études et propositions pour une reprise en main apparaissant unanimement comme nécessaire. En réplique à un profond désarroi, un frémissement se dessine au sein du monde de l'armement, entreprises et ingénieurs, confrontés à des situations nouvelles de mise en concurrence et de repositionnement d'image sur les marchés tant commerciaux que financiers.

Dans un tel contexte, tenter de défendre la carte de l'armement se révèle un exercice ambitieux mais passionnant. À la fois élément de sécurité des nations et instrument de souveraineté, le domaine de l'armement ne peut se suffire des techniques et méthodes de promotion du secteur des productions civiles ou de la neutralité des autorités gouvernementales pour la préservation d'un patrimoine technologique national aujourd'hui courtisé par des intérêts étrangers.

Au titre d'ambitions purement nationales ou en tant que composante d'une Europe souhaitant jouer un rôle sur la scène internationale, nous avons à offrir une alternative crédible au « tout américain », non pour s'en poser en adversaire mais pour être un allié susceptible de considération et de coopération bénéfique aux deux parties.

L'analyse des tendances fortes de l'opinion publique, dans sa complexité et ses contradictions toutes "gauloises", nous a permis de déceler des éléments favorables à la mise en place d'actions partagées avec les campagnes officielles conduites sous le signe de l'esprit de défense et de la sauvegarde de la qualité des relations entre armées et nation.

Longtemps parent pauvre du secteur de l'armement, la communication nous paraît devoir davantage faire partie intégrante de sa stratégie de développement.

De la défense à la sécurité

Composition du groupe de réflexion

L'auteur

Nicole Chaix est maître de conférences à l'université Panthéon-Assas (Paris II). Elle est également chargée du développement d'études économiques à la Délégation générale pour l'armement en tant que chargée de mission auprès du directeur des Relations Internationales. Elle a été président de l'Association des Auditeurs du CHEAr de 1992 à 1995 et dirige, depuis lors, les études et réflexions menées dans le cadre de cette association. C'est elle qui a créé les entretiens « Armement et sécurité » en 1994 et elle préside également le Comité de pilotage des V^e entretiens. Nicole Chaix est ancien auditeur du centre des hautes études de l'armement (CHEAr), de l'institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) et de l'institut des hautes études de la sécurité intérieure (IHESI).

Membres du groupe de travail

- ▶ Jacques Boileau, ingénieur général de l'armement (2^oS), expert scientifique
- ▶ Gérald Boisrayon, ingénieur général de l'armement, président de la section « études » du conseil général de l'armement
- ▶ Nicole Chaix, maître de conférences, président du groupe de travail
- ▶ Gérard Dugard, ingénieur général de l'armement (2^oS), ancien directeur du CAD
- ▶ Maurice Meunier, ingénieur général de l'armement (2^oS), ancien directeur de l'institut de Saint-Louis
- ▶ Julien Roitman, directeur général d'IBM France
- ▶ Maud Rouvière, rapporteur des travaux du groupe de travail

Avec la participation en région PACA de

- ▶ Jean Banivello, ancien responsable régional de Thales
- ▶ Jean-Marc Bernigaud, Commissaire en chef de la marine, chef du service Vivres
- ▶ Jean-Baptiste Dard, ingénieur général de l'armement (2°S)
- ▶ Jean Fossati, Capitaine de vaisseau (er), ancien chef du CIRAM et DMD du Var
- ▶ Jacques Guillez, Colonel (er), ancien DMD du Var
- ▶ Stéphane Prazuck, Contre-amiral (2°S), conseiller défense armement chez Thalès
- ▶ François-Xavier Rouvin, ingénieur général de l'armement (2°S)
- ▶ Roger Rupert, ingénieur-conseil à la Société Générale (er)

Les membres du groupe de travail tiennent à remercier pour leur contribution

- ▶ Général Charvoz, OGZD de la zone de défense sud,
- ▶ Commissaire général de la marine Fillon, adjoint de CECMED/Premar 3 pour les affaires civiles de la mer,
- ▶ Claude Frantzen, IGA (2s), conseil en risque de groupe,
- ▶ Jacques Lys, IGA (2s), ingénieur-conseil en sécurité et développement de grands programmes,
- ▶ Jean-Louis Masson, maire de La Garde (Var),
- ▶ Claude Wachtel, chargé de mission au SGDN.

INTRODUCTION

Le 11 septembre marque-t-il, comme le suggère Dominique David, « *l'irruption de la guerre chez nous* » ? *A priori*, on ne peut parler de guerre. Toutefois, cette violence fort éloignée pour les ménages français, fit une entrée tonitruante sur les écrans de télévision, donnant au grand public la mesure des risques pesant sur nos sociétés. Auparavant, la sécurité relevait de préoccupations internes telles que les violences urbaines, les risques technologiques ou la délinquance, mais elle a subitement pris une nouvelle dimension au contact de phénomènes tels que le terrorisme, les intégrismes religieux, la criminalité organisée ou la dissémination de technologies dangereuses ; bref, autant de risques auxquels nos sociétés modernes sont particulièrement vulnérables. S'ils n'en sont pas l'unique cause, les événements du 11 septembre ont révélé une angoisse récurrente de nos sociétés modernes, celle de la quête d'une sécurité absolue ; objectif évidemment impossible qui se traduit par un fort sentiment d'insécurité.

Ces nouveaux dangers, diffus et transnationaux, posent un véritable défi aux pouvoirs publics. Autrefois assez clairement définie, la frontière entre sécurité intérieure et extérieure s'efface progressivement sous leur pression. Dans ce contexte, comment faire face à la diversification des risques pesant sur nos intérêts ? Comment l'État doit-il organiser sa défense, et avec quels moyens ? La Défense doit-elle traiter de tous les aspects afférant à la sécurité ou se concentrer sur sa dimension militaire ? Autant de questions qui appellent une réflexion sur les notions de défense et de sécurité, et imposent un effort de définition.

PRÉALABLE NÉCESSAIRE : UN EFFORT DE DÉFINITION

Qu'est ce que la Défense ?

Dans l'esprit du grand public, la Défense s'apparente à la mise en œuvre des forces armées. Toutefois, cette perception est réductrice puisqu'elle restreint les missions

de la défense à leur seule dimension militaire. Or, telle que définie dans l'ordonnance n°59-147 du 7 janvier 1959, la défense est « globale » et non exclusivement militaire. D'après l'article 1 de cette même ordonnance, « *la défense a pour objet d'assurer en tout temps, en toutes circonstances et contre toutes les formes d'agression, la sécurité et l'intégrité du territoire, ainsi que la vie de la population* ». Si cette définition n'intègre pas explicitement la notion d'intérêts vitaux, elle met parfaitement en relief le caractère global, permanent et universel de la défense, qui s'applique à la fois en temps de paix et aux menaces non-militaires.

La notion de « défense globale »¹ recouvre trois dimensions principales :

- *La défense militaire*, dont l'objectif est de préserver les intérêts fondamentaux de la Nation. Sa préparation et sa conduite sont laissées aux forces armées.
- *La défense civile* assure la protection des populations, le maintien de l'ordre public et la continuité des pouvoirs publics. Elle recouvre donc des missions variées et fait intervenir des acteurs rattachés à divers ministères (intérieur, transport, santé...).
- *La défense économique* est destinée à circonscrire les vulnérabilités économiques du pays, tout en préservant le potentiel indispensable à la mise en œuvre des moyens militaires (répartition des ressources, transports, communication...).

Cette conception globale de la défense est en outre reprise dans le Livre Blanc de 1994 qui « *associe à la défense militaire, une dimension civile et économique², mais aussi sociale et culturelle³* ». La Défense n'est donc pas seulement une affaire de militaires. Si ces derniers sont les seuls compétents pour préserver les intérêts vitaux de la Nation à l'extérieur du territoire, les missions de défense civile relèvent, pour l'essentiel, d'autres ministères. Or, dans une situation où « *la distinction classique entre sécurité intérieure et sécurité extérieure n'est plus vraiment [...] pertinente* »⁴, où s'arrêtent aujourd'hui les missions de la Défense ? Quelle contribution la Défense a-t-elle à apporter à la sécurité globale ?

La sécurité : une définition ambiguë

-
- 1 Voir le discours du Président Pompidou à l'IHEDN en date du 3 novembre 1969 qui éclaire sur la notion de défense globale. Centre de documentation de l'IHEDN, référence 54447.
 - 2 Notons ici que le sens de « défense économique » a changé depuis l'ordonnance de 1959. Il ne s'agit plus seulement d'assurer le ravitaillement en temps de guerre, mais plutôt de permettre le bon fonctionnement de l'économie nationale.
 - 3 Notons ici que la dimension culturelle de la Défense correspond à la pérennisation de « l'esprit de défense » ou plus simplement à la préservation de la cohésion nationale et du civisme.
 - 4 Jean-Pierre Raffarin, « La politique de défense de la France », *Défense nationale*, décembre 2002.

Traditionnellement, la Défense a trait aux moyens et méthodes qui permettent d'atteindre la sécurité. Mais, souvent, les notions de sécurité et de défense sont employées de manière interchangeable, ce qui accroît la confusion autour du concept de sécurité. En visant « *à mieux assurer la sécurité des Français et la défense de nos intérêts* », la loi de programmation militaire 2003-2008 entérine de fait le caractère indissociable des questions de sécurité et de défense, mais ne les définit pas. Une définition de la sécurité est pourtant un préalable nécessaire.

Selon le dictionnaire Larousse, la sécurité est « *la situation dans laquelle quelqu'un ou quelque chose n'est exposé à aucun danger, quelle qu'en soit l'origine ou la nature* ». Cette définition très large apparaît aujourd'hui satisfaisante, la notion de sécurité recouvrant un champ de plus en plus vaste, allant de l'environnement à la protection du territoire, en passant par la lutte contre le crime organisé ou le terrorisme. Le spectre des risques pesant sur nos sociétés s'élargissant, la notion de sécurité en fait autant et devient globale. Comme le souligne Jean Pierre Raffarin, « *la sécurité est un tout. C'est une politique globale* »⁵.

Par « sécurité globale », nous entendons donc « *l'état d'une collectivité humaine dans lequel le risque de dommages, matériels ou immatériels, résultant d'actions délictueuses ou criminelles, est limité à un niveau acceptable par cette collectivité. La sécurité globale s'apprécie en outre à l'échelle d'une société et à l'échelle d'une nation ou d'un ensemble de nations liées par un projet commun ou des valeurs communes. Elle s'attache à tous les aspects de la vie individuelle ou collective, s'inscrit dans un cadre juridique déterminé et vise à prévenir toute atteinte à la liberté de décision et d'action, individuelle ou collective, à l'intérieur de ce cadre* »⁶.

La notion de sécurité a donc un caractère éminemment probabiliste puisqu'elle se rapporte à celle de risque qui ne se mesure pas et dont on ne peut faire qu'une évaluation ; le risque est composé à la fois du danger potentiel, presque toujours présent, et de la probabilité qu'il se manifeste jugée acceptable ou non. La sécurité est en outre subjective puisque l'évaluation des risques varie en contenu et en intensité selon les cultures, les pays ou les évolutions de l'environnement mondial. L'acceptation de l'insécurité est paradoxalement moindre à Paris qu'à Kaboul, la population afghane étant rompue à l'état de guerre semi-permanent.

Notons ici que nous utilisons le terme de « sécurité globale » uniquement pour traiter des problèmes de sécurité collective, c'est-à-dire concernant l'ensemble de la

5 Ibidem.

6 Gérald Boisrayon, « Sécurité Globale – Définition et champs du concept », *Fiche du Conseil Général de l'Armement*, ministère de la Défense, 14 novembre 2002.

société. Nous excluons de fait les questions de sécurité individuelle qui ne relèvent pas de nos propos. La stricte distinction entre sécurité individuelle et collective est cependant difficile à établir et peut varier de manière conjoncturelle.

Nous ne nous attarderons pas non plus sur la dimension accidentelle des désastres naturels, technologiques ou industriels. Nous limiterons nos propos aux catastrophes relevant d'une action délibérément malveillante (actes de terrorisme, sabotage...).

PROBLÉMATIQUE

Si défense et sécurité sont deux notions étroitement liées, la « sécurité globale » recouvre néanmoins une dimension plus vaste, qui englobe, sans le diluer, le concept de défense. La Défense doit cependant adapter ses moyens à cette évolution et prendre en compte la complexité et la diversification des menaces. Aujourd'hui, la mise à nu des vulnérabilités de nos sociétés modernes semble replacer ses composantes non-militaires sur le devant de la scène.

Nous présenterons donc, dans un premier temps, les principales évolutions de la situation internationale et les vulnérabilités qu'elles suscitent pour les sociétés modernes, pour nous interroger, dans un second temps, sur les réponses que la Défense peut apporter à ces nouveaux enjeux sécuritaires.

MENACES ET VULNÉRABILITÉS

UN ÉTAT DE NI GUERRE NI PAIX : LA « SITUATION DE CRISE »

Si les années 1990 furent dominées par une forme d'idéalisme libéral, le vingtième siècle a pris fin dans un climat d'incertitude et d'inquiétude. L'entrée dans le XXI^e siècle s'est accompagnée d'un retour brutal à la réalité : loin d'être pacifié, le monde semble chaotique, réseaux terroristes et criminels cohabitant en toute impunité. Sans sombrer dans l'alarmisme médiatique, il faut néanmoins « *voir le monde dans sa réalité et accepter notre condition, celle de ne pouvoir vivre ni en paix ni en guerre, mais dans cet état d'incertitude permanente et de conflitualité latente qu'est la crise* »⁷. Or, loin d'être une situation inédite, cet « état de crise » s'apparenterait

7 Eric de la Maisonneuve, « Le temps de la sécurité », in « Idées pour la Défense et la Sécurité », *Revue*

plutôt à un retour au schéma classique des relations internationales, où la guerre est un fait récurrent.

Quelles sont cependant les particularités de la « crise » actuelle, crise d'autant plus singulière, qu'elle apparaît dans un contexte international en pleine mutation ?

Mondialisation et fragmentation

Issue de l'extension géographique de l'économie de marché et de la libéralisation des échanges, la mondialisation s'est traduite par une interdépendance accrue des économies nationales. Elle s'est rapidement élargie aux sphères sociales, culturelles et politiques, grâce à l'ouverture des frontières étatiques et au rapide développement des technologies de l'information et de la communication. L'explosion des flux de personnes et d'idées a alors favorisé la constitution de réseaux transnationaux (sociaux, politiques, culturels ou scientifiques..) couvrant l'ensemble de la planète. Bien sûr, nous sommes encore loin de l'idéal du « village planétaire ». Toutefois, la mondialisation semble progressivement créer les conditions favorables à l'émergence d'un espace mondial, autonome du système inter-étatique ; un espace doté de son propre mode de fonctionnement, au sein duquel les dimensions locales et globales se confondent de plus en plus. Le monde n'est plus perçu comme une réalité étrangère ; les événements qui autrefois paraissaient lointains, nous deviennent proches. Ainsi, toute crise périphérique peut-elle avoir un impact sur l'ensemble du système, sur nos intérêts et notre sécurité.

Processus complexe et multidimensionnel, la mondialisation apparaît donc souvent paradoxale et dangereuse. Porteuse de formidables opportunités de développement, elle n'en est pas moins inégalitaire dans son mode de distribution des richesses. Perçue comme un phénomène prédateur et excluant, elle attise les tensions entre, et au sein même, des sociétés. La confrontation brutale de niveaux de vie et de modèles socioculturels différents entraîne un rejet grandissant du monde développé. La modernité, incarnée par l'Occident, apparaît envahissante, sélective et méprisante, et laisse une partie de l'humanité sans repère. Absence, que certains leaders en quête de légitimité, se pressent de combler en invoquant le péril occidental pesant sur les traditions nationales. Ainsi, ce décalage se traduit-il « *par des insatisfactions qui pourront susciter une résistance croissante de la part de certains États, mais aussi de la part d'autres acteurs ne relevant pas des États* »⁸.

AGIR, n°13, hiver 2003.

8 EMA, « Quelle stratégie générale militaire de la France pour sa politique de défense ? » 20 février 2003.

La mondialisation suscite des phénomènes d'exclusion et de fragmentation identitaire qui s'expriment sous forme d'extrémismes (nationalisme exacerbé, intégrisme religieux...). Or, il est désormais difficile de contenir des tensions socio-économiques, ethniques ou identitaires à l'intérieur d'un territoire donné, les flux d'informations et d'idées étant de formidables vecteurs de contagion. Les avancées considérables dans le domaine des technologies de l'information et de la communication, ou des transports, ont diminué à la fois concrètement et virtuellement les distances. Désormais, les notions classiques de frontières et de territoire apparaissent dépassées, de plus en plus court-circuitées par l'explosion des échanges.

Évolution de la notion de territoire : quid des frontières nationales ?

L'ébranlement progressif des frontières physiques est une constante depuis les années 80, mais il prend aujourd'hui une nouvelle dimension. L'accroissement des flux marchands, financiers, humains ou informationnels est aujourd'hui tel que la notion même de frontière territoriale semble avoir perdu son sens coutumier de clôture du territoire. S'il s'agit d'un constat planétaire, cette érosion des frontières est plus marquée pour les pays européens engagés dans la construction d'un espace politique et économique commun.

Amorcée dès 1986 par la signature de l'Acte unique, l'abolition progressive des contrôles aux frontières, s'est achevée en 1995 par l'entrée en vigueur des accords de Schengen⁹. Désormais, il n'y a plus de contrôles aux frontières internes de l'UE, la libre circulation des biens, des services et des personnes, étant désormais devenue la règle au sein de l'espace européen. Si cette réalité s'est accompagnée d'un début d'harmonisation des politiques entre les États membres (politique migratoire, droit d'asile...), elle s'est également traduite par le partage de l'une des missions régaliennes de l'État, le contrôle et la sécurité des frontières. La sûreté du territoire français est désormais liée à la sécurité des frontières européennes. Or cette problématique se pose aujourd'hui avec une acuité d'autant plus grande que les pressions migratoires à la périphérie immédiate de l'UE se font de plus en plus fortes. L'espace européen semble, en outre, devenu le lieu de prédilection des réseaux criminels, puisqu'il suffit désormais de pénétrer un seul pays membre pour avoir accès à l'ensemble des marchés européens. Spécialisés dans divers trafics (armes, drogues, trafics d'être humains...) ces réseaux¹⁰ sont implantés au cœur même des États, le développement de la

9 Notons toutefois que l'Irlande et le Royaume-Uni, bien que membres de l'UE, n'appartiennent pas à l'espace Schengen.

10 Les nouveaux réseaux actifs en Europe occidentale sont les réseaux albanais, turco-kurdes et russes.

prostitution forcée dans les villes européennes témoigne de leur présence. Ce problème est un véritable enjeu pour les pouvoirs publics, nos sociétés ouvertes étant un terreau favorable à l'enracinement de ces réseaux criminels. Ces derniers risquent, à terme, d'être déstabilisants pour nos structures démocratiques, le risque de gangrène de nos sociétés n'étant pas à écarter. Cette probabilité est à prendre particulièrement au sérieux au moment où des pays aux structures démocratiques plus récentes et moins enracinées, s'appêtent à entrer dans l'UE. Du fait du degré d'interdépendance des États membres, l'effondrement des institutions de l'un d'entre eux aurait d'inévitables conséquences sur l'ensemble des pays de la zone.

Aujourd'hui, la défense nationale ne s'arrête plus aux frontières de la France, mais dépasse largement le cadre territorial. Si la dimension européenne est primordiale, elle n'est pas la seule, les risques pesant sur les intérêts français, y compris à l'étranger, n'étant pas circonscrits géographiquement.

Les risques pesant sur la sécurité

La décennie 1990 fut marquée par la montée en puissance des acteurs non-étatiques sur la scène internationale qui n'est plus l'apanage exclusif des 192 États membres des Nations unies. Qu'il s'agisse d'organisations non-gouvernementales, de filières criminelles ou de réseaux de communication (CNN, Al Jesirah), tous mettent en évidence l'étiollement des frontières. Toutefois, ces nouveaux acteurs ne sont pas tous les produits de la mondialisation bienveillante. Peu régulée, celle-ci offre un espace, vierge de contrainte étatique, où prolifèrent des réseaux animés d'intentions hostiles. La conflictualité est aujourd'hui transnationale, le caractère géographique et identifié de la menace s'étant évanoui avec la chute de l'URSS. Pour la première fois de notre histoire moderne, aucun État ne menace notre intégrité territoriale ou notre survie¹¹, mais de nombreux dangers pèsent encore sur notre sécurité. Des dangers certes moins perceptibles, mais potentiellement tout aussi destructeurs.

Il est toutefois erroné de parler de « nouvelles menaces » car la plupart des phénomènes qualifiés comme tels (terrorisme, criminalité organisée et sectes...) existent depuis plusieurs décennies. Elles se sont simplement révélées au grand public après l'effondrement de l'Union soviétique, menace majeure qui occultait toutes les autres. Si elles ne sont pas nouvelles, elles sont néanmoins ancrées dans leur époque et en ont épousé les caractéristiques. La conflictualité contemporaine est donc inquiétante :

11 L'intégrité du territoire français n'est aujourd'hui plus menacée directement, du moins à moyen terme. Le risque ne peut être totalement écarté, l'histoire étant là pour nous rappeler que l'avenir recèle de nombreuses surprises. Ainsi, les évolutions économiques et politiques de régions proches comme le Maghreb ou le Proche Orient doivent-elles faire l'objet de toute notre attention.

à la fois infra et supra étatique, elle s'exprime sous forme délocalisée et décalée, par des manifestations déconcertantes. Elle se faufile au cœur même de sociétés pour les parasiter et les déstabiliser de l'intérieur. Elle est à la fois globale et locale, interne et externe, et utilise l'asymétrie¹² comme mode d'action privilégié. Or, les systèmes de défense classique, conçus pour la confrontation, peinent à saisir le caractère volatil de ces nouveaux adversaires.

Nous serions donc entrés dans l'ère des conflits dits de la « quatrième génération »¹³ ; conflits où s'exprime une double asymétrie, à la fois culturelle et technique, c'est à dire où les acteurs utilisent des modes de pensée et d'action différents des nôtres. Le terroriste, par exemple, est mû par des idéaux et des valeurs qui sont incompatibles avec celles des sociétés modernes. Il cherche à porter l'affrontement au cœur même de la société ennemie. Les civils ne sont pas simplement considérés comme des victimes potentielles, mais comme des cibles privilégiées. Le terroriste joue sur l'angoisse d'une société et sur ses perceptions, et utilise, pour alimenter ce climat, des moyens inédits (détournement de technologies civiles à des fins de destruction massive). Ainsi, le risque que ces acteurs se dotent de véritables armes de destruction massive (ADM), fait-il frémir les pouvoirs publics. Éventualité d'autant plus inquiétante que la prolifération des technologies dangereuses est aujourd'hui devenue un danger supplémentaire. Si le principe de dissuasion joue, a priori, sur le comportement des États, tel n'est pas le cas lorsque l'ennemi n'est pas clairement identifié.

Les conflits d'aujourd'hui s'apparentent à des confrontations totales, où l'objectif n'est plus simplement la possession de richesses matérielles, mais l'imposition d'un système de valeurs. La lutte s'est déplacée sur un champ de bataille idéologique, où les outils traditionnels de la défense semblent de plus en plus inopérants. L'étiologie progressive des frontières physiques questionne donc la notion de Défense nationale. Cette dernière apparaît de plus en plus déconnectée de sa dimension territoriale, la notion d'intérêts à défendre prenant le pas sur celle de frontières.

12 L'asymétrie consiste à exploiter les faiblesses et vulnérabilités de son adversaire, tout en évitant de se battre symétriquement. Théorisée sous l'antiquité par Sun Tsu, cette stratégie a une longue histoire derrière elle, en particulier dans les conflits dits du faible au fort. L'asymétrie est une stratégie qualitative qui se différencie dans les moyens employés, dans le style et dans les valeurs de celui qui la pratique. Il s'agit d'éviter le combat à armes égales. Voir Valérie Niquet, *Sun Tsu, l'Art de la Guerre*, Paris, Economica, 1988.

13 Pour reprendre la terminologie proposée par l'historien William Lind en 1989, trois générations de guerre se seraient succédées depuis 1648 : la guerre classique des États-nations qui culmina avec les guerres napoléoniennes, la guerre industrielle (guerre civile américaine ou première guerre mondiale), et la guerre de manœuvre inaugurée dans l'entre-deux guerres.

À ces nouveaux dangers correspondent en outre, de nouvelles vulnérabilités pour nos sociétés. Interdépendantes les unes des autres, démocratiques et ouvertes, elles sont victimes de leur propre modernité. Aujourd'hui, « *la guerre moderne ne se fixe plus tant pour objectif la destruction des forces armées et des infrastructures militaires que la panique des populations civiles et la désorganisation des réseaux qui innervent les sociétés complexes* »¹⁴.

VULNÉRABILITÉS ACCENTUÉES DES SOCIÉTÉS MODERNES

La généralisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), le fonctionnement en réseaux de nos économies et industries, ou le caractère démocratique de nos sociétés, sont autant d'éléments de force que de facteurs de vulnérabilités. Un constat de nos principales fragilités s'impose donc afin de dégager les perspectives permettant de les modérer.

Vulnérabilités physiques des infrastructures

Mener des actions malveillantes ou criminelles contre les réseaux d'infrastructures qui innervent nos sociétés est aujourd'hui chose possible, leur interdépendance les rendant de plus en plus fragiles.

Vulnérabilité des infrastructures vitales

Nos sociétés modernes sont dépendantes d'un réseau d'infrastructures dont le bon fonctionnement détermine celui de la société. On entend par infrastructure vitale, « *un réseau, difficilement remplaçable, de distribution d'un type déterminé de bien ou de service indispensable à la satisfaction des besoins prioritaires pour la vie des populations, le fonctionnement de l'économie et l'exercice de l'autorité de l'État* »¹⁵. Il s'agit pour l'essentiel des réseaux énergétiques, des télécommunications, des transports, des chaînes de transactions bancaires et financières, et des services vitaux humains (réseaux sanitaires, de distribution d'eau potable, approvisionnement alimentaire...).

Or, ces réseaux sont de plus en plus imbriqués les uns dans les autres du fait de leur dépendance commune à l'égard des systèmes d'information et de communication. Cette interconnexion est un facteur de vulnérabilité pour nos sociétés, car la défaillance d'une infrastructure peut endommager le fonctionnement de l'ensemble des

14 Nicolas Baverez, Le Monde, samedi 15 septembre 2001.

15 Définition de la circulaire du ministère de l'économie et des finances relative à la défense économique (14 février 2002). J.O. n°70 du 23 mars 2002.

réseaux. La tempête de verglas survenue au Québec en janvier 1998 fut, à ce titre, un exemple édifiant. L'interruption de l'approvisionnement électrique, due à la tempête, s'est répercutée sur le fonctionnement des autres réseaux¹⁶. Le sinistre climatique s'est alors transformé en sinistre technologique, paralysant dès lors l'ensemble de la société. Si une simple catastrophe naturelle peut provoquer des telles paralysies, le pire est à prévoir en cas d'attaque planifiée. L'empoisonnement des réseaux de distribution d'eau potable ou l'interruption durable des réseaux énergétiques et électriques en période de grand froid sont autant de risques pesant sur nos sociétés.

Dès 1998, une commission américaine mise en place par le président Clinton, s'est intéressée à ces vulnérabilités. Selon ses conclusions, les interdépendances ont « *créé des nouvelles dimensions de vulnérabilités qui, quand elles sont combinées avec une constellation inédite de menaces, induisent des risques sans précédents pour la sécurité nationale. [...] un ennemi peut porter atteinte à des systèmes vitaux sans s'attaquer à notre système de défense militaire. La Défense nationale n'est plus du ressort exclusif de l'exécutif et la sécurité économique échappe à la seule sphère des affaires* »¹⁷.

Nous devons donc considérer la sécurité de nos infrastructures vitales comme un élément de sécurité nationale. Or, elle dépend d'opérateurs privés, ou en voie de le devenir (EDF, compagnie générale des eaux...) avec lesquels il est nécessaire de définir des modalités de coopération¹⁸ pour faire face aux dangers potentiels.

Risques industriels ou technologiques

Souvent associées à des actes de négligence, les catastrophes industrielles sont aujourd'hui appréhendées à travers le prisme de la menace terroriste. Moins protégées que les sites militaires, ces infrastructures sensibles sont particulièrement vulnérables face à la malveillance. Qu'il s'agisse d'infliger des dommages considérables, ou simplement d'alimenter un climat de peur, les sites industriels sont une cible de choix pour les terroristes, d'autant plus que les populations sont particulièrement sensibles aux risques sanitaires et écologiques. Cette vulnérabilité n'est toutefois pas

16 L'interruption de la production électrique s'est traduite par des difficultés d'approvisionnement en eau potable suite à la paralysie de l'aqueduc de Montréal, des pannes de chauffage, des pénuries de carburant et un court-circuit des réseaux bancaires et financiers... Voir : « Pour affronter l'imprévisible, les enseignements du verglas », Commission scientifique et technique chargée d'analyser les événements relatifs à la tempête de verglas survenue du 5 au 9 janvier 1998.

17 *President's Commission on Critical Infrastructure Protection*, « *Critical Foundations Protecting America's Infrastructures* », Washington, 1998.

18 Le Haut fonctionnaire de défense du ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD) travaille par exemple en collaboration étroite avec les distributeurs et gestionnaires d'eau afin d'améliorer la sécurité de son approvisionnement.

nouvelle ; on se souvient, par exemple, de l'attaque à la roquette perpétrée sur le chantier du surgénérateur Superphénix à Creys-Malville en 1982. Fort heureusement, elle est intervenue avant sa mise en service, mais un tel événement rappelle la réalité du risque terroriste. Aujourd'hui, la répétition d'un scénario type 11 septembre, contre une centrale nucléaire ou un laboratoire classé (type P4), est devenue réellement envisageable.

Mariage d'un aléa (situation exceptionnelle ou accidentelle, potentiellement dangereuse) et d'une situation humaine particulière, le risque varie selon les situations. Or, la banalisation d'activités dangereuses¹⁹ associées à une urbanisation anarchique constitue autant de facteurs de risques supplémentaires. Cette proximité entre centres urbains et sites à risques, inquiète particulièrement les pouvoirs publics, à l'heure où les terroristes semblent avoir des objectifs de destruction massive. La protection des installations dites classées est donc devenue une des priorités de l'action des pouvoirs publics, le seuil de tolérance de l'opinion publique à l'insécurité industrielle étant très limité. L'impuissance des pouvoirs publics à mettre un terme à un « terrorisme industriel » pourrait avoir des conséquences politiques dramatiques en terme de stabilité.

La protection de ces infrastructures est cependant délicate à assurer de manière homogène. De nombreux centres de recherches ou laboratoires manipulent des matières dangereuses, et il est techniquement impossible d'assurer à tous une protection digne de celle offerte à un réacteur nucléaire. Si le gouvernement français s'est empressé d'installer des batteries de missiles anti-aériens pour protéger le site de l'usine de retraitement nucléaire de la Hague, de telles mesures sont impossibles à généraliser. La même problématique se pose quant au transport de marchandises dangereuses, cette activité étant par nature difficile à sécuriser. Comme le souligne Mycle Scheinder²⁰, à propos des infrastructures nucléaires, « *le point le plus vulnérable du système est le transport de matières stratégiques [...] Chaque transport constitue une cible potentielle évidente pour une attaque terroriste, soit dans le but de dérober de la matière stratégique, [...] soit dans le but de disperser de la radioactivité dans l'environnement avec une recherche d'impact maximum* ».

19 Selon la définition retenue par le ministère de l'écologie et du développement durable, une matière dangereuse « *est une substance qui, par ses propriétés physiques ou chimiques, ou bien par la nature des réactions qu'elle est susceptible de mettre en œuvre, peut présenter un danger grave pour l'homme, les biens ou l'environnement. Elle peut être inflammable, toxique, explosive, corrosive ou radioactive* ». Voir : <http://www.environnement.gouv.fr/dossiers/risques/risques-majeurs>. Voir également, Roger Grollier Baron, « *la sécurité de papier* », Maîtrise des risques industriels pour une chimie sûre et durable, colloque du 21 novembre 2002, Maison de la Chimie, Paris.

20 Directeur de WISE-Paris, lors de son intervention au colloque international « Les démocraties face au terrorisme de masse ».

Il apparaît urgent de mener une réflexion approfondie sur la protection des sites sensibles car un déficit de sécurité face au risque terroriste pourrait avoir des conséquences désastreuses.

Vulnérabilité informatique

La dernière décennie fut le témoin de l'incroyable développement des technologies de l'information et de la communication, et vit naître l'embryon d'une « société de l'information ». Si cette révolution numérique a ouvert de formidables opportunités en élargissant le champ de diffusion de l'information, la dépendance des sociétés modernes envers ces technologies a décuplé le pouvoir de nuisance d'acteurs isolés. À la fois vecteurs de croissance économique et sources de vulnérabilités, les NTIC posent aujourd'hui un véritable défi aux autorités de sécurité nationale. Du pirate isolé aux groupes terroristes, en passant par des firmes ou services secrets étrangers, les assaillants ont des profils et objectifs variés (gains d'argent, chantage, propagande, collecte d'informations militaires, économiques ou stratégiques...), mais utilisent des moyens et visent des finalités identiques. Tous cherchent à déstabiliser, d'une manière ou d'une autre (destruction, modification ou divulgation de données plus ou moins sensibles...), les systèmes informatiques d'un État ou d'une entreprise.

Ces dangers sont particulièrement difficiles à juguler du fait de leur « caractère quasi immatériel, désincarné et déterritorialisé »²¹. Une agression informatique n'a pas, *a priori*, de signature géographique, ou idéologique (quoique la cible visée puisse fournir un éclairage sur les raisons de l'agression), ni même temporelle, les effets d'une attaque ne se faisant sentir qu'à retardement. L'espace numérique démultiplie le pouvoir des acteurs malveillants, en les exonérant des contingences de lieu et de temps. Les réseaux terroristes sont par exemple, passés maître dans l'art de la propagande et de la désinformation sur Internet²², tout comme dans l'utilisation de stratégies offensives telles que le vol, la destruction d'informations, ou la saturation des systèmes²³. Armes du pauvre et du faible par excellence, les technologies de l'information permettent d'infliger des chocs déstabilisants à l'adversaire, avec un minimum de coûts et de risques. L'éventualité d'un « Pearl Harbour électronique » est d'ailleurs un scénario qui hante les décideurs politiques chargés de la lutte contre le terrorisme. Associer une attaque informatique sur les infrastructures vitales d'un

21 Marie Stella, « La menace déterritorialisée et désétatisée : le cyberconflit », in *La revue internationale et stratégique*, n°49, printemps 2003, p. 166.

22 Le nombre de sites appelant à la guerre sainte et diffusant les messages de Oussama Ben Laden illustre cette adaptation des sympathisants islamistes à la nouvelle donne informatique.

23 Le 21 octobre 2002, une attaque informatique a paralysé onze des treize serveurs internationaux d'Internet en les submergeant de documents. Cette attaque aurait pu bloquer l'ensemble du système de navigation sur Internet si elle n'avait pas été enrayerée.

État (énergie, télécommunications, transports, services d'urgence) à un attentat terroriste classique pourrait paralyser la capacité de réponse de l'État victime et provoquer des conséquences dévastatrices.

Les risques informatiques alimentent un climat d'insécurité général puisqu'ils sont susceptibles de toucher un spectre très large de victimes : de l'internaute occasionnel à la firme multinationale ou aux services étatiques, tous peuvent être victime directe, ou indirecte, d'une attaque terroriste sur les réseaux informatiques. Les attaques informatiques ne font aucune discrimination entre leurs cibles, peu leur importe qu'elles soient civiles ou militaires, publiques ou privées. La gestion et l'évaluation de la menace informatique sont donc un exercice particulièrement délicat car il s'agit de gérer son imprévisibilité. Le champ des vulnérabilités informatiques est aujourd'hui très vaste et fait de la sécurité des systèmes d'information un impératif pour les pouvoirs publics.

Vulnérabilités économiques

Physiquement vulnérables face à la malveillance, les États sont exposés à de nouvelles difficultés qui touchent le champ immatériel de l'économie. Or, la sécurité et la prospérité d'une société passent désormais par la protection de son économie contre l'instabilité et les intérêts étrangers ou criminels.

Protection des industries stratégiques

Sous l'effet de la mondialisation, nous sommes aujourd'hui confrontés à une déconnexion entre l'espace économique et le territoire national. Le caractère transnational des entreprises nous empêche d'identifier avec précision les centres de décision, centres dont dépendent pourtant le destin des zones de production nationales et de leurs employés. Apatrides, les entreprises se jouent des frontières et marginalisent le rôle de leur environnement national d'origine. Pourtant, certaines industries restent perçues comme des vecteurs de puissance, du fait de leur composante stratégique. Elles pérennisent l'existence d'une base technologique dynamique et innovante, favorisant à la fois la croissance économique et l'indépendance nationale. Laura Tyson, Présidente du National Economic Council²⁴ des États-Unis, met ainsi en évidence que « *dans l'avenir, certaines technologies a priori civiles vont générer des produits à usage militaire comme produits dérivés. De ce fait, des technologies essentiellement civiles peuvent devenir militairement stratégiques* »²⁵.

24 Le *National Economic Council*, est un comité de haut niveau créé en 1994 par l'administration Clinton pour coordonner les actions des différents départements américains en matière de sécurité économique.

25 Cité dans : Gilles Marcoin, « Le concept de sécurité économique : un défi pour l'Europe. », in Nicole Chaix, *De l'industrie de défense à l'intelligence économique*, Collection perspectives stratégiques, Fondation

Si la protection de cette base industrielle et technologique a toujours été une priorité de l'exécutif, elle prend aujourd'hui une nouvelle dimension sous l'effet du libéralisme économique. Longtemps protégées de la concurrence par des monopoles d'État ou des tutelles étatiques, ces industries stratégiques sont aujourd'hui livrées aux lois du marché ; du moins en théorie, car les États demeurent conscients des enjeux liés à ces industries, notamment en terme d'autonomie et d'indépendance de leur économie. Ils veillent ainsi à ce que ces activités demeurent compétitives et ne tombent pas dans les mains d'intérêts étrangers, situations susceptibles de créer une dépendance en terme de sécurité (activités externalisées dans le domaine de la défense, main-mise étrangère sur les réseaux de télécommunications nationaux...).

Notre autonomie dépend donc de la capacité des acteurs nationaux à mobiliser suffisamment de ressources pour investir dans les activités de R & D et de maîtrise des hautes technologies²⁶. Cette préoccupation est aujourd'hui centrale pour les industries de défense européennes, obligées de s'associer pour faire face à la concurrence des géants américains. Les dirigeants américains se mobilisent d'ailleurs pour promouvoir leurs industries stratégiques par le biais de législations avantageuses, d'aides financières directes ou de mesures visant à faciliter les exportations de produits américains (allègement des réglementations ou incitations financières à l'exportation...). En France, la création de la « Mission compétitivité et sécurité économique » au sein du Secrétariat général à la défense nationale (SGDN), relevait de la même logique, les pouvoirs publics cherchant à conserver la compétitivité et l'autonomie des industries stratégiques nationales.

Clés du succès économique et de l'indépendance stratégique, les industries de hautes technologies sont de plus en plus courtisées par des intérêts étrangers, car la sphère financière n'accorde que peu d'intérêts aux impératifs de sécurité nationale. Éviter que nos besoins stratégiques ne soient sous le contrôle des maîtres d'œuvre étrangers apparaît comme un enjeu national et européen.

Vulnérabilité des marchés financiers

Depuis le milieu des années 1990, nous sommes en proie à une instabilité financière durable qui alimente les alternances entre périodes de crise et d'euphorie économique. La préférence des opérateurs de marché pour des stratégies de court terme qui permettent de dégager des profits immédiats, alimente cette volatilité des marchés financiers. Volatilité que les comportements mimétiques des opérateurs financiers

pour les études de défense, Paris, 1996.

26 Selon la classification de l'OCDE, le caractère de haute technologie d'une industrie est basée sur sa part de recherche et développement. Ainsi, les industries d'armement avec une part de plus de 30% de R & D sont-elles des industries de hautes technologies.

contribuent à accentuer. S'ils ne sont pas nouveaux, ces « comportements moutonniers » sont aujourd'hui facilités et amplifiés par les progrès technologiques en matières d'instruments financiers. Comme le reconnaît Alan Greenspan, « *l'efficacité des marchés financiers est telle qu'elle permet de transmettre les erreurs beaucoup plus vite que quiconque aurait pu le soupçonner il y a seulement une génération* ».

Cette volatilité, souvent injustifiée d'un point de vue économique, contribue à déstabiliser le bon fonctionnement des marchés (hausse des coûts de transaction, vulnérabilité des intermédiaires financiers, mauvaise allocation des capitaux...). Ainsi, cette variation irrégulière du prix des actifs financiers se traduit-elle par des réactions excessives de la part des marchés. S'ils favorisent le financement d'activités innovantes, les marchés sont sujets à la surréaction et peuvent passer d'un optimisme exagéré à un pessimisme excessif en un laps de temps très réduit. Ces alternances se traduisent par une succession d'enchaînements boom-crise, susceptibles d'affecter durablement la stabilité monétaire et financière mondiale. La formation d'une bulle spéculative sur les valeurs de la « nouvelle économie », puis l'éclatement de celle-ci, illustre cette ambivalence des marchés financiers.

L'intégration financière mondiale s'accompagne d'une instabilité accrue qu'il est urgent d'atténuer. Si les pays émergents sont plus vulnérables au risque financier, du fait de leurs fragilités structurelles (système bancaire opaque, insuffisance des règles sur l'endettement des entreprises...), ces difficultés concernent l'ensemble des acteurs du système. Comme le note Jean Claude Trichet, « *des phénomènes qui n'exerçaient autrefois qu'une incidence locale, ou même nationale, peuvent être amplifiés et devenir dangereux au niveau mondial : il en est ainsi de l'amplification des cycles financiers, des comportements moutonniers, de la contagion globale* »²⁷. Bref, riches ou pauvres, tous les États sont aujourd'hui concernés par cette instabilité qui rend la question de la régulation mondiale des marchés de plus en plus prégnante.

Le financement d'activités illicites (trafics, terrorisme...)

La globalisation financière et la libéralisation sauvage des années 1990 ont ouvert de formidables opportunités de développement aux circuits financiers criminels. Se fondant dans la masse des courants financiers licites, ils sont particulièrement difficiles à détecter, d'autant plus que les centres offshore, à la faible fiscalité et au secret bancaire rigoureux, accentuent cette opacité. Le décalage entre la globalisation financière et l'absence de réglementation mondiale a contribué à l'émergence d'un espace dépourvu de loi où opérateurs malveillants et criminels prolifèrent.

²⁷ Jean-Claude Trichet, « L'architecture financière internationale », *Bulletin de la Banque de France*, N°108, décembre 2002.

Or, aujourd'hui, les réseaux criminels internationaux n'ont plus grand chose à voir avec la mafia d'autrefois. Auparavant cantonnée dans des activités économiques à la marge (jeux, trafics divers...), elle s'est diversifiée dans des opérations autrement plus lucratives (trafic de drogue, d'organes, d'êtres humains, d'armes ou criminalité financière...). Devenus globaux, les réseaux criminels se livrent à des trafics « mondialisés » qui génèrent des masses financières colossales et leur confèrent un pouvoir financier, voire politique, considérable. Dans certains pays, ces réseaux se substituent au pouvoir étatique et menacent sa pérennité en lui disputant le monopole de la violence légitime (en Colombie avec les cartels de la drogue, ou dans une moindre mesure en Fédération de Russie où le pouvoir des oligarques est immense). Ces organisations criminelles transnationales (OCT) utilisent une part considérable de leurs biens pour corrompre les institutions économiques et financières, les entreprises et les structures politiques et judiciaires des États au sein desquels elles prospèrent. Toutefois, à l'inverse des organisations terroristes, les OCT ne poursuivent pas une logique de destruction, mais une stratégie d'intrusion qui leur permet de vivre en parasite sur la société. Elles pénètrent le système afin de l'exploiter à leur guise.

Si nos sociétés sont loin d'être criminalisées, les OCT préférant s'implanter dans des « États faibles », force est de constater que leurs activités se développent de manière considérable en Europe et que leur pouvoir financier s'accroît. La probabilité de voir ces « entreprises » criminelles parasiter nos systèmes économiques et politiques, et menacer à terme le fonctionnement de nos sociétés, ne peut plus être exclue. Nos sociétés démocratiques et ouvertes sont particulièrement vulnérables à ce type de subversion.

Vulnérabilités des sociétés elles-mêmes

La disparition de la menace représentée par l'URSS s'est accompagnée d'une montée du sentiment d'insécurité au sein des sociétés démocratiques. Confrontées à de nouveaux dangers diffus et incertains, elles ne savent comment réagir alors qu'elles aspirent à la sécurité absolue.

La quête de la sécurité absolue

Nos sociétés sont marquées par le paradoxe de la « sécurité assurance » qui consiste à rechercher une sécurité totale en supprimant tous les impondérables et les risques de l'existence. Or, cette forme de sécurité absolue est un idéal impossible à atteindre, tout simplement parce que l'homme est un être mortel. Cette quête condamne donc l'individu « à se protéger toujours plus, sans jamais juguler la menace » d'une fin

inévitable. Toutefois, dans nos sociétés démocratiques, l'individu a tendance à déléguer cette responsabilité sécuritaire à la collectivité. Le mécontentement des usagers du transport aérien contre les aéroports parisiens, lors des chutes de neige inopinées du mois de décembre 2002, relève de cette logique ; les responsables des infrastructures aériennes furent accusés de négligence pour n'avoir pas anticipé ce phénomène climatique. Tout se passe comme si nos sociétés, à leur stade de développement, devaient être en mesure de prévoir tous les aléas et de contrer tous les dangers. L'élévation du principe de précaution en précepte supérieur relève d'ailleurs de la même logique de « sécurité absolue ».

En se détachant de ces questions sécuritaires, les individus formulent des demandes toujours plus lourdes à la société. Ces exigences ne sont pas seulement impossibles à satisfaire, elles sont également dangereuses. En transformant tout événement imprévu en un danger potentiel, elles alimentent le climat d'insécurité au sein de nos sociétés, tout en faisant porter aux pouvoirs publics la responsabilité d'une telle situation. Malgré les efforts déployés pour atténuer les risques, force est de constater que les citoyens ont le sentiment qu'aucune mesure n'apporte de réponse satisfaisante en terme de « sécurité-assurance ». C'est cette quête inachevée de la sécurité, associée aux bouleversements économiques et sociaux actuels (délinquance, chômage...), qui a propulsé le thème sécuritaire en tête des questions abordées lors de l'élection présidentielle d'avril 2002. Or, cette déresponsabilisation des individus et cette politisation des problèmes sécuritaires sont de véritables enjeux pour nos démocraties. Si la probabilité de voir émerger un groupe politique extrémiste et non légaliste est quasi nulle, certaines organisations hostiles de type terroriste (indépendantistes, religieuses...) pourraient chercher à tirer profit de cette crise de confiance entre la nation et ses dirigeants.

Un autre risque doit également être souligné : celui d'une psychose sécuritaire pouvant conduire à un fractionnement de la population entre les partisans d'une réponse « musclée » à l'insécurité et les défenseurs du libéralisme. Aux États-Unis, cette dérive sécuritaire s'est d'ores et déjà matérialisée par des mesures à caractère discriminatoire : ainsi, les ressortissants de certains États du Moyen-Orient sont-ils contraints de se faire recenser par les services d'immigration. Si nous sommes loin de cette situation en France, de nombreux intellectuels dénoncent la dérive sécuritaire du gouvernement, alors que d'autres n'hésitent pas à remettre en cause publiquement certaines valeurs libérales fondamentales²⁸. Il n'y a pas lieu de s'inquiéter, pour l'instant, mais une multiplication des actions terroristes pourrait cristalliser ces

28 Voir notamment l'article du général Jean Pichot-Duclos, « La défense intérieure : une urgence absolue », *Défense nationale*, décembre 2001, pp. 52-62.

tensions et faire basculer les démocraties dans une logique antilibérale, consistant à restreindre les libertés pour mieux défendre les populations. On touche ici la corde sensible, le problème du juste équilibre entre liberté et sécurité n'étant pas résolu.

Vulnérabilité psychologique face à l'asymétrie

Utiliser les vulnérabilités de l'adversaire est le mode d'action privilégié par les organisations terroristes ou les guérillas. Or, ces méthodes d'affrontements asymétriques sont difficilement compréhensibles du point de vue des valeurs occidentales. Selon Victor Davis Hanson²⁹, le monde occidental penserait la confrontation en terme d'asymétrie entre deux adversaires dotés d'un système de valeurs plus ou moins équivalent. Toutefois, loin de relever de cette logique, les conflits modernes mettent en scène des adversaires disparates, aux valeurs antagonistes. Comment lutter contre un ennemi pour lequel le martyr constitue un acte d'honneur (Kamikazes japonais lors de la seconde guerre mondiale) ou un passeport pour le paradis (auteurs des attentats du 11 septembre), dans une société où l'individualisme et l'hédonisme font office de valeurs suprêmes. Ce décalage est clairement en défaveur des sociétés occidentales au sein desquelles le seuil de tolérance aux pertes humaines est proche de zéro. Cette vulnérabilité psychologique encourage les terroristes à adopter des stratégies meurtrières, faisant de l'homme de la rue, et non du représentant de l'État, sa principale cible.

Vulnérabilité des sociétés ouvertes : le poids de l'opinion publique et des médias

Aujourd'hui, les élites politiques sont beaucoup plus dépendantes des aléas de l'opinion publique qu'elles ne l'étaient quelques décennies auparavant. Au sortir de la seconde guerre mondiale, la menace représentée par l'URSS, la gestion de la pénurie et les exigences de reconstruction servirent d'instrument de cohésion nationale et de soumission à l'autorité nationale. Or la situation s'est aujourd'hui inversée ; le développement des technologies de l'information et l'amélioration du niveau de vie ont conduit les gouvernements à accorder plus d'importance à l'état de l'opinion publique. Avancée démocratique en apparence, ce constat pose un véritable problème lorsqu'il conduit à la paralysie, notamment en cas de crise. L'opinion publique n'est pas toujours de bon conseil ; elle est souvent mal orientée par des médias dont les intérêts ne sont pas toujours ceux de la collectivité.

La globalisation de l'information est donc une contrainte notable pesant sur les décideurs politiques en situation de crise. En jouant sur le registre émotionnel, les

29 Victor D. Hanson, *Le modèle occidental de la guerre*, Belles Lettres, 1990

médias orientent, volontairement ou non, l'opinion publique, entraînant parfois des réactions surdimensionnées par rapport aux événements. Ils placent alors les pouvoirs publics dans des situations délicates car, contraints de réagir pour satisfaire leur population, ils doivent opérer des choix qui ne sont pas toujours optimaux. Le traitement médiatique des événements du 11 septembre, par exemple, ne laissa que peu de place à une approche rationnelle et distanciée des événements ; la réflexion fut totalement occultée par l'émotion suscitée par la diffusion en boucle des images de l'attaque. Dans l'urgence, les pouvoirs publics se contentèrent donc d'apporter des réponses visibles, avant de réfléchir rationnellement sur les conséquences durables des événements.

Les médias jouent un rôle central dans le processus de reproduction de la peur, car le sentiment d'insécurité a une dimension subjective très forte. La diffusion des messages belliqueux de Ben Laden, et des images de la mort du journaliste américain Daniel Pearl, ou celles d'expériences biologiques menées contre des animaux, sont autant de moyens efficaces et peu coûteux pour alimenter la peur des populations occidentales. La maîtrise de la communication est donc devenue un enjeu stratégique tant pour les pouvoirs publics que pour les acteurs malveillants. Une mauvaise communication étatique ou l'incapacité des pouvoirs publics à faire barrage à des opérations de désinformation, contribuent à accroître le climat d'insécurité global. Or, cette situation peut dégénérer vers des phénomènes de panique collective dont l'expression peut avoir des effets paralysants et déstabilisants sur l'action des pouvoirs publics.

Pour Eric de la Maisonnette, « *nos sociétés sont d'autant plus vulnérables qu'elles sont modernes, développées et ouvertes* »³⁰. Cette affirmation qui paraît paradoxale est pourtant bien le reflet de la réalité. Aujourd'hui, des groupes structurés, comme des individus isolés, sont en mesure de désorganiser durablement nos sociétés. Face à ces « nouvelles faiblesses » qui touchent l'ensemble de nos activités, matérielles ou immatérielles, économiques ou politiques, physiques ou psychologiques, nous devons organiser et protéger notre sécurité.

Mettre en lumière nos atouts est aujourd'hui nécessaire pour les exploiter au mieux dans la lutte contre l'insécurité globale.

30 Eric de la Maisonnette, « Le retour de la guerre ? », in « Propositions pour la sécurité », *Revue AGIR*, n°10, Printemps 2002, p. 8.

LES ENJEUX POUR LA DÉFENSE FRANÇAISE

Dans un monde occidental où le seuil de tolérance des populations à l'insécurité est fort réduit, le civil devient une cible attrayante. Déstabiliser une société complexe est aujourd'hui chose aisée : il suffit de viser sa population ou ses réseaux stratégiques en évitant soigneusement un affrontement direct.

Comment donc faire face à cette logique destructrice afin de préserver au mieux notre sécurité ? Si l'emploi massif des forces armées sur le territoire national paraît exclu, la défense dispose néanmoins d'un vivier de compétences et de savoir-faire précieux.

QUELLES MISSIONS POUR LA DÉFENSE ?

Les menaces actuelles, terroristes ou criminelles, s'expriment aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur des frontières et supposent donc un rapprochement des efforts en matière de sécurité civile et militaire. La mission de protection retrouve ainsi une nouvelle importance parmi les quatre grandes fonctions opérationnelles assignées aux forces armées : dissuasion, prévention, projection et protection.

Adaptables aux évolutions stratégiques, comment se déclinent aujourd'hui ces quatre missions ?

La **dissuasion nucléaire** reste au cœur de la stratégie française et demeure « *l'ultime protection [...] face à la poursuite de la prolifération constatée dans le monde* »³¹.

La **prévention** suppose d'agir en amont des crises. Elle s'exerce donc de façon globale et utilise toute une gamme de mesures d'ordre diplomatique, économique, culturel, humanitaire, militaire...

Identifier et désamorcer les situations à risque nécessitent en outre, un outil de renseignement efficace tant sur le plan stratégique que tactique. La mobilité et la dispersion des réseaux terroristes (camps d'entraînements, cellules de commandement...) sur l'ensemble du globe illustrent cette nécessité. Si les services français possèdent déjà une expertise dans la lutte contre la mouvance islamique, la loi de programmation militaire 2003-2008 prévoit d'accroître leurs capacités d'observation

31 Michèle Alliot-Marie, « Loi de programmation : une ambition pour la France, pour l'Europe », *Défense nationale*, janvier 2003.

et de surveillance (drones, satellites), afin de renforcer l'autonomie stratégique de la France.

La fonction de **projection** est notre capacité à engager des forces à l'extérieur de notre territoire. Qu'il s'agisse de contrer une menace pesant sur nos intérêts ou nos valeurs (intervention au Kosovo ou en République démocratique du Congo) ou de répondre à l'appel des Nations unies dans le cadre d'opérations de maintien de la paix (Bosnie, Macédoine...), la France doit pouvoir engager des forces en opération extérieure (OPEX), ce qui contribue à assurer sa crédibilité sur le plan international.

Si les OPEX des années 1990 furent essentiellement des opérations de type humanitaire, de maintien ou de rétablissement de la paix, elles semblent aujourd'hui destinées à des **missions plus offensives** pour répondre aux nouvelles menaces. On le voit aujourd'hui, les groupes terroristes choisissent sciemment comme sanctuaires, des lieux isolés et éloignés des pays occidentaux. Leur neutralisation et destruction supposent donc de disposer d'une **force réactive de projection** terrestre, maritime et aérienne. Le renforcement de nos capacités de transport stratégique (A400M) et tactique (commande de NH90, acquisition de Cougar pour les forces spéciales) participe à cet effort.

La **protection** du territoire, des populations, des institutions et des activités économiques majeures est une exigence permanente pour les forces armées³². Elle suppose de prévenir et réprimer toutes formes de chantage, de représailles ou d'agression contre le territoire ou les populations, ou encore d'être en mesure de réagir rapidement à tout type d'agression asymétrique de type nucléaire, radiologique, biologique ou chimique (NRBC). Il s'agit également de garantir la liberté d'action des acteurs socio-économiques et des infrastructures vitales du pays.

Les forces armées sont donc en charge de la protection du territoire, de l'espace aérien (détection et intervention), y compris de la menace balistique, et des approches maritimes (anti-pollution, lutte anti-traffics...).

La protection suppose donc aujourd'hui une coordination accrue entre instances civiles et militaires, ainsi qu'une plus grande coopération au niveau européen, car une attaque NRBC impliquerait *de facto* les pays frontaliers. Il convient donc de soulever la question de la défense du territoire européen et des articulations possibles entre les différents acteurs européens.

³² La protection des forces françaises en OPEX est également prise en compte dans la loi de programmation militaire qui prévoit le développement d'une capacité antimissile de théâtre.

Interdépendantes les unes des autres, ces quatre fonctions stratégiques forment le cœur du système de sécurité français. L'acuité de la menace terroriste a cependant replacé la mission de protection en tête des priorités de la défense. Bien sûr, la protection n'est pas une fonction exclusive des forces armées ; mais la Défense a acquis, dans ce domaine, une expertise utilisable par l'ensemble de ses partenaires civils et privés.

AXES DE COMPÉTENCE DE LA DÉFENSE

Loin d'être simplement synonyme de mise en œuvre des forces armées, la défense dispose d'une organisation et de compétences humaines et technologiques qui pourraient être utilisées, voire intégrées, dans la gestion civile de la sécurité.

Une organisation efficace d'ores et déjà structurée³³

Le « renouveau » de la mission de protection assignée aux forces armées s'est traduite par l'apparition du concept de « défense sur le territoire » qui regroupe la défense territoriale, la défense aérienne et la défense maritime. L'« organisation territoriale de défense », définie au cours de l'été 2000³⁴, coordonne les actions civiles et militaires en zones de défense réparties sur le territoire national. Le territoire métropolitain est ainsi découpé en 7 zones de défense, dirigées par un préfet de zone qui coordonne les mesures de défense en liaison avec l'officier général de zone de défense (OGZD). Placé directement sous l'autorité du chef d'état-major des armées (CEMA), ce dernier met en œuvre les mesures opérationnelles décidées par le préfet de zone et commande les forces armées mises à disposition de la zone par le CEMA. Les actions civiles et militaires sont donc coordonnées au niveau de la zone de défense, les découpages étant identiques.

Toutefois, comme le rappelle le livre blanc sur la Défense de 1994, « *les armées ne doivent se substituer ni dans l'action sur le terrain, ni dans l'esprit des responsables et des citoyens, aux moyens de la sécurité civile. Il faut éviter la banalisation de leurs interventions : elles ne doivent intervenir que lorsque les moyens civils dont disposent les administrations, ou ceux qu'elles ont éventuellement requis, sont insuffisants, inadaptés, inexistant ou lorsque l'urgence le justifie* ». Elles n'interviennent donc qu'en renfort des moyens civils et n'ont aucune vocation à participer au maintien de l'ordre. Il n'existe d'ailleurs

33 Ce paragraphe a été rédigé à partir des travaux du groupe de réflexion de l'association en région PACA présidé par l'IGA J.B. Dard.

34 Voir décret 2000-55 du 21 juin 2000.

pas de moyens militaires particuliers dédiés à la défense civile, et c'est au cas par cas que ceux-ci sont affectés à cette fonction par le CEMA. Une fois les moyens civils mis en place, les militaires sont alors retirés.

Toutefois, si ce partage des responsabilités penche en faveur des instances civiles lorsqu'il s'agit de mission de défense civile, ce rapport s'inverse en situation de défense opérationnelle du territoire (DOT). Cependant, sa mise en œuvre par le gouvernement ne concerne que des situations particulières de péril extrêmes (agression extérieure, invasion du territoire...) qui nécessitent un état juridique particulier permettant de sortir du cadre normal du droit (état d'urgence, état de siège...). Le découpage zonal de l'organisation territoriale de défense demeure cependant identique qu'il s'agisse d'une situation de DOT ou de mesures de défense civile.

Malgré ce découpage dont l'efficacité a maintes fois été prouvée (Orsec, Vigipirate...), quelques lacunes semblent néanmoins subsister. En cas de grosse opération où de nombreux organismes civils ou militaires sont engagés, des difficultés s'élèvent au niveau du partage des responsabilités (autorités militaires par rapport aux autorités civiles, autorités civiles entre elles). Il existe en effet des insuffisances dans l'harmonisation des procédures de mise en œuvre des moyens ainsi qu'un manque d'interopérabilité.

Au niveau **maritime** toutefois, ces difficultés semblent moindres ; la mer, territoire unitaire, ayant facilité la mise en place d'une organisation unifiée. Ainsi, ce sont les préfets maritimes qui coordonnent l'ensemble des actions relevant de l'exercice de la souveraineté ou de la maîtrise des risques liés à l'activité maritime. Ils cumulent en fait les responsabilités de préfets de zone de défense et les fonctions d'OGZD, ce qui simplifie la chaîne de responsabilité et de commandement.

Si elle apparaît plus simple, cette organisation n'en est pas moins complexe par ses missions qui couvrent un champ très divers. Au cours des vingt dernières années, les impératifs de protection de nos approches maritimes ont progressivement évolué vers une logique de sauvegarde maritime, regroupant l'ensemble des risques liés à l'activité maritime dans les eaux territoriales (anti-pollution, sauvetage en mer, protection des approches maritimes, contre-terrorisme...). Il existe d'ailleurs aujourd'hui de fortes attentes dans ce domaine afin de mieux maîtriser les événements qui peuvent avoir de lourdes conséquences écologiques, économiques ou sociales (naufrages, marées noires, actes de terrorisme, immigration clandestine...). Malgré une diminution sensible de son format, la Marine s'efforce de répondre au

mieux aux sollicitations de plus en plus nombreuses du CEMA d'une part (missions de défense relevant du Ministère de la Défense), et des préfets maritimes d'autre part (missions de défense et de sécurité civiles).

Cette organisation unifiée se retrouve également au niveau de la **défense aérienne**. En matière de sûreté aérienne en temps de paix (surveillance des approches aériennes du territoire et de l'espace aérien national...), les effectifs restent placés sous l'autorité du Commandement de la défense aérienne et des opérations aériennes (CDAOA), même si, bien sûr, la mission s'exerce dans les conditions fixées par le Premier ministre, en étroite collaboration avec les ministères concernés (affaires étrangères, transports, intérieur...).

La défense participe donc, en collaboration étroite avec les instances civiles, à la protection du territoire national. Toutefois, la mise en œuvre des forces armées sur le territoire national reste limitée à des situations exceptionnelles, plus ou moins variables selon les armées.

La Défense et la gestion de crise

Aujourd'hui, la Défense dispose de personnels formés dont les compétences sont transposables à la gestion de crises civiles. Encadrer des populations, repérer et détruire des dangers avant qu'ils ne se matérialisent ou gérer des risques NRBC sont autant de savoir-faire que la Défense peut mettre, sur leur demande, à disposition des acteurs de la sécurité civile.

Des personnels formés à la gestion de crise

La formation et l'expérience acquises par les acteurs de la défense peuvent s'avérer utiles dans la gestion de crises, nos sociétés modernes apparaissant désarmées face à des situations meurtrières. Maintenir un climat de sécurité et de confiance plus ou moins élevé est donc essentiel pour éviter les phénomènes de panique, sources supplémentaires de complications et de destructions. Habitues à travailler en milieu hostile dans un climat d'insécurité permanent, les forces armées disposent de compétences en matière de gestion du stress qui s'avèrent complémentaires de celles des spécialistes de la sécurité civile (pompiers, forces de l'ordre...)

Toutefois, les armées ne doivent pas être perçues comme un supplétif aux forces civiles ou comme une main d'œuvre bon marché pouvant s'acquitter de tâches ingrates. La professionnalisation ne permet plus un engagement trop lourd des forces armées pour des missions civiles. Leurs modalités d'engagement doivent

donc faire l'objet d'une attention vigilante de la part des autorités militaires et civiles. Elles ne doivent être utilisées que dans des cas très exceptionnels en complément des moyens civils. Un recours trop fréquent aux armées risque en outre de banaliser leur emploi sur le territoire national (plan Vigipirate).

Réactivité et détection

Aujourd'hui, le facteur temps s'est considérablement réduit, il faut réagir vite et de façon coordonnée à des évolutions de plus en plus imprévisibles et souvent désordonnées. Les entreprises, par exemple, affrontent de nombreux défis, la conjoncture économique, mais également politique, pouvant changer en moins de trois mois. La **réactivité** au changement est donc une qualité de plus en plus recherchée tant dans le secteur privé que dans le domaine public, car le facteur temps est essentiel dans la gestion de crise. Or, les **acteurs de la Défense** savent faire preuve de réactivité. Les guerres classiques, au caractère prévisible et inévitable, sont aujourd'hui remplacées par des interventions de « basse intensité », dans des crises périphériques au déclenchement brutal et soudain. Ces affrontements nécessitent donc une plus grande réactivité des armées qui doivent être rapidement projetables sur des théâtres extérieurs. Les acteurs de la Défense ont donc fait de la « réaction rapide » l'une de leurs priorités, ce type d'engagement supposant des forces flexibles et mobiles. Les armées raisonnent désormais en terme de systèmes de force, logique beaucoup plus appropriée pour la gestion de l'imprévisibilité et des situations complexes.

En état de crise, militaire ou non, il est nécessaire de disposer d'une vision globale, et aussi synthétique que possible de la situation sur le terrain, des actions en cours et des moyens disponibles. Pour ce faire, un partage quasi-instantané des informations entre les intervenants est une nécessité. Les acteurs de la défense raisonnent ainsi en terme d'architecture de systèmes, méthode qui garantit la cohérence globale des actions et permet d'exploiter au mieux les synergies entre les différents acteurs. On l'a vu en Afghanistan et aujourd'hui en Irak, les armées modernes « rêvent »³⁵ d'un système des systèmes³⁶, qui intégrerait en temps réel la détection et la qualification de la menace, son traitement militaire et politique, et sa destruction par une frappe de précision appropriée. Or, comme le souligne Jean-Loup Picard, cette « *révolution dans les affaires militaires, initiée par les Américains, s'impose également dans tous les*

35 En réalité, toutes les armées ne « rêvent » pas d'une telle révolution. Aux États-Unis, où la « révolution dans les affaires militaires » (RMA) est la plus aboutie, nombreux sont ceux qui ne voient pas d'un très bon œil l'avènement de ce « système des systèmes ». L'Army, en particulier, craint de perdre nombre de ses prérogatives au profit de l'Air force. Voir Nicole Vilboux, *Les stratégies de puissance américaine*, Paris Ellipses, pp. 181-184.

36 Dans l'absolu le « système des systèmes » vise à une synergie totale dans le domaine du C4ISR (Commandement, contrôle, communications, computer, renseignement (*Intelligence*), surveillance et reconnaissance).

domaines de la sécurité des sociétés et des activités économiques »³⁷. Assurer la sécurité d'une grande manifestation populaire (venue du Pape en France, coupe du monde de football...), ou d'une infrastructure (aéroport, centrale nucléaire...), relève de la même méthodologie : il s'agit de surveiller, détecter et analyser les dangers, pour transmettre ces informations aux autorités compétentes afin qu'elles puissent agir le plus rapidement possible. Raisonner en terme de système permet ainsi de répondre à la contraction du facteur temps dans la prise de décision. Mais, déjà faut-il avoir une vision globale et exhaustive de la situation, de ses causes et des raisons ayant présidé à son explosion.

Une bonne maîtrise de l'information est donc un enjeu de tout premier ordre. Or traiter une information surabondante dans un temps limité (situation de crise) nécessite des compétences particulières que la Défense possède et cherche à améliorer. La Délégation générale pour l'armement conçoit les systèmes d'information des armées dont la fonction est de transformer ces flux d'informations en données utilisables. Ses ingénieurs savent en outre comment détecter des « signaux faibles » c'est-à-dire l'information pertinente noyée dans un flot d'informations inutiles. De nouveaux outils de gestion de crises sont d'ailleurs déjà développés au sein des industries de l'armement, comme des systèmes informatisés d'aide à la décision ou des systèmes d'analyse de témoignages de suspects. Or ces systèmes, à usage militaire d'origine, peuvent être utiles aux autorités civiles.

Compétences médicales des armées

Le service de santé des Armées (SSA) dispose lui aussi de compétences facilement transposables à la gestion civile des crises, qu'il s'agisse du traitement des grands brûlés ou d'une agression NRBC. Fort d'une expérience des risques infectieux d'origine naturelle et militaire, le SSA possède par exemple les savoir-faire et les moyens permettant de réagir de manière cohérente et maîtrisée à une agression biologique. Il a donc entrepris de former les acteurs de la santé publique en organisant des modules théoriques et pratiques destinés à informer les professionnels de la santé sur les risques et pathologies, ainsi que sur la prise en charge des malades et le management médical de crise. Les neuf hôpitaux d'instruction des armées disposent en outre de personnels formés aux dangers NRBC et de moyens spécifiques de décontamination et de traitement. Ils peuvent donc être sollicités pour accueillir des malades en cas de catastrophe civile, comme le prévoit déjà le plan Biotox³⁸.

37 Jean Loup Picard, « *Maîtrise de l'information et exigence de sécurité* », in « Idées pour la Défense et la Sécurité », *Revue AGIR*, n°13, hiver 2003.

38 Élaboré sous l'égide du SGDN, le plan Biotox est un plan d'urgence destiné à faire face à un risque d'agression bioterroriste. Il permet la coordination de l'action des différents ministères concernés

Le SSA n'est cependant pas la seule formation militaire à disposer de compétences dans le domaine NRBC. Le Bataillon des marins-pompiers de Marseille (BMPM), la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) ou les Unités d'instruction et d'intervention de la Sécurité civile (UIISC) disposent d'unités spécialisées pouvant agir aux côtés des autorités civiles pour contrer les risques NRBC. Le Groupe de défense nucléaire, biologique et chimique (GDNBC) de l'armée de terre peut lui aussi apporter son expertise aux équipes de la sécurité civile, même s'il est au départ dédié à la protection des troupes en OPEX.

La Défense, et en particulier le SSA, contribue donc à la formation des personnels de la sécurité civile et à la prise en charge des victimes potentielles. Habitée à opérer en milieu hostile, elle met ainsi son expertise et ses moyens à disposition des autorités locales. La conduite de l'exercice « Euratox », à l'automne 2002, a d'ailleurs confirmé la pertinence d'une telle contribution³⁹.

Les personnels de la défense, qu'ils soient militaires, ingénieurs, médecins ou scientifiques, ont été formés pour gérer des situations délicates. Ils sont donc particulièrement bien placés pour jouer un rôle croissant dans le domaine de la sécurité civile.

Des compétences technologiques au service de la Nation

Les compétences scientifiques et technologiques de la défense (en particulier de la DGA) ont aujourd'hui des applications qui dépassent largement le cadre du ministère de la Défense. Nombre des projets scientifiques pourraient aujourd'hui être mis à profit pour d'autres secteurs de la société dans le domaine de la sécurité.

Dans le domaine de la défense NBC

Le rôle de la Défense dans la recherche sur les maladies tropicales et infectieuses a toujours été essentiel, les laboratoires pharmaceutiques privés n'étant que peu nombreux à s'intéresser à ces maladies rares pour lesquelles le retour sur investissement est relativement faible. La Défense, et en particulier le SSA, ont des savoir-faire à valoriser dans le cadre d'un concept médical de défense globale. Qu'il s'agisse

(Intérieur, Santé, Défense, Justice, Agriculture, Environnement). Le plan identifie les dispositions à prendre en fonction des événements et définit les autorités compétentes pour son déclenchement et sa mise en œuvre. Voir Patrice Binder et Olivier Lepick, « La France et la défense biologique », in Fondation pour la recherche stratégique, *Annuaire stratégique et militaire 2002*, Ed. Odile Jacob, juillet 2002

39 Conduit en France (à Canjuers dans le Var) sous l'égide de la Commission européenne, l'exercice « Euratox » avait pour objectif de tester l'organisation des secours face à des attaques chimiques et radiologiques à l'occasion d'une grande manifestation sportive.

d'une attaque terroriste, d'une agression militaire en OPEX ou de l'émergence soudaine d'une nouvelle épidémie, les stratégies visant à juguler la crise relèvent de la même méthodologie. Ainsi, le SSA participe-t-il, conjointement avec l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSaPS), à l'élaboration des protocoles de protection et de prévention en cas de crise. En collaboration avec l'Institut national de veille sanitaire (INVS), il concourt également à la surveillance globale des maladies infectieuses, à travers son réseau de spécialistes issus des hôpitaux d'instruction des armées ou des centres de recherche militaires. L'objectif à terme est de disposer d'un réseau de surveillance épidémiologique renforcé permettant de dépister rapidement les premiers cas d'une maladie humaine ou animale, afin de mettre en place sans délais des contre-mesures médicales efficaces (isolement des malades, programmes de prévention, traitement adapté).

En outre, parmi les laboratoires biologiques inscrits dans le plan d'urgence gouvernemental Biotox, seul le ministère de la Défense dispose de structures de premier échelon. Seuls le Centre du Bouchet (établissement de la DGA) et le Centre de recherche du SSA de Grenoble, sont aujourd'hui en mesure de procéder aux premières analyses, en cas d'agressions chimiques ou biologiques, et à l'élimination des risques toxiques. Dans le cadre de Biotox, leurs actions s'intègrent au sein d'un réseau hiérarchisé de laboratoires qui associe des laboratoires spécialisés dans l'environnement, des structures vétérinaires, des laboratoires hospitaliers et le laboratoire P4 Jean-Mérieux à Lyon.

Le SSA et la DGA sont très impliqués dans le développement de programmes de détection de proximité permettant de déceler la présence d'agents biologiques, chimiques ou radiologiques. La mise au point de tels détecteurs est un domaine de recherche prioritaire pour la Défense. Utilisables à la fois sur les théâtres d'opérations militaires et en cas d'attaque terroriste, il s'agit d'un véritable investissement de défense globale, profitable à l'ensemble des acteurs de la sécurité publique (pompiers, Samu, police...).

Sécurité des systèmes d'information

Nous l'avons vu, la sûreté des informations et de leur transmission est une nécessité stratégique pour les sociétés modernes. Or, les données informatiques ne présentent aucune garantie d'intégrité et de confidentialité en l'absence de cryptage. Si la cryptologie est une compétence militaire par excellence, la généralisation de l'informatique a rendu nécessaire la diffusion de ces techniques aux administrations civiles et au secteur privé. Dans un souci d'efficacité et de contrôle, l'État a donc confié à la Direction centrale à la sécurité des systèmes d'information (DCSSI), sous l'égide

du SGDN, le pilotage du schéma de certification nationale des systèmes d'information. Après évaluation des systèmes par des laboratoires agréés, les Centres d'évaluation de la sécurité des technologies de l'information (CESTI), la DCSSI délivre les certificats. Une procédure quasi-identique existe dans le secteur administratif, où la quasi-totalité des équipements gouvernementaux est évaluée, en amont, par le Centre électronique de l'armement (CELAR) avant leur certification par la DCSSI. Par le biais de ces certifications, l'État cherche donc à s'assurer que les systèmes informatiques équipant le secteur privé comme les administrations, n'ont pas de failles dangereuses.

Toutefois, il n'existe pas de sécurité absolue des SI, car un risque résiduel subsiste toujours et celui-ci varie selon l'utilisation que l'on fait du système. Afin de gérer et limiter ce risque, l'État cherche donc à mobiliser et former les acteurs économiques et administratifs à une utilisation sécurisée des SI. Au sein de chaque administration, le Haut fonctionnaire de défense est responsable de l'application des dispositions relatives à la sécurité des systèmes d'information. Un « fonctionnaire de sécurité des systèmes d'information » s'occupe exclusivement de leur mise en œuvre, en sensibilisant l'ensemble des utilisateurs publics aux procédures relatives à la SSI. En outre, le Haut fonctionnaire de défense du ministère des finances et de l'industrie a pour mission d'aider les entreprises dans la construction d'une démarche concrète de sécurité.

Afin d'installer la confiance dans les systèmes informatiques, l'État poursuit une mission de sensibilisation auprès des entreprises et des administrations, et une action normative par le biais des certifications. Loin d'être totale, la sécurité de ces systèmes reste aujourd'hui à parfaire. De nombreuses recherches sont donc en cours, notamment au sein des services de la Défense.

Le Centre de l'Armement pour la sécurité des systèmes d'information (CASSI) de la DGA travaille en collaboration avec le SGDN (la DCSSI), pour desserrer la dépendance de nos systèmes de sécurité et parfaire leur sécurité. En plus de l'élaboration des algorithmes de cryptographie à usage militaire, le CASSI suit donc de près les évolutions technologiques survenant dans le secteur privé devenu, depuis longtemps déjà, le principal moteur des innovations technologiques dans le domaine des NTIC. Or, le marché des logiciels est aujourd'hui dominé par un nombre restreint de firmes, principalement américaines, qui détiennent un pouvoir de quasi-monopole. Cette situation crée une dépendance stratégique des entreprises et administrations françaises vis à vis de fournisseurs étrangers, dépendance d'autant plus problématique que les défaillances de ces systèmes ne semblent pas toutes être

d'ordre accidentel. Les services de renseignements américains ont notamment été accusés d'avoir piégé certains logiciels (« Promise » ou « Lotus Notes ») afin de se ménager des possibilités d'accès sur les fichiers de firmes ou administrations étrangères. La DGA travaille donc sur l'exploitation de logiciels indépendants (Linux) afin d'élever le degré d'autonomie de nos systèmes d'information.

Maîtriser les technologies de l'information et de la communication pour ne pas dépendre exclusivement d'un fournisseur de logiciels étranger, participe au renforcement de la souveraineté. Mais cela permet également de lutter contre les réseaux de plus en plus nombreux qui exploitent à des fins malveillantes les opportunités offertes par ces développements technologiques. Chargée de la veille technologique sur ces menaces, la DCSSI s'attache à la mise en œuvre opérationnelle des attaques informatiques et cherche à perfectionner ses outils offensifs. Cette compétence sera amenée à se développer en collaboration avec les services civils, si l'idée d'une « police de l'Internet » est finalement adoptée.

La Défense suit donc de près les évolutions technologiques dans le domaine des NTIC, afin d'adapter rapidement ses systèmes de sécurité et contrer les nouveaux dangers, tant militaires que civils, nés de ces transformations.

Capacité à faire des équipements innovants

Pour répondre aux exigences des armées en OPEX, la DGA et ses partenaires industriels travaillent sur le développement d'armes non-létales. Armes de maîtrise de la violence⁴⁰, elles permettent d'affronter les phénomènes de foule ou de panique, de manière proportionnée. Utiles dans le cas d'opérations de rétablissement de la paix, ces armes le seraient également pour les acteurs de la sécurité. Imaginons un scénario catastrophe où une ville, victime d'un attentat biologique, devrait être placée en quarantaine pour éviter la propagation d'un virus. Comment, alors, maîtriser les populations en proie à la panique? Faudrait-il légitimer le recours à la force ? Dans une telle situation, il est probable que des armes non-létales pourraient faciliter le travail des forces de l'ordre chargées du confinement des populations, même si, bien sûr, elles ne règlent pas les problèmes éthiques soulevés par l'instauration d'une telle quarantaine.

La DGA développe, en outre, des programmes d'étude amont qui intéressent les acteurs de la défense civile. Elle travaille ainsi sur la réalisation de drones permettant

⁴⁰ On peut compter, parmi les armes non-létales, différentes catégories : armes de maîtrise des individus (filets, générateurs d'ondes sonores à très basses fréquences...) ou de contre-mobilité (impulsions électromagnétiques...).

d'assurer la continuité des réseaux de télécommunications lorsque les réseaux classiques ne sont plus disponibles (catastrophes naturelles, technologiques, attaque terroriste...), ainsi que sur le développement de sources d'énergie portables, normalement destinées au fantassin, mais qui pourraient servir aux équipes civiles de secours intervenant dans des conditions délicates.

Une véritable synergie entre la communauté de la défense et les acteurs de la sécurité civile pourrait donc voir le jour en intégrant des objectifs à la fois militaires et de sécurité civile dans les projets développés. La Défense n'est donc pas seulement synonyme de mise en œuvre des forces armées et ses compétences débordent du cadre strictement militaire. Or trop souvent oubliées, celles-ci ne sont pas toujours exploitées à leur juste valeur. C'est pourquoi, cette dernière partie va suggérer une évolution des prérogatives de la Défense pour une meilleure intégration de ses savoir-faire dans la gestion de la sécurité globale.

QUELQUES PROPOSITIONS

Si la Défense dispose de compétences multiples et variées pouvant être utilisées dans le domaine civil, comment peuvent-elles s'articuler afin de profiter au mieux à l'ensemble des acteurs nationaux ?

Les quelques recommandations prospectives qui suivent cherchent à répondre à cette question en proposant certaines articulations possibles entre secteurs civils et militaires, dans le domaine de l'information et de la formation à la sécurité ou celui de la création des systèmes de sécurité.

Fournir une information fiable aux acteurs civils

Comme nous avons pu le constater tout au long de cet exposé, l'information est devenue un enjeu pour l'ensemble des acteurs nationaux, qu'ils soient militaires, civils, publics ou privés. Or, la collecte des informations stratégiques n'est pas toujours chose aisée dans l'environnement hyper concurrentiel et sur-informé qui est le nôtre. Les sources d'information ouvertes (médias, Internet...) sont encombrées de données plus ou moins fiables, dont il est difficile de vérifier la véracité et l'origine. La désinformation qui consiste à « *propager délibérément des informations fausses pour influencer une opinion et affaiblir un adversaire*⁴¹ » est aujourd'hui une pratique en pleine expansion, utilisée par des acteurs divers : services secrets étrangers, réseaux

41 Claude Michel, « *Maîtriser les crises par l'information* », in « Idées pour la Défense et la Sécurité », *Revue AGIR*, n°13, hiver 2003.

terroristes ou mafieux, ou entreprises étrangères cherchant à déstabiliser leurs concurrents.

Mettre à la disposition des acteurs clés (administrations, entreprises...) une source d'information fiable et certifiée comme telle par une instance indépendante, aiderait à lutter contre la désinformation. Procéder à un état des lieux sur les problématiques liées à la sécurité (dangers physiques, risque sanitaire ou écologique, menaces criminelles...) ou répertorier les attaques informatiques identifiées et les assortir de conseils pour améliorer la SSI, permettrait aux opérateurs privés, comme publics, de disposer d'une base de données utile. Les acteurs de la défense, en collaboration avec d'autres services publics (ministère de l'économie et des finances, AFSSaPS...) pourraient très bien s'inscrire dans ce projet en apportant leur expertise technique en matière de gestion des risques et leur réflexion stratégique et prospective sur les grandes problématiques liées à la sécurité.

Sensibiliser la population à la sécurité

Cet effort d'information aiderait peut-être le citoyen à prendre conscience des véritables dangers qui pèsent sur sa sécurité. Dans un monde de plus en plus opaque et dangereux (affaiblissement de la distinction entre sécurité interne et externe, fragilités économiques et démographiques, prolifération ADM, terrorisme...), il est nécessaire de remobiliser des citoyens qui paraissent se désintéresser totalement de leur avenir collectif. Peut-être faut-il aujourd'hui « revoir le « *contrat social* » fondé sur la base de l'échange liberté-sécurité entre l'individu et la puissance publique »⁴². Le citoyen doit lui aussi prendre ses responsabilités en terme de sécurité. Mais, cette évolution doit passer par une sensibilisation de tous les citoyens à une culture commune de sécurité car « l'ignorance expose les individus et les pays à des formes de servitudes⁴³ ».

De l'éducation des jeunes générations à la formation continue des adultes, la sécurité devrait faire l'objet d'un enseignement plus poussé, afin de doter les citoyens des réflexes nécessaires en cas de situations imprévues. La seule réglementation étatique ne suffit plus. Au sein des établissements scolaires, par exemple, des mesures anti-incendie sont en vigueur ; mais quel est véritablement le nombre d'exercices d'évacuation effectués, par an, et quelle initiation aux gestes de secours les jeunes reçoivent-ils ? Un tel apprentissage est devenu une nécessité et devrait être prolongé à chaque étape de la vie du citoyen. Former les citoyens aux gestes élémentaires de

42 Eric de La Maisonneuve, « Pour un concept de sécurité », Ibid., p. 21.

43 Institut des hautes études de défense nationale, *Comprendre la Défense*, Economica, Paris, 1999, p. 208.

protection et de survie et leur inculquer une culture de sécurité transposable dans leurs activités professionnelles et personnelles est un objectif à atteindre.

Les acteurs de la sécurité civile et militaire pourraient alors contribuer à cet effort collectif en participant de manière marginale à la formation du citoyen. Ce travail d'information et d'animation permettrait, en outre, de renforcer le lien armée-nation aujourd'hui quelque peu distendu.

Renforcer la sécurité des entreprises

Une des attributions de la Défense en matière de défense économique concerne la sécurité des sites « sensibles ». Si celle-ci relève normalement de la responsabilité de l'industriel, la production des normes et des habilitations incombe à l'État. Toutefois, la notion de risque n'est pas toujours bien intégrée par toutes les PME qui continuent à percevoir la sécurité comme un coût non recouvrable, et non comme un investissement de long terme. Si cette perception semble avoir été ébranlée par les événements de septembre 2001 (attentats de New York et accident AZF à Toulouse), une campagne d'information à destination des responsables de PME reste nécessaire. Familiers de ce type de problématique, les acteurs de la défense pourraient faire partager leur connaissance du risque. Assurant depuis longtemps la protection de sites militaires sensibles, ces derniers, notamment les ingénieurs de l'armement, ont l'habitude de concevoir de tels systèmes et de détecter leurs défaillances. Faire bénéficier les entreprises françaises, ou les organismes publics chargés de les contrôler, de leurs expertises, permettrait de renforcer le niveau de sécurité global des sites industriels. De même, encourager les parcours professionnels mixtes, alternant entre postes directement liés à la sécurité et postes opérationnels, aideraient à la diffusion d'une meilleure culture de sécurité au sein des entreprises. Cette pratique, qui se développe d'ores et déjà spontanément, car de plus en plus de jeunes ingénieurs s'orientent vers des emplois de sécurité, va dans le bon sens. Ainsi, peut-on imaginer une généralisation de ce type d'emplois, voire même la création d'une nouvelle profession entièrement dédiée à la sécurité. Les acteurs de la défense pourraient alors participer à la formation de ces nouveaux cadres en les faisant bénéficier de leurs expertises et retours d'expériences.

La Défense pourrait en outre jouer un rôle de conseil auprès des entreprises dans le domaine des systèmes d'information. Les entreprises françaises, à la différence de leurs partenaires anglo-saxons, n'ont pas une culture très développée de la sécurité, et font même parfois preuve « d'une certaine naïveté »⁴⁴. Cette situation est parti-

⁴⁴ Yves le Floch, René Neyret, « Interview de J.P. Vuillerme, directeur de la sécurité chez Michelin »,

culièrement critique pour de nombreuses PME-PMI. Ces entreprises, dont certaines sont de véritables réserves d'innovations, sont trop souvent victimes de leur méconnaissance des risques en matière de protection des informations. Il conviendrait d'aider ces industries innovantes en les appuyant et en les conseillant dans leurs démarches sécuritaires. Comme le propose J.P. Vuillerme, directeur de la sécurité chez Michelin, on pourrait imaginer certaines structures locales servant de relais et de soutien à ces PME, en leur offrant par exemple « *les services d'experts à temps partiel* » ; experts qui pourraient être en partie formés par la Défense à ses méthodes de protection des systèmes d'information.

La protection des industries stratégiques : quel rôle pour l'État ?

En matière de défense économique, l'État remplit une tâche de conseil et de codification ; mais a-t-il le pouvoir et la légitimité de défendre et protéger ses industries stratégiques face aux règles de la concurrence et du marché ? L'État pratique déjà une politique de sécurité économique en soutenant certaines entreprises par le biais de financements en R & D ou de réglementations avantageuses (politiques industrielles et commerciales, harmonisation fiscale..) ; mais peut-il intervenir de manière plus offensive, en freinant les regroupements industriels qui risquent de remettre en cause l'indépendance stratégique de la France ? Aujourd'hui, la tendance ne serait-elle pas plutôt à la diminution du rôle de l'État dans l'économie ?

Si le libéralisme gouverne bien l'économie mondiale, force est de constater que les États-Unis, qui en sont les ardents promoteurs, ont développé une stratégie industrielle très volontariste (voir supra). La France, et en son temps l'Europe, ne devraient-elle pas s'inspirer de ce modèle anglo-saxon, afin de protéger leurs industries stratégiques de plus en plus victimes de l'efficacité du système américain ? Les déboires de la société Gemplus⁴⁵ nous éclairent sur les lacunes de notre système et mettent à nu les risques encourus par l'Europe en terme d'indépendance stratégique. À l'heure où elle se lance dans de grands projets communs (Galileo, A400M), l'Europe ne devrait-elle pas également promouvoir l'innovation privée au rang des PME-PMI et protéger leurs activités ?

Bulletin de liaison de la C.A.L.A, n° 69, août 2002.

45 En pleine restructuration, la société française Gemplus, leader mondial de la carte à puce, est en train de passer sous contrôle américain. Or, de nombreuses voix s'élèvent aujourd'hui pour mettre en cause le comportement des dirigeants américains de la société. Ceux-ci auraient délibérément affaibli la société française afin de faciliter son rachat par des entreprises américaines. Gemplus possède en effet des technologies en matière de cryptage qui intéressent beaucoup les responsables américains.

Le renseignement, clé de la réactivité

Si la réactivité est bien aujourd'hui la clé de la réussite tant dans le secteur industriel que dans le cadre d'un engagement extérieur, elle doit aujourd'hui être renforcée sur le plan intérieur. Nous l'avons vu, les militaires et les acteurs de la défense sont formés pour réagir rapidement à des situations délicates. Toutefois, en matière de sécurité, la prévention est le corollaire nécessaire de la réaction. Réagir efficacement à une crise est une obligation, mais être en mesure de prévenir son éclatement et de la désamorcer, est une nécessité : tous les spécialistes s'accordent pour affirmer que la sécurité doit être traitée le plus en amont possible.

Cependant, nous ne partageons pas l'idée qu'un pré-positionnement de moyens militaires soit une mesure généralisable sur l'ensemble du territoire national. Au contraire une telle mesure pourrait rapidement s'avérer trop rigide face à des menaces imprévisibles et évolutives. Le renseignement nous apparaît comme un outil de prévention plus adéquat, voire même comme la seule certitude d'une réactivité accrue. Maîtriser le renseignement permet de lutter efficacement contre la volatilité de ces réseaux en agissant à la source de la menace. Dans le cadre de la lutte anti-terroriste par exemple, il s'agit de repérer les actes délictueux qui interviennent en amont de l'acte terroriste lui-même (acquisition de faux-papiers, détention d'armes, blanchiment...).

Le recueil, le partage et l'exploitation du renseignement doivent donc être assurés de manière centralisée et coopérative. La France dispose de différents services spécialisés (DRM, DGSE, DST, RG...) dont les actions sont coordonnées au sein du Comité interministériel du renseignement (CIR). Toutefois, le renseignement d'origine local, recueilli au niveau d'une commune (polices de proximité, associations locales...), est trop souvent négligé par les services centraux alors que la quantité d'informations est particulièrement abondante. Ces informations ne circulent pas, ou peu, car la culture du renseignement en France reste très centralisée et intègre difficilement les niveaux locaux. Si les contrats locaux de sécurité (CLS), qui établissent une coopération entre maire, procureur et préfet, permettent une meilleure intégration des dispositifs locaux dans l'organisation générale de protection et de sécurité, des efforts en matière de circulation des informations et de coopération, restent à fournir.

Cependant, la coordination entre les services, même centraux, reste limitée sur le plan opérationnel. Faciliter et accélérer les échanges d'information et l'interopérabilité entre services est donc une nécessité. Créer un service du renseignement

technique (décryptage, écoutes téléphoniques...) regroupant des compétences aujourd'hui dispersées entre les différentes structures, permettrait une exploitation centralisée des données utiles en terme de sécurité intérieure et extérieure. Un tel regroupement conduirait en outre, à une définition plus optimale des besoins opérationnels, ceci permettant d'éviter le développement de systèmes concurrents et non interopérables.

La DGA pourrait jouer un rôle central dans l'élaboration de ces outils communs aux différents services (bases de données géopolitiques ou psycho-sociologiques, outils d'aide au traitement des données, images satellitaires, avions, drones de surveillance...), puisqu'elle équipe déjà les armées avec de tels matériels. Les besoins en terme de renseignement interne et externe sont aujourd'hui de plus en plus communs.

CONCLUSION

Privilégier une vision prospective et une réflexion en amont sur la notion de sécurité est aujourd'hui primordial. Si la loi sur la sécurité intérieure et la création d'un Conseil de la sécurité intérieure vont dans le bon sens, certaines évolutions pragmatiques pourraient être envisagées afin de perfectionner le système actuel dans sa globalité. L'adéquation de plus en plus étroite entre les problématiques de sécurité intérieure et extérieure appelle une plus grande cohérence interministérielle, afin d'éviter les duplications inutiles de moyens humains et matériels.

On pourrait imaginer la constitution d'une Agence aux systèmes de sécurité, chargée de répondre aux besoins opérationnels en la matière pour l'ensemble des acteurs publics et privés. La réflexion sur la construction de cette agence et surtout sur l'articulation avec les services existants déjà mériterait à elle seule que s'y attelle un nouveau voire plusieurs groupes de travail. On peut cependant remarquer que, disposant d'ores et déjà de l'expertise (lutte NBC, sécurité des SSI, système de surveillance...) et des compétences nécessaires (maîtrise d'œuvre...) une DGA aux missions élargies pourrait offrir cette expertise et ces compétences et jouer un rôle central dans l'élaboration des outils et des moyens communs nécessaires⁴⁶. Ainsi qu'elle le fait aujourd'hui pour la défense, elle pourrait exercer une mission de maîtrise d'ouvrage des programmes aussi bien civils que militaires, ainsi que piloter

⁴⁶ Les compétences de la DGA s'exercent déjà au profit de certaines autorités civiles : en matière de sécurité pyrotechnique ou de certification des avions par exemple.

et coordonner la recherche fondamentale en matière de systèmes de sécurité, pour l'ensemble des acteurs nationaux.

Tout en améliorant l'efficacité globale du système de sécurité français, une telle agence aurait vocation à soutenir de manière coordonnée certaines activités aujourd'hui menacées par des intérêts étrangers. Sans développer de véritable politique industrielle, il s'agirait de renforcer la collaboration des pouvoirs publics et du secteur privé, en particulier dans le domaine des hautes technologies. Mais la création d'une telle structure demanderait une volonté politique forte et novatrice, en raison des coûts politiques d'une telle restructuration. Les avantages en seraient néanmoins notables et permettraient de créer une véritable dynamique des innovations en matière de sécurité. Il faut cependant constater que la tendance actuelle va plutôt vers l'harmonisation des structures dans un cadre européen.

En effet, la sécurité est aujourd'hui globale à plusieurs égards : globale au sens national puisqu'elle concerne à la fois la société, l'État et l'individu ; mais également globale au sens mondial. Aucun problème de sécurité ne pourra donc être résolu sans une collaboration active au moins au niveau européen. Si des progrès notables ont déjà vu le jour dans le domaine de la sécurité intérieure et de la gestion civile des crises⁴⁷, la construction européenne dans le domaine de la défense demeure un processus douloureux. Or, nous l'avons vu, la Défense dispose de nombreux savoir-faire en matière de prévention et d'anticipation des risques ; savoir-faire que les Européens doivent exploiter en commun pour renforcer leur réactivité. Développer une synergie européenne en matière de sécurité civile et militaire est aujourd'hui un véritable enjeu de la construction européenne. Si l'Europe veut être forte et conserver ses compétences stratégiques, elle doit investir dans ses industries innovantes et promouvoir une véritable stratégie de R & D au niveau européen. Cette évolution est fortement souhaitée par les industriels de l'armement qui insistent « sur la nécessité de créer une Agence européenne d'armement et de recherche stratégique »⁴⁸. En ce sens, le principe de création d'une Agence intergouvernementale dans le domaine du développement des capacités de défense, de la recherche, des acquisitions et de l'armement a été décidé au Conseil européen de Thessalonique et repris dans des termes similaires dans le projet de Convention⁴⁹. Toutefois, la création

47 La solidarité européenne s'est notamment exprimée à l'égard de l'Espagne, dans la gestion de la marée noire provoquée par le naufrage du Prestige et il y a fort à parier qu'elle jouerait également en cas d'attaque terroriste contre l'un des États membres. La Commission travaille sur les modalités d'une telle coopération, comme l'illustre l'organisation de l'exercice « Euratox » visant à tester la capacité des États membres à se porter mutuellement assistance.

48 Philippe Camus, Rainer Hertrich, Denis Ranque et Mike Turner, « Défense européenne il est grand temps d'agir ! », *Le Monde*, 28 avril 2003.

49 La Convention parle d'une Agence européenne de l'armement, de la recherche et des capacités militaires.

d'une instance regroupant l'ensemble des pays européens dans le domaine de l'armement est un objectif dont la réalisation reste complexe. Or le besoin exprimé par les industriels, en matière de recherche stratégique est bien présent ; il ne concerne pas uniquement l'armement, mais l'ensemble des systèmes de sécurité. Les Européens ont des besoins sécuritaires communs, mais ils ne disposent pas d'une structure leur permettant de les coordonner de manière rationnelle. Pour pallier ce manque, la Commission européenne a décidé de lancer, à partir du 1er janvier 2004, une action préparatoire portant sur la recherche et technologie de sécurité. Cette action doit bénéficier d'un montant de 60 millions d'euros sur trois ans. À partir de 2006, elle pourrait être financée à hauteur de 400 millions d'euros par an ! La question se pose donc de l'articulation institutionnelle entre l'initiative de la Commission et les missions de l'agence intergouvernementale qui doit être mise en place en 2004.

Parallèlement, la création d'une Agence européenne de sécurité et de recherche stratégique, dont le principe pour le moment n'est donc plus d'actualité, aiderait à centraliser les besoins, tout en renforçant la cohésion globale et l'interopérabilité des différents éléments de sécurité nationaux (police, systèmes de sécurité des infrastructures vitales...). Le thème de la sécurité pourrait présider au développement d'une synergie entre États européens. Et peut-être même pourrait-on imaginer, à terme, qu'une telle structure puisse promouvoir à l'exportation les normes et les systèmes de sécurité développés en commun par les Européens. Une évolution dans ce sens contribuerait alors à renforcer la sécurité mondiale en permettant à un nombre croissant d'États de bénéficier des technologies de pointe en matière de sécurité.

Mais, le chantier de la sécurité européenne n'en est qu'à son commencement, tout reste encore à construire ; le temps est aujourd'hui à la réflexion et au débat ; débat que nos suggestions ont cherché à susciter.

LISTE DES SIGLES

ADM	Armes de destruction massive.
BMPM	Bataillon des marins-pompiers de Marseille.
BSPP	Brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP).
CASSI	Centre de l'Armement pour la sécurité des systèmes d'information.
CELAR	Centre électronique de l'armement.
CESTI	Centres d'évaluation de la sécurité des technologies de l'information.
CIR	Comité interministériel du renseignement.
CLS	Contrats locaux de sécurité.
DCSSI	Direction centrale à la sécurité des systèmes d'information.
DGA	Délégation générale pour l'armement.
DGSE	Direction générale de la sécurité extérieure.
DRM	Direction du renseignement militaire.
DST	Direction de la surveillance du territoire.
GDNBC	Groupe de défense nucléaire, biologique et chimique.
INVS	Institut national de veille sanitaire.
NRBC	Nucléaire, radiologique, biologique et chimique.
NTIC	Nouvelles technologies de l'information et de la communication.
OCT	Organisation criminelle transnationale.
OGZD	Officier général de zone de défense
OPEX	Opérations extérieures.
PME-PMI	Petites et moyennes entreprises ; petites et moyennes industries.
SGDN	Secrétariat général de la défense nationale.
SSA	Service de santé des armées.
SSI	Sécurité des systèmes d'information.
UE	Union européenne.
UIISC	Unités d'instruction et d'intervention de la Sécurité civile.

Des moyens adaptés

**L'espace au service
de la prévention et
de la gestion des crises**

Participants au groupe de réflexion

Le Groupe de réflexion GRAA n° 3 ayant mené ses travaux sur une période de plus de 12 mois, sa composition a été évolutive ; les membres qui ont participé aux discussions de synthèse et à l'élaboration des recommandations et propositions du rapport sont :

- ▶ Philippe Aubay (ex-ASTRIUM)
- ▶ Bruno Blachier (ex-ALCATEL), président
- ▶ Jean-Claude Bertagna (ex-THALES)
- ▶ Gérard Calenge (ex-DGA)
- ▶ Martin Champion (ESA)
- ▶ Didier Compard (ex-EADS)
- ▶ Colonel de Colombel (EMA Espace)
- ▶ Bernard Deloffre (ex-ALCATEL)
- ▶ Christophe Jacob (EUROSPACE)
- ▶ Jean Jamet (ex-SODERN)
- ▶ Claire Jolly (FUTURASPACE), secrétaire
- ▶ Bernard Laurent (ex-DGA)
- ▶ Général Lorenzi (CNES)
- ▶ Raymond Serradeil (AACHEAr), vice-président

Personnalités et experts consultés par le group

- ▶ Frank Brunet (Quai d'orsay)
- ▶ Amiral Combarieu (Assemblée UEO)
- ▶ Jean-Claude Cretenet (CNES)
- ▶ IGA Fayard (DGA/SPOTI)
- ▶ Christian Fontaine (ALCATEL)
- ▶ Général Gavoty (EMA Espace)
- ▶ Blaise Jaeger (ALCATEL)
- ▶ Emmanuel Lempert (GPE)
- ▶ Général Molard (ALCATEL)
- ▶ José-Manuel Pedregosa (Assemblée UEO)
- ▶ Gérard Petitalot (DAS)
- ▶ Patrick Prodhome (OTAN)
- ▶ Jean Pol Poncelet (ESA)
- ▶ Lt Colonel Teste (EMAA)

INTRODUCTION

Les menaces apparaissent de plus en plus différentes de celles de l'époque de la guerre froide où la dissuasion nucléaire était alors prépondérante. Les conflits récents ont mis en évidence d'une part la nécessité d'une Europe politique et de défense, et d'autre part le rôle majeur des systèmes spatiaux dans la prévention et la gestion de nouveaux types de crises.

La France et les autres puissances spatiales européennes n'ont pas individuellement la possibilité de se doter de la totalité des moyens satellitaires nécessaires pour, d'une part, assurer la prévention et l'identification des menaces et, d'autre part, se prémunir des risques associés aux crises. Ce constat incite la France et d'autres pays européens à voir ce qu'il est possible de faire ensemble dans le domaine de l'espace. Ceci n'exclut ni le respect de nos engagements dans le cadre de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (Otan), ni la capacité des grandes puissances européennes de juger les situations conflictuelles afin de pouvoir agir au mieux de leurs intérêts nationaux.

Le premier chapitre de ce rapport a pour objet de mettre en évidence l'évolution des risques et la nécessité d'une prévention des menaces. Il précise la nature des crises qui peuvent survenir qui sont susceptibles d'engendrer des dommages militaires, matériels, politiques ou économiques pour l'Europe. Ce chapitre souligne en particulier les apports des systèmes spatiaux existants dans la prévention et la gestion des différentes phases des crises.

Le second chapitre examine l'organisation politique, institutionnelle et organisationnelle de l'Europe, qui pourrait découler de sa prise de conscience de l'apport stratégique de l'espace pour sa défense. L'Europe spatiale civile qui existe et sa

composante militaire nouvelle qui pourrait prendre le relais des programmes nationaux ou bilatéraux existants, doivent s'organiser de manière cohérente et efficace au sein de l'Union européenne (UE). Un schéma organisationnel est proposé qui pourrait assurer une gestion pragmatique du développement des moyens spatiaux, en tenant compte de leur dualité.

Le troisième chapitre donne le contenu d'un programme spatial ambitieux, cohérent mais réaliste et fait l'hypothèse que l'Europe de la défense spatiale peut se mettre en place dans une structure optimale. Quel serait ce programme et dans quelle enveloppe budgétaire communautaire ? À court terme, les programmes nationaux en cours doivent se poursuivre, mais les thèmes d'un grand programme européen de recherche et de technologies spatiales, tenant également compte de la défense, sont à définir. Pour le moyen et le long terme, seront identifiées toutes les capacités spatiales à développer pour assurer une autonomie d'appréciation européenne. Un ordre de grandeur des coûts est donné pour que l'Europe puisse être considérée comme une puissance spatiale prête à tenir son rang de puissance à part entière dans un monde multipolaire et dans une coopération atlantique.

La conclusion de cette réflexion donnera principalement des recommandations sur ce qu'il importe de faire sur le court et le moyen terme.

LES CRISES ET LES APPLICATIONS DES SYSTÈMES

SPATIAUX

Les conflits récents qui se sont déroulés aux portes de l'Union européenne et les événements du 11 septembre 2001 ont tragiquement fait apparaître le besoin essentiel d'information afin de pouvoir faire face aux menaces de l'après guerre froide. Les moyens spatiaux développés d'une manière pragmatique doivent être capables de fournir des capacités indépendantes d'appréciation des nombreux risques actuels, ce qui doit permettre de renforcer la conduite d'actions diplomatiques et militaires. Afin de pouvoir cerner l'efficacité des systèmes spatiaux pour la prévention et la gestion des crises, il semble nécessaire d'identifier les risques actuels et les types de crises envisageables.

LA NÉCESSAIRE PRÉVENTION DES RISQUES FACE À L'ÉVOLUTION DES MENACES

Une grande puissance au ^{xxi}^e siècle se doit de disposer de moyens d'évaluation des risques et de surveillance des menaces de toute nature, afin d'avoir une totale indépendance dans son appréciation, avant que ces risques et menaces ne se transforment en crises, voire conflits. Les pays européens prennent peu à peu conscience de la nécessité d'atteindre une dimension politique et diplomatique communautaire, ce qui leur permettra de parler d'une seule voix, la voix de l'Union européenne. L'émergence de cette Europe, grande puissance partenaire des États-Unis, ne peut se concevoir sans une Europe de la défense et de la sécurité disposant de ses propres moyens, d'une part de surveillance et d'analyse des menaces, d'autre part d'interventions opérationnelles. Comme il sera mis en évidence par la suite, l'apport des systèmes spatiaux est essentiel en particulier dans les périodes précédant les crises.

La disparition de l'ordre bipolaire figé d'avant 1989 et la perception de la forte ambition de domination des États-Unis incitent des puissances régionales à vouloir protéger leur liberté d'action, certaines voulant acquérir une nouvelle dimension sur la scène internationale. En conséquence, un nombre croissant de pays ont progressivement accès à des capacités significatives, leur permettant ainsi de remettre en cause l'ordre international.

De part cet accroissement du nombre d'adversaires potentiels (États et groupes terroristes), la prolifération balistique avec ses charges associées nucléaire, biologique et chimique, constitue un risque majeur pour les intérêts vitaux français et européens. En effet, de par la fin de la bipolarité Est-Ouest, et des velléités d'hégémonie et de besoin de reconnaissance, la demande de capacité balistique croît ainsi que l'offre : le balistique appelle le nucléaire et inversement, et les pays proliférants pourraient exporter leur savoir-faire devenant ainsi pays proliférateurs et la prolifération s'auto-entretient. Cette dissémination des technologies balistiques, qu'il importe de relier à la libre disponibilité de systèmes de navigation autonome comme le *Global Positioning System* (GPS) et à l'arrivée sur le marché de l'imagerie spatiale métrique, fait peser une lourde menace d'armes de très grande précision, sur les forces européennes déployées sur les théâtres d'opérations.

Par ailleurs, la dépendance sans cesse croissante des forces et des États vis-à-vis des moyens spatiaux et la lutte pour la maîtrise de l'information à laquelle ces moyens participent pourraient conduire à un processus de militarisation de l'espace. Bien qu'en Russie ces projets semblent ralentis pour des motifs financiers, les États-Unis

mènent depuis longtemps des études sur ce sujet et la Chine semble également manifester de l'intérêt pour ce type de systèmes d'armes.

Dans la mesure où l'Europe souhaite développer son autonomie d'appréciation de la situation afin d'être capable d'effectuer la prévention des crises, elle doit se doter de systèmes spatiaux performants qui sont les seuls à acquérir des informations (imagerie optique et radar, écoute, etc.) en tout point du globe, de manière non intrusive, en temps de paix ou pendant les conflits.

Les différents types de crises susceptibles d'être rencontrés sont présentés ci-après.

LES CRISES EXTÉRIEURES ET LEUR TYPOLOGIE

Les crises évoquées ci-après sont volontairement limitées aux crises extérieures nécessitant, en cas d'échec de la prévention, l'intervention des forces armées. La catégorisation proposée permet de dégager quelques spécificités et de caractériser les composantes politiques et diplomatiques ainsi que l'engagement attendu des forces armées. Ces différentes formes de crises sont toutes précédées d'une phase de prévention qu'il importe de traiter le plus efficacement possible afin d'éviter si possible la phase de conflit armé.

Les crises visant les « États-nations »

Dans ces crises, la structure de sécurité, la structure économico-financière, la structure de production et la structure du savoir sont menacées par des acteurs qui visent des objectifs politiques, économiques, religieux, idéologiques ou nihilistes. Jusqu'à l'attentat du 11 septembre 2001, les armées ne semblaient pas concernées par de telles menaces qui étaient principalement du ressort de structure de type Interpol et Europol. Désormais, la présence d'éléments biologiques et chimiques dans certains attentats, nécessite l'engagement des armées, tant pour la défense du territoire que la participation à l'action militaire internationale, non plus contre un autre État mais contre des acteurs déterritorialisés qui exploitent les faiblesses structurelles des États. L'action des armées, et les contraintes d'emploi afférentes, s'apparentent cependant à celle régissant les conflits régionaux. *Dans le cadre de la prévention de ces crises, les moyens de renseignement et de communications ont une importance prédominante.*

Les déséquilibres régionaux

la base du mode d'implication de la France est fonction des accords de défense, des intérêts stratégiques et du maintien de son influence internationale. Les modes d'action peuvent être très variés, avec l'implication d'un ou de plusieurs corps d'armée, de moyens lourds ou légers, d'actions en national ou de la participation à des structures interalliées, et aller jusqu'à une responsabilité de commandement partielle ou globale. L'éloignement du théâtre d'opérations peut également varier de manière assez importante, nécessitant une capacité de projection et de soutien logistique. La grande diversité des terrains et milieux potentiels nécessite une forte capacité d'adaptation des hommes et du matériel. L'interopérabilité entre alliés s'avère également indispensable. Enfin, la capacité autonome d'appréciation de situation, celles de prise de décision et de commandement sont primordiales pour garantir la souveraineté nationale. *Les moyens de renseignements et de communications ont une très forte importance.*

Le sauvetage de ressortissants

Cette rubrique constitue une mission de l'État vis-à-vis de ses ressortissants à l'étranger, lorsqu'ils se trouvent dans un environnement social ou politique instable, faisant craindre pour leur vie. Les ambassades françaises des pays concernés jouent un rôle primordial dans l'évaluation de la situation et le déclenchement des actions de sauvetage. L'action militaire associée au sauvetage de ressortissants se caractérise par la rapidité et la capacité de pouvoir agir en environnement instable. *Les moyens de renseignements et de communications ont également un rôle très important.*

UTILITÉ DES MOYENS SPATIAUX POUR LA PRÉVENTION ET LA GESTION DES CRISES

Les moyens spatiaux jouent un rôle essentiel au niveau politique, diplomatique et stratégique, dans la phase de prévention des risques et d'analyse des menaces. Ils sont aussi importants dans la gestion opérationnelle des crises.

La prévention des crises

Lors de la phase de prévention des crises, il s'agit de recueillir le maximum d'informations, par la reconnaissance et l'écoute notamment, pour avoir sa propre analyse de la situation et pouvoir décider les actions à mener. Les systèmes spatiaux jouent alors un rôle primordial et unique du fait de leur discrétion et de leur caractère non

agressif dans l'observation des risques latents de crises avant que ceux-ci ne se transforment en véritables menaces. Les moyens spatiaux constituent dès lors un outil indispensable et irremplaçable pour les décideurs politiques leur permettant une autonomie de jugement et de décision face à une crise potentielle.

Les stratégies de prévention de crise s'appuient sur la diplomatie, l'échange d'informations, l'assistance économique et la coopération militaire. Déjà au niveau français, plusieurs organismes ont un rôle important dans cette prévention de crise, comme le Secrétariat Général de la Défense Nationale (SGDN), le Ministère des Affaires Etrangères, la Direction du Renseignement Militaire (DRM), et le Centre de préparation et de conduite des opérations de l'état major des armées. Il s'agira par la suite de voir comment cette prévention peut s'exercer au niveau européen.

Afin de mener à bien les actions de prévention, le renseignement – en particulier celui découlant des moyens spatiaux – joue un rôle de premier plan. Si l'Europe veut développer une autonomie d'appréciation des crises et être en mesure de mettre en œuvre les actions politiques adaptées pour les circonscrire, elle doit donc disposer de renseignement d'origine spatiale tous temps et de délais d'accès réduit en imagerie de haute résolution ainsi qu'en moyens d'écoute.

La gestion des crises

La gestion des crises découle d'objectifs politiques concrétisés par la définition d'une situation à obtenir à la fin de l'opération dans différents domaines : social, militaire, économique, humanitaire, et institutionnel.

Suite au déclenchement d'une crise ou au recueil de renseignements révélant un début de crise, le spatial demeure un outil utile et complémentaire à d'autres moyens (engins téléguidés, renseignement humain) pour gérer la situation. Lorsque la situation l'exige, l'exécution de la mise en place d'une force armée doit être rapide, pour répondre aux besoins tels que ceux des populations en détresse ou d'actions en cours. Plus le cadre géographique sera complexe, éloignement, infrastructures d'accueil déficientes, contraintes diplomatiques, plus il sera difficile de garantir une capacité d'exécution sans bons renseignements et bonnes communications, et, plus les moyens spatiaux seront d'une impérieuse nécessité.

Souvent l'action militaire prime au début d'une crise, car elle seule est en mesure de conduire les protagonistes à la raison, avec ou sans leur accord. Dès que la coercition obtient ses premiers résultats et que le jeu politique redevient possible (négociations, concessions, retraits...), les militaires s'effacent du devant de la scène

et assurent le soutien de la diplomatie. Le bouclage « politico-militaire » est devenu de plus en plus court : le cycle « propositions – questions – réponses – consultations – propositions » fonctionne en permanence entre les états-majors et les gouvernements des nations impliquées. Les capacités de renseignement, de télécommunication intra et inter théâtres et de protection active et passive de nos forces déployées demeurent primordiales.

Pendant cette phase la contribution des systèmes spatiaux est donc très significative. Les capacités de reconnaissance, de communications et d'écoute, de navigation et positionnement, déjà indispensables lors des phases de prévention de crise, sont également nécessaires pour préparer et mener les opérations, en particulier pour les modèles numériques de terrain qui peuvent être obtenus par des satellites d'observation militaires comme Hélios mais également par des instruments du satellite civil SPOT 5. Par ailleurs, d'autres moyens spatiaux, tels les satellites civils européens METEOSAT et METOP, permettent des prévisions météorologiques essentielles lors de conduite d'opérations. L'utilité du spatial est donc utile à tous les niveaux de gestion de crise, mais complémentaires des autres moyens terrestres et aériens.

Le tableau ci-après résume le rôle des systèmes spatiaux (actuels ou souhaitables) dans les différentes phases des crises permettant à l'Europe de la défense une certaine autonomie d'appréciation de la situation et de décision.

Rôle des systèmes spatiaux dans les différentes phases des crises

CAPACITES SOUHAITABLES	Anticipation, évaluation des menaces	Gestion de la crise	Sortie de crise
Reconnaissance optique et radar	xxx	xx	x
Télécommunications	xx	xxx	xx
Navigation, positionnement	x	xxx	x
Surveillance de l'espace	xx	xx	x
Météorologie et océanographie	x	xxx	x
Système ELINT / COMINT	xxx	xx	x
Surveillance balistique	xx	xx	

Nombre de x : niveau d'importance dans la contribution des moyens.

L'ESPACE AU SERVICE D'UNE EUROPE DE LA DÉFENSE

Comme nous l'avons vu, le spatial est une composante essentielle des processus de prévention et de gestion des crises. L'Union européenne est dans une phase de mise en place et d'évaluation de son organisation, de ses concepts et de ses procédures, relatifs aux aspects diplomatiques et militaires de la gestion de crise. L'Europe de la défense est ainsi en gestation, et le spatial doit y avoir sa place.

SITUATION POLITIQUE ET ÉVOLUTION POSSIBLE

Dans le cadre de la poursuite des objectifs de la Politique européenne de Sécurité et de Défense (PESD), les pays de l'Union européenne se sont engagés dans le développement de capacités militaires communes. Cette démarche commune, dans laquelle le spatial militaire ne peut être ignoré, est réalisée dans la perspective d'une autonomie stratégique de l'Europe, en parallèle d'un partenariat incontournable avec l'Otan. Mettre l'espace au service de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense est un processus politique difficile, mais il devrait se révéler comme un catalyseur de l'Europe de la Défense.

La volonté politique des acteurs européens : signes positifs et freins

À la différence de l'Otan, l'Union européenne ne dispose pas encore d'une structure militaire capable de conduire intégralement une planification opérationnelle de niveau stratégique : elle doit donc pour l'heure recourir aux moyens de l'Alliance atlantique ou de certains de ses États membres. En tête des capacités stratégiques dont l'UE devraient se doter se placent les moyens de commandement, de contrôle, de communication et d'information (C4I) : il s'agit de savoir ce qui se passe, de savoir décider et de pouvoir agir, et les moyens spatiaux sont essentiels dans cette perspective.

Dans la situation présente, on doit constater que la coopération relative à l'établissement d'une composante spatiale commune dans le cadre PESD se trouve, pour l'essentiel, limitée à la recherche de complémentarités des moyens de chaque état parmi les capacités des autres européens. Il est, par exemple, prévu un échange de capacités de programmation entre les systèmes d'observation HELIOS II, SAR-Lupe et Cosmo/Skymed. Sur proposition française, plusieurs États-majors européens

élaborent un Besoin Opérationnel Commun (BOC) en matière de systèmes d'observation pour les spécifications de l'architecture d'une nouvelle génération de systèmes au-delà de 2010. Aussi, dans les court et moyen termes, c'est d'une base limitée qu'il faut partir en escomptant que la constitution des capacités militaires communes dans le cadre de la PESD stimulera pour l'avenir la réalisation de programmes communs qui sont en général inexistantes, à l'exception de certains programmes duales de l'ESA.

Dans le cadre d'une future Europe politique et de défense, les objectifs à atteindre sont :

- une organisation européenne forte, aux plans politique et exécutif, pour les affaires de sécurité et de défense ; cet objectif semble encore lointain, mais des mesures politiques progressives peuvent être engagées par les pays européens.
- un financement communautaire des systèmes spatiaux.
- un État-major au sein de l'UE qui conduit les interventions décidées et définit les besoins. Enfin, une identité européenne dans ses composantes politique, technique et budgétaire.

On constate des signes positifs :

- une évolution lente des mentalités en Europe (par exemple, lors de la guerre du Kosovo, les Allemands ont pris conscience du besoin d'un renseignement optique et radar indépendant des États-Unis : le programme SAR-Lupe en a été la conséquence).
- les retombées potentielles qui pourraient résulter des travaux de la Convention présidée par Valéry Giscard d'Estaing.
- l'europeanisation partielle de l'industrie aérospatiale européenne, qui pourrait atténuer la recherche de la satisfaction des intérêts économiques propres à chacun des pays constituant des obstacles à l'élaboration d'une politique spatiale de défense commune.
- la décision et le financement de projet commun par l'Union européenne et l'Agence spatiale européenne : Galileo.
- la possible mutation à moyen terme de l'Otan due à l'élargissement et à une éventuelle réduction du financement américain qui renforcerait en conséquence la responsabilité militaire de l'Union européenne.

Il y a par ailleurs aujourd'hui des freins importants :

- l'élargissement de l'UE pourrait rendre plus complexe l'évolution vers une Europe politique et de défense.
- la perception différente de la dépendance et des intérêts stratégiques propres

- par certains pays, compte tenu de leurs relations privilégiées avec les États-Unis.
- les budgets actuels consacrés à l'espace.
 - et la volonté de certains pays de garder une identité nationale.

L'espace peut être un catalyseur pour l'Europe de la Défense

L'Europe a déjà obtenu des résultats remarquables dans divers domaines relatifs à l'espace, tels que ceux de l'Agence spatiale européenne avec ses développements scientifiques et ses capacités de mise en orbite. On doit également souligner la constitution en Europe d'une base industrielle de niveau mondial.

L'espace, qui comprend des technologies utiles pour la défense européenne, peut devenir un catalyseur pour l'Europe de la défense.

Le caractère spécifique des techniques spatiales incite à ce que l'espace militaire soit associé à l'espace civil. La conjonction des deux approches amènerait les travaux de recherche et les technologies, qui sont la plupart du temps communs, au niveau des seuils de rentabilité économique et d'efficacité de son exploitation tant civile que militaire.

Bien qu'un niveau appréciable d'intégration industrielle dans le secteur spatial soit désormais une réalité, il faut noter en revanche les progrès qui restent à réaliser dans la coordination, voire l'intégration, des agences nationales et les rapports à établir avec l'Agence spatiale européenne. De tels rapprochements devraient engendrer une dynamique sur les applications visant les court et moyen terme, au-delà des programmes scientifiques dont les orientations sont à long terme,

Une action résolue pour la promotion de la coopération dans le domaine de l'espace pourrait s'inscrire dans le contexte de la dualité de ce secteur, à la fois civil et militaire, et pour cela relever du second pilier de l'Union européenne sous l'égide directe du Conseil de l'Union.

Du côté militaire, il existe déjà des groupes de travail spécialisés, comme le groupe de coopération en matière d'armement (COARM), et celui traitant de la politique européenne d'armements (POLARM), qui ont travaillé dans le contexte de technologies duales et qui ont établi des liens avec la Commission pour donner lieu à

une réglementation européenne. Ce serait certainement à partir de ce cadre de réflexions qu'il deviendrait possible d'établir un projet de coopération institutionnelle solide qui prenne en compte les Agences existantes comme l'Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement (OCCAr) ou à créer comme l'Agence Européenne d'Armement ;

Du côté civil, une réflexion sur les programmes duaux fait son chemin à l'Agence spatiale européenne, qui a déjà participé à des projets de ce type de façon limitée.

La consolidation politique et diplomatique de l'Union européenne ouvre le chemin pour la mise en place des capacités de gestion commune et souveraine des crises. Mais pour répondre aux besoins d'une future Europe de la défense, il y a lieu de s'interroger sur le contenu d'un programme spatial militaire européen réaliste à l'horizon 2020 face aux menaces précédemment identifiées. Il apparaît indispensable d'engager dès maintenant un programme de R & T conséquent suivant trois axes majeurs :

- Indépendance stratégique pour l'appréciation des situations de crise et la conduite d'opérations.
- Pérennisation de l'accès à l'espace et protection de nos systèmes spatiaux en service.
- Détection autonome des menaces du « faible » au « fort » par une surveillance de la prolifération.

L'attitude qui consisterait à dire « tant qu'il n'y aura pas d'Europe politique et de défense, le financement d'un programme spatial européen par les États membres est illusoire, alors continuons la politique des petits pas » est une attitude attentiste nécessaire à court terme mais insuffisante pour la préparation de l'avenir. Les Européens doivent se mobiliser pour promouvoir un programme spatial cohérent et pragmatique vis-à-vis des menaces, en anticipant l'émergence d'une Europe de la défense.

ESQUISSE DE L'ORGANISATION POLITIQUE ET OPÉRATIONNELLE

Situation actuelle

Le spatial militaire européen se place dans le cadre plus large de la construction ardue de la défense européenne. À la différence de l'Otan, l'Union européenne ne

dispose pas encore d'une structure militaire capable de conduire intégralement une planification opérationnelle de niveau stratégique : elle doit donc pour l'heure recourir aux moyens de l'Alliance ou de certains de ses États membres.

L'Union européenne est en conséquence dans une phase de mise en place et d'évaluation de son organisation ainsi que de ses concepts et procédures relatifs aux aspects militaires des opérations de gestion de crise. Pour réussir cette évolution, sa coopération avec l'Otan demeure un élément important. Ce partenariat stratégique, qui doit permettre une assistance mutuelle pour les planifications opérationnelles, fera l'objet d'un exercice conjoint Otan-UE planifié en 2003. Cependant le véritable « baptême » opérationnel militaire de l'UE consistera à pouvoir relever l'Otan en Macédoine, ce qui est en train de se faire à partir du printemps 2003, puis, ultérieurement, en Bosnie-Herzégovine.

L'Union européenne a créé depuis le début de l'année 2001 :

- le Comité politique et de sécurité (COPS) ;
- le Comité militaire de l'UE (CMUE) ;
- l'État-major de l'UE (EMUE).

Mais la création d'une chaîne décisionnelle et de commandement strictement européenne, véritable clé de l'autonomie de décision dans laquelle le spatial est un outil indispensable, manque encore.

Développements à venir

Pour permettre la validation de capacités diplomatiques et militaires de l'Union européenne, plusieurs conditions sont à réunir :

- une normalisation et complémentarité UE-Otan, où les membres de l'Union européenne auront une part plus active dans la conduite d'opérations ;
- une pleine capacité de prévention et de décision autonome européenne, grâce à la mise en place et l'utilisation de moyens spatiaux notamment ;
- un certain approfondissement des règles de subsidiarité en matière diplomatique et militaire.

À moyen terme, lorsque l'Union européenne sera amenée à conduire des opérations de manière autonome, elle devra appliquer le principe de la « nation cadre ». Le Conseil européen choisira une nation cadre qui mettra à la disposition de l'UE un état-major interarmées de commandement d'opération de niveau stratégique, en vue de le multinationaliser avec des participants de tous les pays contributeurs. Les arrangements pourraient être préparés entre certains états-majors nationaux pré-

identifiés dès le temps de paix. Il sera de toute façon essentiel d'avoir un système d'appréciation des crises européen indépendant, où le spatial jouera un rôle primordial dans le cadre des C4I communs ou inter-opérables.

D'un point de vue politique, beaucoup reste à inventer pour répondre aux exigences d'une Politique étrangère et de défense commune. La création d'un Conseil de Défense au niveau du Conseil européen semble une étape logique afin de permettre aux donneurs d'ordres de l'UE de décider ou non de conduites d'opérations. Une chaîne décisionnelle et de commandement strictement européenne devra être aussi élaborée.

Quelle organisation pour gérer les programmes spatiaux militaires ?

Le spatial est un outil indispensable d'une indépendance stratégique de l'Europe, et doit avoir sa place dans le cadre plus large de la défense européenne de demain.

Tout d'abord, une instance politique au niveau du Conseil européen intitulée « Conseil de l'Espace » pourrait être créée. Ce Conseil de l'Espace, placé au même niveau ou partie intégrante d'un Conseil de Défense, rassemblerait les ministres européens responsables de la recherche et/ou du spatial, et serait chargé en particulier de définir la politique communautaire en matière de systèmes spatiaux gouvernementaux à partir des besoins civils et des besoins exprimés par le Conseil de Défense (voir diagramme plus loin). Des conseillers militaires, scientifiques et industriels assisteraient les ministres de ce Conseil de l'Espace afin d'utiliser au mieux les capacités duales des technologies spatiales lors de l'établissement de programmes de R & T.

Afin de mener à bien la réalisation des programmes spatiaux européens, une nouvelle structure au niveau européen, avec deux agences distinctes mais complémentaires, serait donc chargée de proposer et de conduire des programmes spatiaux répondant à la politique générale et aux besoins exprimés. Il s'agirait :

- d'une Agence Européenne de l'Armement et de la Recherche Stratégique, avec une Division des Programmes spatiaux qui assurerait la maîtrise d'ouvrage complète de tout système spatial militaire européen, développant directement le segment sol mais déléguant le segment spatial à une Agence spatiale européenne adaptée ;
- d'une Nouvelle Agence Spatiale Européenne, rattachée désormais à l'Union européenne avec une nouvelle Convention élargissant son domaine de compétences, avec sa nouvelle Direction des Applications de satellites de Défense assurant la maîtrise d'ouvrage déléguée du segment spatial des programmes

militaires, en coopération avec l'Agence Européenne de l'Armement. Cette structure « Agence Européenne de l'Armement + Agence Spatiale Européenne adaptée » chapeautée par l'Union européenne, devrait permettre de mettre en place les budgets communautaires relatifs à l'espace civil et militaire. Outre les programmes obligatoires qui seront décidés par le Conseil européen, chaque pays pourra ainsi choisir librement de contribuer financièrement à un système spatial militaire ou à un projet dual comprenant une composante militaire, si ces programmes sont optionnels. Cette formule dite « à la carte » est déjà en vigueur à l'Agence spatiale européenne. Elle permet d'intégrer des comportements non homogènes des différents États à l'égard des programmes communautaires décidés.

Son utilisation devra renforcer la compétitivité des entreprises européennes au plan mondial.

Plusieurs obstacles sont à négocier :

- la création d'une Agence Européenne de l'Armement, inspirée par exemple de la Délégation Générale pour l'Armement (DGA) française et de ses relations avec l'Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement (OCCAR) ;
- la Convention de la nouvelle Agence Spatiale Européenne adaptée et ses liens avec l'Union européenne, qui nécessitent des réformes importantes ;
- le statut des États membres de l'ancienne Agence spatiale européenne, avec un statut particulier à définir pour la Suisse, la Norvège et le Canada (actuellement membre coopérant).

Le retour géographique devrait être adapté ; d'ailleurs il perd une partie de son sens avec l'europanisation de firmes industrielles.

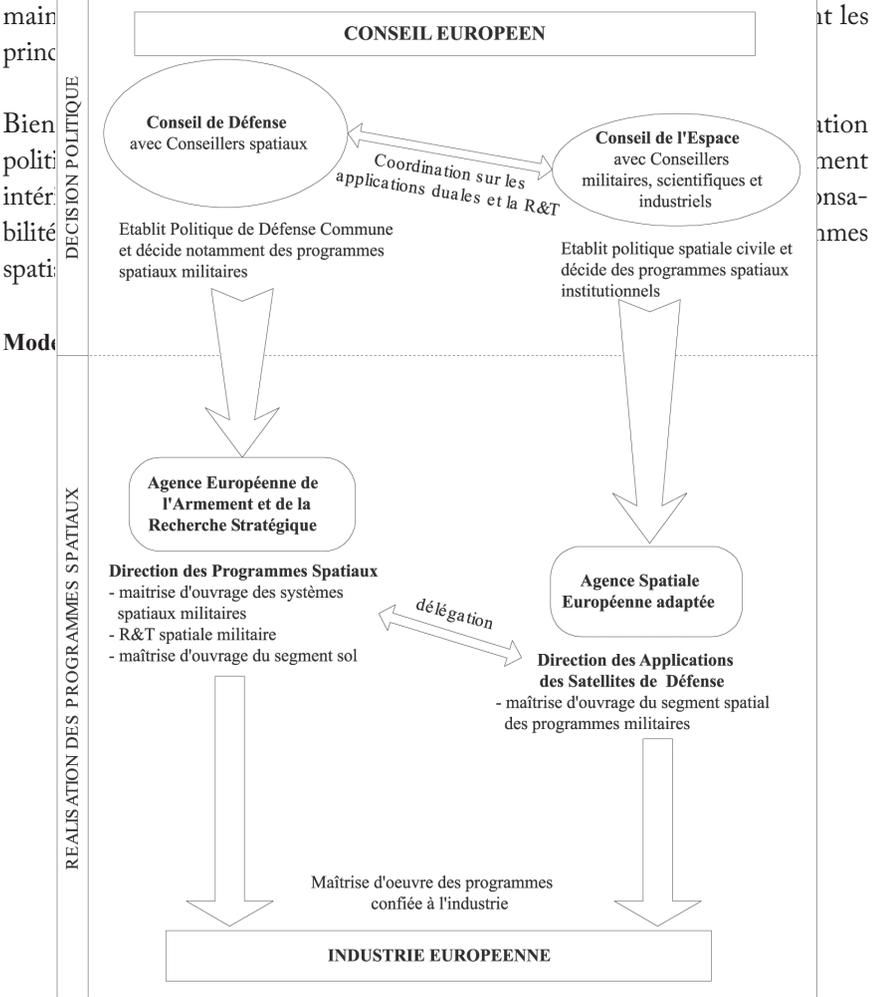
L'Agence Spatiale Européenne adaptée devrait s'organiser de façon interne (création d'une Direction des Applications de Satellites de Défense) pour traiter des programmes classifiés, avec de sérieux problèmes de propriété industrielle.

Mais l'Agence spatiale européenne actuelle a des atouts sérieux :

- une organisation qui a fait ses preuves ;
- la capacité de faire de la R & T dans de nombreux domaines ;
- une grande expérience des programmes multinationaux ;
- le très pragmatique système des programmes « à la carte ».

Enfin, une coordination et, si possible, une intégration plus poussée de tous les centres techniques dépendant de l'Agence spatiale européenne et des agences spatiales des États membres qui le souhaitent, est à opérer.

Le schéma d'organisation proposé ci-après n'est qu'une première ébauche. Quelle que soit la structure finale adoptée, il semble nécessaire qu'une claire séparation soit



UN PROGRAMME SPATIAL COHÉRENT ET RÉALISTE

PROGRAMMES À COURT TERME (5 ANS) : LA CONTINUITÉ DES PROJETS EN COURS ET L'ENGAGEMENT URGENT D'UN PROGRAMME DE R&T COMMUNAUTAIRE

Il convient d'une part de poursuivre l'actuelle « politique des petits pas » en assurant le futur des programmes actuels, notamment satellites et lanceurs en recherchant un élargissement de la participation, et d'autre part de mettre en place dès que possible un programme de R & T pluriannuel à caractère stratégique dont l'industrie a besoin pour préparer le futur et maintenir sa compétitivité.

La situation actuelle des programmes spatiaux militaires

Ce qui peut caractériser le développement de l'Europe spatiale militaire est d'abord la juxtaposition de systèmes pour la plupart nationaux : dans le domaine des **télécommunications par satellites**, on constate le développement parallèle des programmes Syracuse et Skynet, alors que se poursuivent les programmes de l'Italie et de l'Espagne mais la nouvelle proposition des Européens pour l'Otan découle toutefois de Syracuse, Skynet et Sicral ; à noter également que la différence d'approche entre la France (achat de systèmes) et le Royaume-Uni (achat de services) est aujourd'hui une difficulté qu'il faudra surmonter :

- pour ce qui concerne les **satellites d'observation et de renseignement**, les efforts pour aboutir à une solution unique dans la continuité d'Hélios I se soldent par les programmes en cours de lancement, tels que Hélios II pour la France, Cosmo/Skymed pour l'Italie, et SAR-Lupe pour l'Allemagne, ou projetés comme Pléiades pour la France avec une éventuelle coopération belge et suédoise, et Ishtar pour l'Espagne ;
- pour toutes les autres **applications strictement militaires** de l'Espace (renseignement Elint et Comint, surveillance de l'espace), la situation est marquée par l'inexistence même de programmes (exception faite de quelques démonstrateurs) et par l'absence quasi-totale de coopération.

La principale action communautaire en matière satellitaire a été la création du Centre de Torrejon qui pourrait alimenter le COPS et l'EMUE.

Les constatations portées ci-dessus doivent être cependant tempérées par l'existence d'une coopération européenne dans l'utilisation opérationnelle des moyens :

- entre les systèmes d'observation Hélios II, SAR-Lupe et Cosmo/Skymed, il est prévu un échange des capacités de programmation. Dans le même domaine, les États-majors ont élaboré un Besoin Opérationnel Commun (BOC) pour les spécifications de l'architecture d'une nouvelle génération de systèmes au-delà de 2010. On peut donc escompter qu'au travers de ce système d'échange, le dialogue va progressivement s'approfondir pour aboutir à des systèmes sol d'exploitation cohérents contribuant à une véritable capacité européenne ;
- pour les satellites de communications militaires, s'il faut bien constater leur multiplication et l'échec des projets comme Bi et Tri-Milsatcom, l'interopérabilité technique entre Syracuse et Skynet et avec l'Otan pour les plus hauts niveaux a été cependant prise en compte.

Des programmes d'aux stratégiques pour l'autonomie de l'Europe

Le spatial militaire constitue avec le spatial civil un ensemble très imbriqué. Cela est vrai des domaines scientifique, technique, industriel et commercial. On ne peut pas facilement isoler de cet ensemble le spatial militaire.

Il faut noter en particulier :

- ce qui concerne les *moyens de lancement* : le libre accès à l'espace pour l'Europe est stratégique et nécessite la continuité du programme Ariane ainsi que des possibilités de lanceurs complémentaires tels que Soyouz et Vega. L'existence d'un marché des satellites institutionnels européens est un facteur essentiel pour l'avenir du lanceur européen. Des engagements de nos partenaires sont ici de première importance sur le plan de l'accès à l'espace que le Centre national d'Études spatiales et l'Agence spatiale européenne développent ensemble. En premier lieu, le programme Ariane 5 doit être consolidé. Les évolutions potentielles à l'horizon 2010 pour préserver la compétitivité du lanceur en diminuant ses coûts doivent être validées ; dans ce contexte, l'organisation industrielle et commerciale devra s'adapter ;
- pour la navigation localisation : le programme Galileo doit donner à l'Europe son indépendance dans ce domaine. Le maintien des objectifs calendaires est donc une nécessité. Justifié économiquement et stratégiquement par ses applications civiles, il peut éventuellement servir à des systèmes d'armes futurs en accord avec les instances européennes en charge de sa sécurité ;

- pour les *satellites de communication* civils et militaires, ils partagent à un certain niveau la mission de transmettre des informations. Cette dualité se traduit notamment par l'utilisation de satellites commerciaux pour des besoins militaires (Inmarsat), le partage de plates-formes commerciales (Télécom 2), l'utilisation de plates-formes issues de la gamme commerciale mais qui doivent être durcies. Malgré le ralentissement actuel, le secteur commercial reste le plus dynamique et constitue le moteur de l'évolution technique, en particulier l'évolution vers des débits élevés et l'emploi de bandes de fréquences plus hautes.
- dans le *domaine de l'observation*, la commercialisation d'images de haute résolution est une réalité dès aujourd'hui. La spécificité militaire se situe plus désormais dans le libre accès à ces images et leur confidentialité, aux conditions de temps et de délais pour les obtenir et les renouveler, et aux traitements pour leur exploitation.

Sur le plan industriel, la chance de l'Europe est de disposer d'un outil de tout premier ordre au niveau mondial. Avec EADS pour les lanceurs spatiaux, Alcatel et Astrium pour les satellites. Les capacités de l'Europe spatiale dans le domaine de la défense seront largement accrues avec la possibilité de mobiliser les compétences et les moyens de l'Agence spatiale européenne à l'instar de ce que le Centre national d'Etudes spatiales a pu faire en liaison et coopération avec le ministère français de la Défense.

Une démarche prospective communautaire

En parallèle à ce programme européen de R & T et en approfondissement de la réflexion présente sur le rôle de l'espace dans la prévention des crises, l'Europe pourrait poursuivre la définition du champ des applications de l'espace pour ses propres besoins dans le domaine civil, sécuritaire et de défense. Pour ce qui est de la défense, ce pourrait être la continuation de la réflexion BOC.

Cette réflexion communautaire pourrait avaliser ou réorienter les différentes suggestions de ce présent document. Le financement de cette réflexion, qui ne devrait pas durer plus d'un an, pourrait être assuré conjointement par la commission européenne et l'ESA.

Vers l'engagement rapide d'un programme européen pluriannuel de recherche et technologies spatiales

L'ambition d'un grand programme spatial militaire à moyen terme passe par l'engagement urgent d'un programme d'envergure en matière de R & T de technologies

spatiales dans le cadre du programme européen de recherche stratégique actuellement envisagé par l'Union européenne. Deux raisons pour cela :

- la faisabilité des projets à moyen et long terme suppose le développement de nouvelles technologies de base ;
- l'autonomie stratégique de l'Europe de la défense impose de ne pas dépendre de sources extérieures, en particulier pour certains composants-clés, c'est-à-dire ne pas être sous la menace d'embargo.

La France, associée à d'autres pays européens, pourrait prendre l'initiative d'engager la réflexion sur un grand programme européen de R & T, avec financement communautaire. Le financement d'une « recherche stratégique » au sein de l'UE est ainsi actuellement à l'étude. Elle doit inciter les autres membres, notamment la Grande-Bretagne à identifier les domaines de prédilection pour que la dynamique ainsi créée puisse être pérennisée à long terme.

Les domaines devant être couverts (quelques thèmes sont donnés à titre d'exemples) :

- composants critiques (en termes de technologies nouvelles et d'autonomie d'approvisionnement) : microprocesseurs européens plus rapides, détecteurs visibles et infrarouge, circuits MMIC, grandes matrices pour l'alerte avancée, composants EHF ;
- durcissement, protection, « survivabilité » : anti-brouillage des communications, agression nucléaire, agression optique laser ;
- technologies plates-formes et charges utiles : micro-propulsion, équipements pour le contrôle d'attitude, nanotechnologies, équipements dans de nouvelles bandes de fréquence, régénération des signaux à bord ;
- traitement des données à bord et au sol : traitement des images, réduction des temps d'accès, processeurs EHF ;
- technologies des lanceurs : études de lanceurs futurs afin de réduire les coûts de lancement ;
- architecture « Système » : liaisons inter-satellites, constellation de satellites, système d'écoute géostationnaire, de surveillance et d'alerte avancée.

La recherche du financement de ce grand programme de technologies spatiales doit s'inscrire dans une double dynamique, celle de l'Europe de la défense et celle de l'Europe de la recherche. Une Commission ad hoc devra assurer une concertation entre les actions de ce programme orienté vers les applications de défense et celles engagées par l'Agence spatiale européenne et les agences nationales pour les besoins civils. Le lancement de démonstrateurs en coopération doit être un objectif commun de ce programme de R & T. Engager cette étape essentielle à court terme est le

meilleur moyen pour préparer l'avenir et offrir un temps suffisant pour faire adhérer les Européens à un programme spatial militaire européen à moyen terme.

Les satellites de reconnaissance ont nécessité en particulier des financements lourds, ce que ne manquent pas de souligner les détracteurs du spatial militaire. Il est vrai que le système Hélios II est d'un coût élevé dû en partie au déroulement perturbé du programme qui a souffert, entre autres, des difficultés de la coopération franco-allemande (mise en *stand-by* entre 1995 et 1997). Aujourd'hui, il y a tout lieu de penser que le développement des technologies mentionnées ci-dessus permettra de développer des projets moins onéreux sur des plates-formes de plus petite taille avec en conséquence des coûts de lancement réduits.

POUR LE MOYEN TERME (10 ANS), UN PROGRAMME SPATIAL MILITAIRE COHÉRENT DANS LE CADRE EUROPÉEN

À l'horizon de 10 ans et dans un contexte européen (institutions et budget), il s'agit, d'une part, de préparer un programme spatial ambitieux mais réaliste couvrant l'essentiel des besoins stratégiques d'une Europe de la défense, d'autre part, d'engager les programmes militaires les plus urgents dans le cadre institutionnel européen avec une adhésion « à la carte ».

On peut considérer que, dans cette catégorie, le financement des projets se fera dans la continuité, mais s'agissant de projets multilatéraux, leur élargissement à un maximum de pays européens doit être recherché.

Observation

Un système de reconnaissance optique prenant la suite d'Hélios II et comprenant : 2 ou 3 satellites de résolution submétrique pour le renseignement stratégique, les désignations d'objectifs et l'évaluation des frappes, complétés par l'imagerie métrique fournie par le système civil Pléiades ; une constellation de 12 microsattellites de résolution métrique pour le renseignement et la surveillance tactique (délais de revisite de 4 heures), pouvant être complétée par des drones si on veut assurer la permanence de l'observation.

Un système opérationnel européen, militaire ou dual, de reconnaissance radar comprenant : des satellites d'observation radar de résolution décimétrique ayant

accès à tout point du globe dans un délai de 24 heures ; une constellation de micro-satellites radar de résolution métrique, en complément du système optique.

Un système sol permettant de combiner les données optiques et radar des satellites précédents.

Les applications de Sécurité du programme communautaire GMES (*Global Monitoring for Environment and Security*) de surveillance de l'environnement. À l'horizon 2010, on peut estimer que le programme cadre GMES comprendra des satellites optiques et radar de résolution métrique permettant de contrôler l'environnement (pollutions...), d'évaluer l'effet des catastrophes naturelles (inondations, tempêtes, incendies, etc.) ou provoquées par des hommes (guerre, actes de terrorisme...). Ces systèmes contrôlés par l'Europe pourront être utilisés pour la Sécurité européenne : il s'agit notamment de la détection multi-spectrale par lidar et la localisation des attaques chimiques et pollutions volontaires. Ces satellites devraient permettre également de détecter des leurres. Cependant, leur résolution et leur capacité de revisite ne seront pas suffisantes pour satisfaire tous les besoins de la défense.

Télécommunications

L'infrastructure Télécoms nécessaire est un réseau fédérateur de réseaux hétérogènes multi-capteurs, Multi-Utilisateurs offrant une interopérabilité maximale. Ce réseau fédérateur sera de type NCW *Network-Centric Warfare* où l'information échangée ne conserve plus l'unité de temps ni l'unité de lieu. Cela induit un besoin gigantesque en bande passante qui doit être maîtrisé. Cette technologie de l'information nécessite une combinaison de moyens, de systèmes de type commuté et de systèmes de type diffusion (*Broadcast, Multicast*).

Les applications possibles de ces réseaux hétérogènes sont :

- secours par satellite des réseaux métropolitains d'infrastructure (SOCRATE) ;
- Intranet de théâtre : accès à haut débit à des serveurs de données militaires (*Internet Protocol*) utilisant des solutions civiles sur un théâtre, mise en œuvre du standard DVB-S/DVB-RCS ;
- échanges maillés d'informations numérisées à haut débit protégés ECCM utilisant la fréquence EHF, la protection antibrouillage des antennes satellite réception et les techniques de régénération du signal en orbite ;
- extension de cet intranet du niveau Armées au niveau régiment, bataillon, compagnie de façon à obtenir sans délai des communications de campagne ;

- optimisation dynamique des ressources au bénéfice d'utilisateurs ayant un besoin de trafic sporadique (niveaux subalternes, centres distribués (*network centric*) ;
- transport à longue distance de données à très haut débit (aller) et de liaison de contrôle (retour) entre des vecteurs de renseignement aéroportés ou satellitaires et des centres de traitement et de commandement soit en optique, soit en radio-fréquence ;
- communication avec des mobiles : de type GSM en bande L ou S ; de type aéronef par exemple en UHF ; extension de couverture des liaisons tactiques par satellite (JTDS) ;
- extension mondiale de couverture : messagerie mondiale en temps différé utilisant une petite flotte de micro satellites en orbite basse ; coopération internationale ; liaisons inter-satellite.

Positionnement, datation, guidage

La justification de la décision du projet Galileo par l'Agence spatiale européenne et l'Union européenne est civile et économique. Galileo serait également fondamental pour des applications de défense ; son développement dans les délais prévus est impératif pour échapper à la dépendance du GPS américain.

L'aptitude de l'UE à gérer le déploiement et la mise en œuvre d'un code spécifique gouvernemental en l'absence de structure intégrée de sécurité devra être confirmée. En vue de ces applications futures, un dispositif anti-brouillage à la réception est à développer.

Aujourd'hui, l'utilisation du GPS, en coopération avec l'imagerie spatiale à haute résolution, permet de planifier les actions du ciblage sans aller dans des conditions optimales de sécurité et de discrétion.

Le projet européen Galileo peut permettre demain à l'Europe de la défense d'acquiescer une autonomie en matière de navigation, de positionnement des forces (militaires et de police) à des fins de protection des intérêts vitaux et stratégiques. Enfin, couplé avec les outils de géographie numérique et de cryptage de haute sécurité, le système Galileo pourrait participer au guidage des futurs systèmes d'armes européens, notamment les missiles de croisière (guidage vers une cible désignée) dans la mesure où un accord est donné par les autorités communautaires qui le contrôle.

Écoute

Les satellites d'écoute électronique permettent d'effectuer l'analyse et la localisation des signaux électromagnétiques à usage militaire (ELINT : Electronic Intelligence) et l'interception des communications (COMINT : Communication Intelligence).

Les satellites ELINT sont particulièrement intéressants pour connaître l'emplacement et les caractéristiques techniques des moyens de communication et de détection des radars adverses. Ces satellites permettent également de déceler les zones d'activité militaire importante (localisation de bâtiments à la mer, zones de manœuvre ou de construction d'ouvrages importants, etc.).

Les satellites COMINT enregistrent, à des fins d'analyses, les communications qu'ils interceptent et les transmettent à la fois aux services de renseignement et aux services techniques, qui peuvent ainsi apprécier les capacités de l'adversaire et, par conséquent, son niveau technologique.

Deux systèmes opérationnels fondés sur des satellites en orbite basse sont envisageables :

- un système d'écoute ELINT pour détecter l'activité des radars, les localiser et en connaître les caractéristiques techniques, enfin, le cas échéant, de pouvoir les détruire. Ceci permet, par exemple, de localiser des navires en mer, ainsi que des batteries de missiles équipées de radar de conduite de tir. Ce système pourrait comprendre 4 à 5 microsatsellites (de l'ordre de 120 kg chacun).
- un système d'écoute COMINT, permettant l'évaluation du trafic de communication sur une zone donnée ainsi que l'analyse des caractéristiques techniques de ces communications. Ceci peut être réalisé par des micro-satellites. Par contre, l'écoute des communications (par exemple entre téléphones mobiles) nécessite des satellites en orbite géostationnaire.

Surveillance de l'espace depuis le sol

La France dispose d'un système expérimental de surveillance radar dénommé GRAVES. Il existe d'autres possibilités également en Europe (exemple : Allemagne). Une surveillance opérationnelle radar et aussi optique pourrait être développée au niveau européen. Il s'agirait d'avoir une connaissance précise donc d'identifier tous les objets spatiaux qui survolent le territoire. Ce système serait dual : rentrée atmosphérique des objets spatiaux, afin d'assurer la sécurité des populations.

Post – Ariane 5

Il existe déjà une convergence d'efforts importants d'un point de vue institutionnel mais aussi industriel. Il s'agit de conserver et de développer le savoir-faire européen en matière de lanceurs et leurs systèmes associés.

Les efforts actuels devraient être poursuivis, afin que les résultats de la R & T permettent d'une part de réduire les coûts de lancement et, d'autre part, d'appliquer les résultats des études sur les possibilités d'éléments réutilisables pour des futurs lanceurs.

À PLUS LONG TERME, DES SYSTEMES SPATIAUX NOUVEAUX ASSURANT À L'EUROPE DE LA DÉFENSE UNE AUTONOMIE TOTALE

À l'horizon de 20 ans, il s'agit d'acquérir une indépendance stratégique totale d'appréciation des risques, d'une part en développant les programmes spatiaux utiles au contrôle de la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs, d'autre part en se donnant les moyens et la possibilité de choisir de participer ou non de manière significative au programme américain de défense antimissiles.

Un système spatial cohérent d'appréciation autonome des menaces pour l'Europe

Un système autonome européen de satellites doit être envisagé pour la surveillance de la prolifération balistique, lequel sera complété ensuite par des moyens sol et/ou aéroportés. Un tel système est commun à l'ensemble des politiques envisageables de lutte contre la prolifération : surveillance de la prolifération, alerte aux populations, alerte et désignation aux radars et autres senseurs d'une défense active, localisation et identification de l'agresseur.

Ainsi le grand programme spatial à moyen terme qui vient d'être décrit doit se poursuivre et se développer ; en effet l'Europe devrait se doter :

- d'un système satellitaire de surveillance balistique permettant de contrôler la prolifération des missiles balistiques dans le monde ; de désigner l'adversaire pour la force de dissuasion française ; d'être l'un des éléments de détection d'un grand système antimissile européen ou transatlantique ; ce système pourrait comprendre 2 à 3 satellites géostationnaires équipés de caméras infrarouges

permettant de détecter les sites de lancement et de trajectographier les missiles balistiques. Un tel système spatial devrait être interopérable avec les systèmes américains ;

- d'un grand système d'écoute COMINT, à base de satellites géostationnaires, pour recueillir le contenu des communications téléphoniques, mais il suppose le développement d'une infrastructure sol très lourde pour en assurer efficacement l'exploitation à des fins de renseignement. Un tel système n'est pas hors de portée de l'Europe si elle accepte de mener des travaux de recherche et développement sur des grandes antennes (50 à 100 mètres de diamètre) ou de tout autre système équivalent.

La composante spatiale d'une défense antimissile exo-atmosphérique

Pour intercepter les missiles balistiques de portée inférieure à 1 500 km, une défense endo-atmosphérique est nécessaire. Des développements sont en cours en Allemagne, en France, en Italie et au Royaume-Uni (Aster Block I, radar M3R, MEADS, SAMOC). Ces développements doivent être poursuivis et accélérés mais ce volet ne concerne pas notre réflexion.

Contre des missiles balistiques à longue portée, une défense exo-atmosphérique devient nécessaire. Une défense exo-atmosphérique représente d'énormes investissements que l'Europe ne peut sans doute pas faire seule. Cependant nous abordons là des domaines dans lesquels l'Europe dispose de compétences et de technologies. Nous pouvons citer :

- la connaissance de la menace balistique, des systèmes balistiques et de leurs essais en vol - le développement des systèmes balistiques et tactico-balistiques de la Force nucléaire nationale a donné à la France des compétences exceptionnelles, voire uniques dans ce domaine ;
- la maîtrise du rendez-vous automatique (programme ATV : Automated Transfer Vehicle) qui opérera un premier rendez-vous automatique avec la Station Spatiale Internationale en 2004, l'accès à l'espace, les infrastructures orbitales et satellites.

Le retard européen vis-à-vis de la menace et du déploiement de la *Missile Defense* américaine ne provient pas de carences en matière de compétences et de technologies senseurs (intercepteurs, navigation-guidage-pilotage et autodirecteur infrarouge) mais de l'absence de projet fédérateur permettant d'intégrer ces atouts.

Cet effort d'intégration et de R&T, nécessaire à moyen terme dans ce domaine, permettrait à l'Europe de valider des technologies de haut niveau et placerait les Européens dans une position de négociation plus solide avec les États-Unis, autorisant une coopération euro-atlantique plus équilibrée.

Ceci devrait déboucher sur une initiative de développement d'un programme de démonstration d'interception exo-atmosphérique, et plus spécifiquement sur sa partie la plus noble, le véhicule tueur, dans le cadre d'une coopération de l'Europe avec les USA.

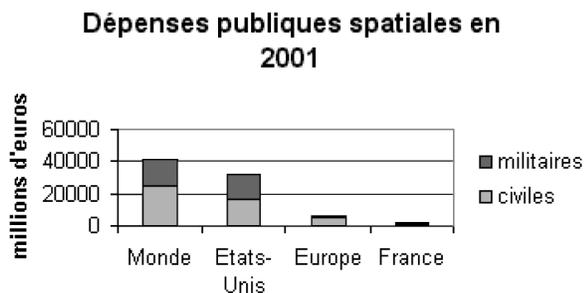
De tels développements technologiques présentent un caractère dual très marqué qui auront des retombées dans le domaine des lanceurs et des systèmes de missiles balistiques et, à plus long terme, dans le domaine du contrôle de l'Espace.

DONNÉES ÉCONOMIQUES D'ENSEMBLE ET ÉBAUCHE DE BUDGETS POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'EUROPE SPATIALE DE LA DÉFENSE

Les données rassemblées dans cette section ne visent qu'à donner une vue d'ensemble sur la situation et les perspectives du point de vue de l'économie et des budgets alloués dans les différents ensembles politiques et économiques.

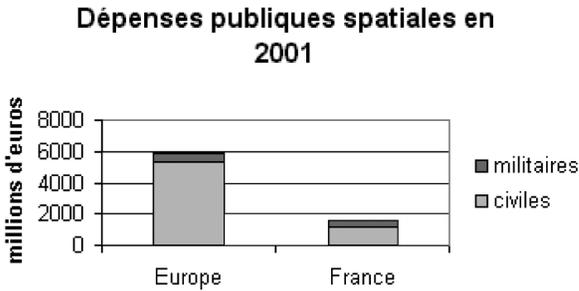
Analyse des dépenses spatiales dans le monde et en Europe

Le graphique ci-dessous situe bien les forces en présence dans le monde ; celui-ci est dominé tant dans le domaine civil que militaire par l'hégémonie américaine qui représente 32 milliards d'euros de dépenses publiques sur 42 milliards pour l'ensemble du monde.



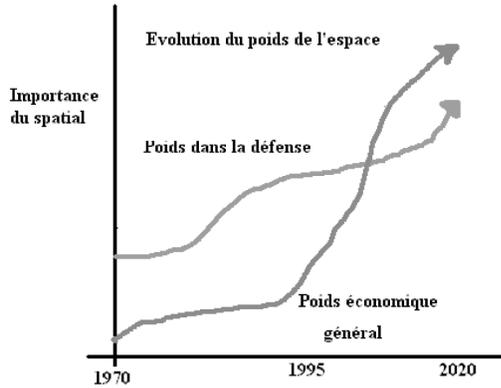
Les performances obtenues par les États-Unis à l'aide de leur moyens de communication et de positionnement dans la conduite des opérations inciteraient, dans la mesure où l'Europe ne veut pas être trop distancée dans ce domaine, à doubler l'effort indiqué dans la figure ci-dessus à propos des télécommunications et à prévoir un poste de dépenses pour le positionnement en complément du programme civil Galileo.

Avec une dépense publique de l'ordre de 6 milliards d'euros, l'Europe vient loin derrière, particulièrement si l'on se rapporte aux dépenses militaires. La part de la défense n'y représente que de l'ordre de 10 % de la dépense publique ; la part française est notable plus spécialement dans le domaine militaire où elle dépasse 50 % de la dépense européenne.



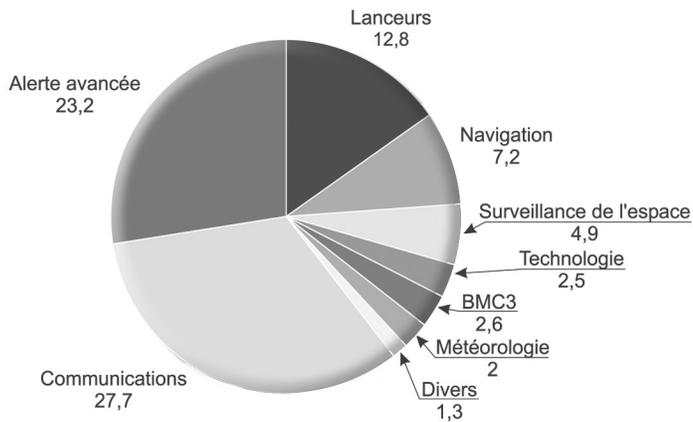
Il est également essentiel de noter le poids économique que prennent les activités spatiales. Au niveau mondial, à côté des 42 milliards de dépenses publiques, il faut ajouter 49 milliards d'euros d'activités spatiales commerciales. On atteint enfin un total de 167 milliards d'euros d'activités pour le secteur spatial si on y ajoute les revenus commerciaux des sociétés utilisatrices des satellites.

Pour l'Europe, pour un chiffre d'affaires de 5,5 milliards d'euros d'activités industrielles, en 2001, l'activité se partage par moitié entre la part institutionnelle et la part commerciale. Cette dernière est en forte croissance depuis le début des années 90, et il faudrait là aussi considérer la part des services associés, comme la diffusion des chaînes de télévision, qui décuple le poids économique de l'activité.



Le graphique ci-dessus, issu d'une étude américaine, illustre l'évolution du poids du spatial dans l'activité économique générale d'une part, et, dans la défense d'autre part. Dans les deux cas, le poids du spatial s'accroît avec le temps et marque des accélérations notables. La faiblesse de l'Europe dans le domaine spatial pourrait donc se révéler contagieuse à l'ensemble de son économie et de sa défense. Si en 2000, l'Europe a pu vendre autant de satellites commerciaux que les États-Unis, cela ne doit pas faire illusion, sur une période plus large, le rapport demeure de 1 à 5. En définitive, quand l'Europe consacre 15 € par habitant à l'espace, Les États-Unis en consacrent 115 € par habitant.

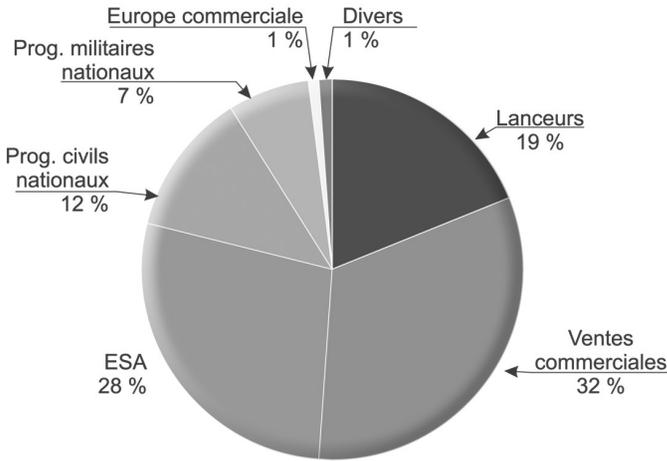
Budget spatial DOD 2003-2012 en milliards de \$



Le graphique, ci-dessus, donne une projection des budgets du DOD sur les 10 prochaines années dans les principales activités du domaine spatial militaire. Il faut

ajouter à ce budget un budget sensiblement équivalent (de l'ordre de 7 à 8 milliards de \$ /an) correspondant aux programmes classifiés, essentiellement les programmes d'observation optique et radar et les satellites d'écoute ELINT et COMINT.

Distribution des ressources spatiales

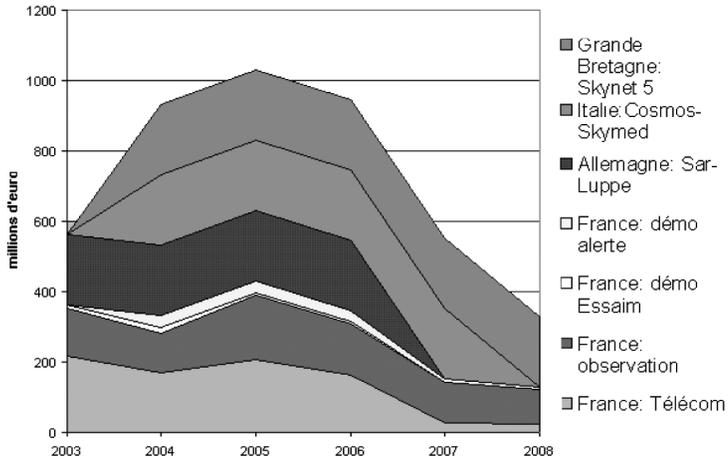


Le graphique ci-dessus illustre la distribution de l'activité spatiale européenne. La part militaire y apparaît faible (7 %) ; ainsi, en France, pays où le spatial militaire est le plus développé, elle n'atteint pas 4 % du budget d'équipement et d'étude du ministère de la défense alors qu'elle dépasse les 10 % aux États-Unis.

Ébauche du budget d'une Europe spatiale de la défense

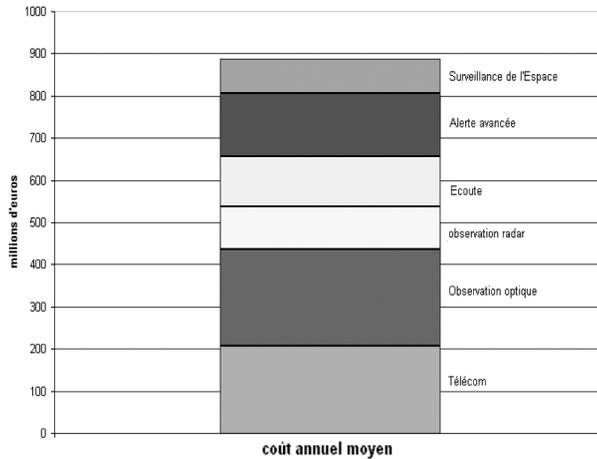
Effectuant une analyse des programmes des principaux pays européens ayant une activité spatiale importante, on aboutit au graphique suivant qui regroupe les budgets limités aux **programmes décidés** à ce jour apportant une contribution à l'effort de défense. Il y aurait lieu d'ailleurs d'y ajouter une part de l'activité lanceurs et celle liée à Galileo.

Distribution des crédits à vocation spatiale militaire en Europe sur le court terme (hors lanceurs).



On peut rapprocher cette distribution de celle que l'on estime correspondre à terme aux besoins budgétaires minimum que l'Europe devrait consacrer au secteur spatial militaire : ces besoins se traduisent dans le graphique suivant

Objectif d'une distribution budgétaire pour l'Europe spatiale militaire.



On constate ainsi que les crédits sont sensiblement du même ordre de grandeur, autour de 900 millions d'euros par an (hors contribution lanceurs et budget commun de R & T). Les conclusions qu'il semble donc possible de tirer de cette analyse des budgets sont que tout en ayant pris la mesure de l'écart qui existe entre l'Europe et les États-Unis, écart qui doit susciter un effort particulier de l'Europe pour en limiter les conséquences, il demeure envisageable pour l'Europe de mobiliser les moyens nécessaires à la mise en œuvre d'un projet spatial gouvernemental de défense cohérent capable de donner aux instances politiques une indépendance de décision et des moyens puissants pour la gestion des crises.

Le strict cadre des budgets militaires européens consacrés au spatial (moins de 600 millions d'euros) paraît insuffisant à cet égard, aussi c'est en consolidant ces budgets militaires avec ceux des moyens institutionnels réputés civils mais ayant une finalité de sécurité que le seuil critique et nécessaire pourra être atteint.

L'objectif de financement annuel moyen qui a été dégagé plus haut correspond au début de la prochaine décennie. Comme il apparaît dans le diagramme ci-dessus, la période 2006-2008 sera particulièrement critique ; c'est en effet dans cette période, à l'issue de la phase d'application des programmes actuels, que devra se mettre en place une réelle coopération européenne pour le développement des programmes communs de la prochaine décennie. L'autorité politique devra alors poursuivre ses efforts malgré les résultats qui devraient être alors déjà obtenus.

CONCLUSIONS / RECOMMANDATIONS

Aucun pays d'Europe n'a les moyens à lui seul de prendre en charge la totalité des moyens spatiaux nécessaires à la protection de son propre pays. En revanche, chaque pays peut, dans la mesure de ses possibilités et de ses ambitions politiques, contribuer à un effort communautaire européen, afin que se constituent progressivement des moyens de sécurité et de défense européens contribuant ainsi à l'élaboration d'une meilleure autonomie de l'Union européenne, sans pour autant remettre en cause l'Alliance atlantique. Il en résultera, au sein de cette Alliance, un poids relatif plus important de l'Europe en face du partenaire américain.

La réalisation de systèmes spatiaux au niveau de l'Europe devrait assurer une efficace prévention des conflits ainsi qu'une aide indispensable à leur gestion dans toutes les phases des crises. Une action coordonnée doit être entreprise par les nations européennes pour définir des systèmes spatiaux cohérents, efficaces et éviter les redondances inutiles. Afin d'emporter l'adhésion des différents États membres, il faut prendre pour principe que le renseignement d'origine spatiale en cas de crise soit mis à la disposition des différents services de renseignement des pays de l'Union.

Il paraît important de soutenir, auprès du Conseil européen, la création d'un « Conseil de Défense » et d'un « Conseil de l'Espace », qui auraient pour objectif de définir une politique spatiale européenne commune, civile et militaire, prenant en compte, en particulier, le caractère dual des technologies de l'espace. Les États membres de l'Union européenne seraient représentés au niveau des ministres avec des conseillers scientifiques, industriels et militaires pour assurer la cohérence. L'Agence spatiale européenne pourrait avoir une représentation consultative à forte connotation technique.

La mise en œuvre de la politique spatiale militaire de l'Europe devrait être de la responsabilité d'un organisme exécutif. Cet organisme pourrait être la future « Agence de l'Armement et de la Recherche Stratégique » qui assurerait dans sa Division des Systèmes spatiaux la maîtrise d'ouvrage des programmes spatiaux militaires.

Placée au sein de l'Union européenne, l'Agence spatiale européenne, dont la Convention devrait être adaptée pour prendre en compte les nouveaux aspects qu'implique la conduite de programmes de sécurité et de défense, aurait par délégation la maîtrise d'ouvrage du segment spatial de ces programmes. La forme du financement de l'organisme exécutif pourrait s'inspirer de celle de l'Agence spatiale

européenne avec des financements obligatoires (R & T notamment) et des financements « à la carte ».

Il paraît important de sensibiliser la classe politique européenne de l'importance des enjeux qui sont attachés à l'indépendance stratégique de l'Europe en matière spatiale. L'Europe spatiale s'est construite un patrimoine technique remarquable. Cette industrie qui est à la hauteur de celle des États-Unis malgré des budgets très inférieurs, est aujourd'hui en grave danger. Les gouvernements européens doivent prendre des mesures rapides pour la préserver.

Quelques axes directeurs sont proposés :

- Définir et lancer rapidement un large programme de R & T spatial militaire dans le cadre de l'Union européenne préparant les systèmes spatiaux du moyen terme et donnant à l'Europe une indépendance technologique ;
- Définir, dans le cadre européen (programmes à la carte), un programme spatial militaire cohérent dans les domaines de l'observation et des télécommunications, perpétuant les efforts déjà entrepris et permettant à l'Europe d'acquérir une autonomie totale en matière de surveillance des nouveaux risques, notamment ceux liés à la prolifération de missiles de moyenne et longue portée ;
- Sauvegarder et maintenir l'indépendance européenne acquise en matière d'accès à l'espace, et prévoir sa modernisation et l'abaissement des coûts dans le but impératif de maintenir cette capacité stratégique ;
- Identifier pour le plus long terme des programmes d'écoute (ELINT et COMINT), d'alerte avancée et de défense antimissiles.

Les instances politiques européennes doivent déterminer si l'Europe est en mesure de supporter seule la charge des investissements à consentir dans certains domaines stratégiques ou si elle souhaite rechercher des coopérations avec des puissances étrangères, notamment les États-Unis.

La réalisation de l'Europe de l'espace qui peut démarrer avant qu'une complète intégration politique de l'Europe ne se produise, devrait entraîner à terme l'émergence de cette Europe politique et de défense. Afin que les Européens s'engagent sur ces propositions de cet « Espace européen », il est nécessaire de montrer que la France ne cherche pas à tirer un avantage politique de cette orientation, mais plutôt qu'elle veut faire partager à l'Europe les connaissances qu'elle a accumulées dans ses programmes nationaux, en particulier dans la reconnaissance optique et radar, les communications spatiales, la navigation et localisation et les lanceurs, avec la perspective de constituer un ensemble plus puissant avec la participation de tous.

En conclusion, il est essentiel de doter l'Union européenne d'un programme spatial avec la composante de défense lui donnant une autonomie en matière de surveillance des menaces et de gestion opérationnelle des crises. Cela constitue un atout essentiel pour donner à l'Europe unie un statut de puissance à part entière dans un monde multipolaire.

L'espace peut être un catalyseur d'une Europe de la défense et de la sécurité, et d'une Europe politique.

**L'industrie de défense
peut-elle être autre chose
qu'un arsenal ?**

Participants au groupe de travail

Les auteurs

Hervé Hugué est directeur du cabinet Citia, conseil en achat public. Ses activités de conseil en stratégie d'achat et en organisation de la fonction achat l'ont amené à collaborer avec le ministère de la Défense.

François Lefaudeux est ancien Inspecteur des Constructions navales. Il a fait toute sa carrière à la DGA, en particulier à la DCN. Il a été adjoint au Délégué général de l'Armement au début des années 90.

Maximin Lisbonis a fait toute sa carrière à la DGA. Il a particulièrement travaillé dans les domaines de l'aéronautique et des missiles. Son dernier poste a été celui de sous-directeur « prix et marchés ».

Membres du groupe de travail

- ▶ Michel Barrière, ingénieur général de l'armement (2^oS), ancien conseiller du vice-président d'EADS, 24^e session du CHEAr.
- ▶ Michel de Launet, ingénieur général de l'armement (2^oS), ancien directeur du Celar et de la Seft au sein de la DGA, 10^e session du CHEAr.
- ▶ Philippe Hervé, ingénieur général de l'armement (2^oS), directeur plan produits de la division des systèmes blindés de Giat Industries, 34^e session du CHEAr, président de l'AACHEAr.
- ▶ Hervé Hugué, directeur du cabinet Citia, membre d'honneur de l'AACHEAr.
- ▶ François Lefaudeux, ingénieur général de l'armement (2^oS), ancien inspecteur des constructions navales, 16^e session du CHEAr.
- ▶ Maximin Lisbonis, ingénieur général de l'armement (2^oS), ancien sous-directeur « prix et marchés » de la DGA, 16^e session du CHEAr.
- ▶ Bruno Petit, contrôleur général des armées (2^oS), 9^e session du CHEAr.
- ▶ Paul Rigail, ingénieur général de l'armement (2^oS), ancien directeur général de la SNPE, 1^{ère} session du CHEAr.

Les auteurs remercient pour leur contribution à la réflexion

- ▶ Jacques Cardin, ingénieur en chef de l'armement, directeur de la division « Préparation du futur et propulsion » de SNPE.
- ▶ Olivier Dambricourt, ingénieur principal de l'armement, conseiller technique du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.
- ▶ Serge Duval, ingénieur en chef de l'armement, secrétaire général de Météo France.
- ▶ Michel Gonbert, ingénieur en chef de l'armement (CR), conseiller à la direction commerciale de Matra Baé Dynamics.
- ▶ Gérard Lepeuple, ingénieur en chef de l'armement, directeur délégué défense de Snecma.
- ▶ Pierre-André Moreau, ingénieur général de l'armement (2°S), directeur général de la division des systèmes d'armes et de munitions de Giat Industries.

INTRODUCTION

UNE INDUSTRIE QUI TROUVE SON ORIGINE DANS LES ARSENAUX

Dans un lointain passé et pendant longtemps les mêmes technologies étaient utilisées pour les applications civiles ou militaires : l'épée ne faisait pas appel à une métallurgie spécifique et les navires étaient eux aussi indifférenciés du point de vue de leur technologie. Crécy et l'arrivée en Europe des armes à feu ont changé la donne : la construction des canons demandait des compétences métallurgiques, scientifiques et techniques supérieures à la norme de l'époque. La conception des navires de guerre a également dû évoluer pour embarquer et mettre en œuvre cette arme nouvelle. La taille des navires de guerre de premier rang s'est progressivement accrue jusqu'aux limites permises par le matériau de l'époque, le bois. Les compétences de l'artisan ne suffisaient plus pour assurer la viabilité de tels monstres : il fallait des compétences scientifiques spécifiques. Par ailleurs, tant les forges et fonderies de canons que les chantiers navals demandaient un investissement considérable, il fallait également organiser l'approvisionnement en bois. La construction navale militaire française s'est trouvée dépassée notamment par la construction navale hollandaise. Il fallait organiser le rassemblement des compétences et, déjà à cette époque, assurer leur maintien.

Pour ce faire, la solution retenue a découlé directement de l'organisation du pouvoir royal en France. Après quelques tentatives d'affermage, sans doute jugées non concluantes, le pouvoir royal a créé des ateliers de fabrication et des chantiers spécifiques, les arsenaux royaux, exploités, dans notre vocabulaire actuel, en « régie directe ». La question de faire appel à l'initiative privée ne se posait pas. Le pouvoir créait parallèlement des manufactures royales pour fabriquer sa vaisselle et ses tapisseries. Seule, la cassette royale permettait un tel investissement. Le métier d'« industriel entrepreneur » n'était pas répandu en France. Les fortunes se faisaient surtout dans le commerce et la banque. Dans les autres pays européens ayant une tradition politique différente, l'appel à l'initiative privée était plus naturel, le climat politique ayant déjà suscité la création d'une classe d'entrepreneurs.

À l'époque, il était plus rapide de lever une armée puis de la former, sommairement, au combat que de développer les compétences scientifiques et techniques ou de créer les ateliers et chantiers navals capables de fournir à cette armée ou à cette marine les matériels nécessaires et efficaces.

Concernant la recherche et le développement (R & D), qu'elle soit générale ou avec une arrière-pensée de défense, la réponse française a également été institutionnelle ; son importance reconnue a conduit à la création de l'Académie des sciences par Colbert en 1666. Dans le domaine plus spécifiquement militaire, des institutions spécialisées ont été créées comme les unités de service de l'artillerie (également en 1666) ou l'enseignement de l'hydrographie en 1670. La même période a vu la création des écoles spécialisées (Ponts, Artillerie, Génie, Mines, Marine, Géographie), institutions réformées, complétées et restructurées pendant la Révolution et l'Empire, toujours dans le cadre d'un étatisme omniprésent.

Les arsenaux étaient entretenus même en temps de paix, prêts à augmenter leurs cadences si besoin, tout comme, aujourd'hui, les États maintiennent des forces armées permanentes prêtes à intervenir, l'efficacité au combat demandant maintenant un professionnalisme et un entraînement qui ne s'improvisent pas.

La grande industrie s'est créée en France au XIX^e siècle et le paysage s'est totalement modifié, ouvrant des perspectives et des solutions nouvelles pour l'intégration de l'industrie de défense dans le tissu industriel national puis, maintenant européen au moins, voire mondial. Même si les produits civils et les produits militaires répondent à des besoins et des spécifications différentes, les compétences nécessaires à leur fabrication et, pour une part, l'investissement matériel peuvent, dans certains secteurs, être communs ou, au moins, se renforcer l'un l'autre.

L'industrie aéronautique s'est créée au début du XX^e siècle sur initiative privée. Apparu dès la première guerre mondiale, le besoin d'un armement aérien performant s'est fortement accru par la suite, soulignant le rôle majeur que devait jouer l'industrie aéronautique. Au cours de son histoire, un arsenal de l'aéronautique a bien existé en France, mais son existence a été éphémère : créé en 1934, il a disparu en 1953. Depuis, la France a vu dans ce secteur la « cohabitation » de sociétés nationales et de sociétés privées.

Partout dans le monde, le statut juridique de l'industrie de défense a évolué. Peut-on, pour autant, parler de banalisation de l'industrie de défense ? Certainement pas, les matériels d'armements restent pour l'essentiel des produits spécifiques.

LES MATÉRIELS D'ARMEMENT

Les grandes catégories de matériels d'armement

Pour faciliter la réflexion, il est possible de classer les matériels d'armement en trois grandes catégories :

Les matériels de souveraineté

Les matériels de souveraineté concernent les États voulant intervenir sur la scène mondiale avec une réelle autonomie de décision. Entrent notamment dans cette catégorie : le nucléaire (armes et vecteurs), le renseignement stratégique, la cryptographie¹, les contre-mesures. Ces matériels se caractérisent par l'absence d'offre pertinente. Chaque État voulant s'en doter et pouvoir les utiliser pour sa propre sécurité, librement et sans risque, doit maîtriser l'ensemble de la filière, de la recherche à la production, jusqu'au maintien en condition opérationnelle. Ainsi, pour la cryptographie, se reposer pour les applications un tant soit peu sensibles sur des produits proposés par des pays tiers, sans connaître toutes les particularités de la « boîte noire » achetée, ne pourrait que conduire à des déconvenues ; de même, l'existence d'un marché civil pour l'imagerie satellitaire haute résolution n'ôte rien à son caractère stratégique.

Les matériels de supériorité

Parmi les matériels dits de supériorité se trouvent les avions de combat, les navires de guerre classiques, les chars de combat, les missiles tactiques, les systèmes de transmissions et de commandement classiques. Ce sont des matériels accessibles aux États qui en ont les moyens financiers, dans des conditions acceptables sur les plans économique, financier, technique et juridique. Leur acquisition se négocie de gré à gré entre l'État acheteur et l'industriel vendeur, avec la permission de l'autorité de tutelle étatique de ce dernier. Ces États acheteurs n'obtiendront pas nécessairement des matériels de premier choix, ils n'en auront pas forcément un libre usage total. Cette contrainte souligne l'intérêt pour un État majeur de développer sa propre industrie dans ce secteur.

Les matériels standards

Les matériels standards sont ceux que tout État, même sans beaucoup d'amis politiques, peut se procurer sans grandes difficultés et pour lesquels l'existence d'une supériorité technique n'est pas déterminante au combat : armes individuelles,

1 La cryptographie a pris récemment une grande extension dans les activités économiques civiles ; ceci accroît encore son importance stratégique.

véhicules terrestres banaux ou légèrement blindés, petits navires de surface (vedettes), petits avions-cargos, avions de surveillance côtière, etc.

Cette classification est utile au niveau de chaque État ; elle est à revoir périodiquement, certains produits pouvant migrer d'une catégorie à une autre au fil des ans (on peut ainsi penser que les sous-marins nucléaires d'attaque pourraient un jour passer de la catégorie « de souveraineté » à la catégorie « de supériorité »).

Les contraintes pesant sur les matériels d'armement et plus généralement de sécurité

Les pays responsables et producteurs sont unanimes pour considérer que les matériels de guerre et de sécurité se distinguent radicalement des produits de la société civile. La distinction essentielle consiste dans le fait que pour les produits civils, le refus de vente est contraire à la loi, alors que les produits militaires et de sécurité ne peuvent être vendus à des tiers que sur autorisation explicite, au cas par cas, du gouvernement du pays producteur.

LES ENJEUX ACTUELS

L'histoire et la spécificité des produits de l'industrie de défense expliquent que cette industrie ait toujours entretenu des rapports particuliers avec l'État et ceci quel que soit son statut juridique.

Un certain nombre de facteurs ont progressivement obscurci cette relation.

Alors que la recherche et la technologie (R & T) militaires ont longtemps tiré la technologie civile, cette dernière a trouvé dans ses marchés propres, et dans plusieurs domaines, des ressources suffisantes pour financer sa R & D.

La distinction entre industrie civile et industrie militaire s'est progressivement estompée du fait que de nombreuses sociétés sont présentes sur les deux domaines d'activités

L'industrie civile recherche une assise de marchés toujours plus vaste. Le marché commun, maintenant l'Union européenne (UE), est né de la conjonction de ce besoin industriel et de la volonté politique de créer en Europe des institutions rendant moins probables des conflits inter-européens aussi calamiteux que les deux

guerres mondiales. Conformément à l'esprit du marché commun puis de l'UE, l'industrie des biens civils s'est mondialisée, entraînant partiellement dans son sillage l'industrie de défense

En France, et très tardivement par rapport à ce qui s'est passé dans les pays anglo-saxons, les arsenaux d'État ont été transformés en sociétés nationales. Les industries qui étaient nationales il y a vingt ans ont vu la composition de leur capital évoluer.

LES PARTICULARITÉS DES INDUSTRIES DE DÉFENSE SOUS STATUT PRIVÉ

L'impression d'une banalisation de l'industrie de défense ne doit pas faire perdre de vue ses deux caractéristiques propres :

- cette industrie constitue un élément intégral de la défense nationale au même titre que les armées (Mars ne peut rien sans Vulcain) ;
- elle ne peut vendre qu'avec l'autorisation explicite de l'État.

Toute défense nationale (éventuellement européenne dans le futur) repose sur trois piliers :

- un esprit d'appartenance à une communauté de destin accompagné de la volonté morale de défendre un territoire et, surtout, une culture (langue, valeurs culturelles et spirituelles, modes de vie, etc.) ;
- des forces armées en nombre suffisant, formées et entraînées ;
- une industrie de défense capable de la fournir en armements de supériorité, efficaces et, dans le cas de la France, de souveraineté (que serait un sauteur à la perche sans perche performante ?).

Ceci place les industries de défense (et de sécurité) dans une situation particulière.

- elles entretiennent forcément des relations étroites avec l'État;
- nombre d'entre elles, en particulier les sociétés de maîtrise d'œuvre de premier rang, sont en situation de monopole.

Cette position n'est évidemment pas favorable à une forte compétitivité. Le hiatus est d'autant plus flagrant que l'industrie de biens civils, poussée par l'ouverture européenne et par la quasi-suppression des barrières douanières, dans le cadre des négociations de l'OMC, est condamnée à faire des gains rapides de productivité ou à disparaître.

C'est en ce sens qu'il faut comprendre le titre de cette étude : « *L'industrie de défense peut-elle être autre chose qu'un arsenal ?* »

UNE INDUSTRIE SPÉCIFIQUE

UN PRODUIT DIFFÉRENT

Le produit d'armement est spécifique à plus d'un titre.

Un produit non libre à la vente

Ce fait capital est tellement évident que l'on a tendance à l'oublier !

Le « commerce des armements » est un commerce tout à fait spécifique. On ne veut pas parler ici des trafiquants et autres « marchands de canons », mais du simple fait que la vente licite n'est possible qu'après autorisation explicite au cas par cas de l'État. En France, cette autorisation s'étend même à l'autorisation de prospecter. Il y a certes des salons internationaux d'armement, des services marketing et des services commerciaux chez les industriels, mais tous savent grosso modo quel sera l'arbitrage politique, en fréquentant régulièrement les allées du Pouvoir.

Ce caractère d'autorisation de vente au cas par cas et aux seuls États, distingue fondamentalement les matériels d'armement de la catégorie des produits civils soumis à autorisation (médicaments, automobiles, etc.).

Le contrat d'armement, même s'il n'est pas d'État à État, comme cela se pratique obligatoirement avec certains pays, quel que soit le statut juridique de l'entreprise chef de file, est un contrat politique. Les services de l'État ne se contentent pas de l'approuver, ils l'encouragent le cas échéant, et ceci de nombreuses manières. Ils y mettent aussi le plus souvent des conditions, conditions pour le vendeur, mais aussi pour l'acheteur. *A contrario*, l'acheteur, faisant appel à la concurrence politique entre les pays vendeurs, demande des « compensations » qui ne sont pas uniquement dans le domaine de l'armement. Ceci implique forcément les services de l'État vendeur, même si sa « philosophie » publique affichée est la non-intervention.

Des produits stratégiques

Pour les matériels de souveraineté, un État ne peut pas acheter dans un pays tiers. Il le peut, pour les matériels de supériorité. Mais il lui faudra alors obtenir de réelles garanties sur la qualité du produit livré, sa fiabilité et sa maintenabilité.

Il est cependant très difficile d'obtenir, même de la part de vieux et fidèles alliés, des matériels au meilleur niveau technique et dont on puisse être sûr, sur une période d'au moins quinze ans, qu'ils ne donneront lieu à aucune tentative de chantage, à aucune restriction d'emploi (la revente à des tiers étant, elle, bien évidemment exclue *ab initio*).

On ne parle presque jamais des prix à payer. Un examen rapide des « cours » mondiaux, montre cependant que les prix pratiqués, même entre amis et alliés fidèles, sont élevés, quoique l'on puisse penser du coût de l'industrie nationale². En outre, en cas d'achat à l'étranger, sont rarement pris en compte les coûts indirects, tels que la réduction de l'emploi national et l'incidence sur l'économie du pays.

Complexité	Souveraineté	Supériorité	Standard
haute	SNLE	char	
moyenne	renseignement satellitaire cryptographie	réseau de navigation munitions intelligentes réseaux de commandement missiles tactiques	
basse			armes individuelles

DES SPÉCIFICITÉS

L'éventail des matériels entrant dans la catégorie juridique des armes est large, de l'arme nucléaire au pistolet automatique. On ne peut appliquer les mêmes raisonnements et les mêmes solutions à toute cette panoplie.

On peut tenter de classer ces équipements selon deux critères : leur caractère sensible pour la défense nationale (souveraineté, supériorité, standard) et leur complexité, ce deuxième critère synthétisant à la fois leur complexité intrinsèque,

² On ne parle pas ici des prix d'appel qui peuvent être pratiqués quelquefois dans l'espoir de mettre à mal l'industrie nationale.

l'appel à des technologies non diffusées, le coût et la durée des développements et des fabrications.

Les matériels sont classés à titre d'exemple. Il ne faut voir dans cette esquisse de tableau ni recherche d'exhaustivité, ni garantie de pertinence.

La typologie sur la complexité : « haute – moyenne – basse » est assez parallèle à la typologie des modes d'achat :

- « Sur étagère » : le matériel existe, le client peut l'essayer, il n'a qu'un choix limité d'options. En général, cependant, même dans ce cas, l'industriel attend d'avoir la commande avant de lancer la production, contrairement au secteur des matériels grand public, automobile par exemple
- « Sur catalogue » : le produit a été développé, un prototype ou un démonstrateur suffisamment représentatif du produit définitif existe. Le client dispose d'une marge de négociation technique beaucoup plus grande que dans le cas précédent (dans le cas d'un navire de guerre proposé à l'exportation à partir d'un produit national, la longueur elle-même du navire et son déplacement peuvent être ajustés aux besoins exprimés par le client). La commande passée, la première phase est une reprise d'étude pour finaliser le produit réel avant de le construire.
- « Sur mesure » : La spécification technique de besoins (STB) est établie par l'État client avant tout début de développement. Pendant toute la phase de développement du produit, le maître d'ouvrage arbitre les choix techniques principaux lorsque la spécification de besoin doit être adaptée aux difficultés rencontrées.

UNE PART DE R & D IMPORTANTE

Souveraineté et supériorité impliquent d'une certaine manière non seulement l'excellence mais l'avantage de la performance vis-à-vis de l'adversaire. La Guerre froide avait vu la compétition se porter sur les armes de souveraineté, chacun des participants à cette compétition s'efforçant simultanément de rendre son propre système dissuasif « invulnérable » et cherchant, même si cela était contraire à la doctrine affichée, à rompre l'invulnérabilité de celui de l'adversaire.

Quelles que soient les évolutions des idées dans le domaine de la stratégie, la supériorité reste l'argument ultime.

Tout ceci impose un effort permanent et soutenu de recherche, de technologie et bien sûr de développement (R,T & D). En termes relatifs, cet effort de R,T & D est d'autant plus important que les séries et donc le chiffre d'affaire global de l'industrie sont en moyenne nettement inférieurs à ceux de la grande industrie civile comme l'aviation, l'industrie automobile, l'industrie des télécommunications et de l'informatique (pour ne parler que des industries à caractère technique ayant des points communs avec l'industrie de défense).

En dehors des télécommunications, de l'informatique personnelle et, derrière, de l'industrie des composants électroniques « grand public », les technologies, même proches, ne sont pas mises en œuvre dans les mêmes conditions pour des applications civiles et des applications de Défense. Les applications civiles ont beaucoup profité et profitent parfois encore des technologies développées pour des besoins militaires. Tel est, par exemple, le cas des moteurs d'avion : les parties chaudes militaires sont reprises progressivement par les moteurs civils. Dans le domaine des composants électroniques, si les microprocesseurs sont essentiellement développés sur les marges du marché civil, les technologies proprement dites telle que la physique du solide ont été développées sur les crédits de R & T militaire. Les crédits militaires doivent continuer à financer des technologies spécifiques dont certaines profiteront sans doute un jour au secteur civil. Même dans le domaine des technologies dites duales, il est rare que les spécifications de besoin concordent parfaitement, ce qui impose le maintien d'une participation significative du budget militaire de R & T au développement de ces technologies.

UN RETOUR SUR INVESTISSEMENT LOINTAIN

Le développement d'un matériel d'armement majeur s'étale sur au moins une quinzaine d'années. Il ne s'agit pas là du délai technique incompressible qui pourrait être nettement plus faible, mais du délai réel constaté, lorsque les niveaux de crise sont faibles, suite aux contraintes politiques, aux aléas des coopérations éventuelles, aux régulations budgétaires, etc. Tout l'investissement n'est pas à faire en début de programme, les investissements de production précèdent si possible de peu le lancement de la production de série. Il n'en reste pas moins qu'un bon tiers des investissements est fait entre quinze et dix ans avant le lancement de la production. L'échelle calendaire est bien plus réduite pour un programme aérien civil. Aujourd'hui, de l'ordre de cinq ans pour un avion comme le A380 (même si le laps de temps entre les premiers investissements d'étude et le « break point » est plutôt de l'ordre de dix ans), pour un avion militaire, en Europe, ce même laps de temps est plutôt

de vingt ans si tout se passe bien.

On constate aussi une différence sensible dans la gestion des risques de développement entre industrie civile et industrie de défense. L'industrie civile s'efforce de découpler au maximum développements technologiques et nouveaux produits. Elle s'efforce, en outre, de faire supporter le plus possible sa recherche appliquée par le budget communautaire de recherche et développement (BCRD) ou par le budget de R & D militaire. Dans une spirale complexe, l'industrie de défense se voit obligée d'intégrer des technologies immatures dans le développement de ses produits (partie chaude en céramique des réacteurs militaires, réacteurs de propulsion nucléaire pour Le Redoutable), en structurant évidemment autant que faire se peut les développements correspondants pour en maîtriser les risques, notamment techniques.

Un char moderne constitue un système d'un degré de complexité comparable à celui d'un hélicoptère ou d'un avion d'armes et les délais de développement et de production sont du même ordre de grandeur, comme l'a bien montré le programme Leclerc.

Dans le domaine naval, le raisonnement est différent : il n'y a pas de série, donc pas de break point, le client paie au fur et à mesure de l'avancement. On pourrait donc penser que tout est plus simple. C'est oublier l'investissement de R & T et, aussi, l'investissement d'avant-projet. Autre difficulté du secteur naval, l'investissement industriel très lourd : la capacité de construction d'un sous-marin nucléaire lanceur d'engin demande des investissements spécialisés, sans autre utilisation possible !

Ce délai de retour sur investissement est très supérieur à ce qui est la norme de l'industrie privée. On ne peut donc critiquer les entrepreneurs qui hésitent à investir dans ce secteur sans des garanties extrêmement sérieuses de l'État concerné, principal acheteur. Cette nécessité de garantie conduit l'industriel privé, pour les systèmes les plus lourds et les plus longs à développer, à demander à l'État – quel que soit le pays concerné – d'assumer l'essentiel des risques.

UN RETOUR SUR INVESTISSEMENT ALÉATOIRE

La longue durée constitue en elle-même un facteur d'aléas significatif. Ainsi les matériels conçus dans le cadre de la Guerre froide peuvent ne plus être adaptés aux types de conflit actuellement prévisibles.

L'aléa politique est bien plus préoccupant pour l'investisseur potentiel. Qui peut préjuger à dix ans des arbitrages budgétaires des gouvernements ? Contrairement aux produits de grande consommation comme l'automobile où un constructeur peut, bon an mal an, espérer rester dans une certaine fourchette de part de marché s'il propose des véhicules au niveau de ses concurrents, l'absence de marché pour les produits militaires et la situation de monopole de fait de l'acheteur étatique (principal acheteur et ayant pouvoir discrétionnaire sur les ventes à d'autres États) créent les conditions d'une incertitude radicale sur le devenir d'un produit, donc sur la pérennité de l'entreprise.

Le développement d'un nouveau produit majeur ne peut donc être lancé que sur engagement (financier direct ou indirect) de l'État ou des États, lesquels prennent ainsi à leur charge l'essentiel du risque industriel et financier.

Une solution pourrait être recherchée dans le raccourcissement significatif de la durée des délais de développement et de production. L'industrie civile a fait des progrès significatifs dans ce domaine. Le ministère de la Défense s'efforce depuis une dizaine d'années (depuis la fin de la Guerre froide qui était une sorte de transposition au domaine des équipements des principes de la guerre de tranchée) de suivre le même chemin. Un des moyens avancés est de transposer au domaine militaire les pratiques civiles, par exemple de découpler davantage les développements technologiques des développements des matériels eux-mêmes. L'expérience montre que les solutions adoptées par le secteur civil concurrentiel sont le plus souvent difficilement transposables au secteur des biens de défense.

Par ailleurs, le maintien d'une industrie de défense passe par une réelle adéquation entre plan de charge à court, moyen ou long terme et disponibilité des moyens et de compétences. La question se pose alors du financement de l'industrie de défense entre deux programmes.

UNE TUTELLE DE L'ÉTAT MÊME SUR LES ENTREPRISES PRIVÉES

Les prérogatives de l'État en matière d'industrie de défense

L'État a le droit et même le devoir de s'assurer de la pérennité de son industrie de défense. S'en désintéresser serait comme affermer les forces armées elles-mêmes et décider de ne les financer qu'en cas d'emploi ! Ceci se fait néanmoins de plus en plus, pour l'instant à la marge, pour des services non directement de combat, mais pouvant aller jusqu'aux missions de ravitaillement en vol comme aux États-Unis

et en Grande-Bretagne.

Les traités européens ainsi que ceux concernant l'Organisation mondiale du commerce laissent effectivement l'entière liberté aux États de gérer à leur guise leur industrie de défense. Concernant les prix des transactions inter-étatiques, nul ne peut être poursuivi pour *dumping* ou pour abus de position dominante. Ceci relève du droit régalien.

L'État dispose de manière discrétionnaire de plusieurs leviers pour assurer la tutelle de son industrie de défense, quel que soit le régime juridique de celle-ci :

- le plus efficace sur le long terme est certainement l'attribution des crédits de R & T. Face aux projets et perspectives, l'État fait son choix et vérifie que ses orientations et directives sont bien suivies d'effet. Ce levier peut être renforcé par l'attribution, au même industriel, des contrats de développement puis de production ;
- l'attribution des contrats de développement puis de production à des industriels différents de ceux qui ont exécuté les phases précédentes peut être un levier à part entière, sous réserve que cela s'avère intéressant sur le plan de l'économie et de l'efficacité ;
- les conditions de financement des investissements industriels sont aussi un moyen fort d'orientation. Le système « outillage État » peut être plus ou moins utilisé ;
- autre moyen d'action de l'État vis-à-vis de son industrie de défense, l'autorisation ou non d'exporter et le soutien plus ou moins actif apporté à la prospection et à la négociation pour une telle vente à l'étranger ;
- dernier pouvoir régulateur fort, le contrôle de l'actionnariat. Dans la majorité des pays, les changements d'actionnaire majoritaire ne peuvent intervenir sans accord explicite de l'État. Si la loi nationale ne permet pas ce contrôle, la menace de ne plus passer de commandes ou seulement de ne plus financer la R & T est en général prise au sérieux !

Tous ces instruments utilisés de manière coordonnée au bénéfice d'une politique claire sont suffisants pour assurer un encadrement et une orientation efficace de l'industrie de défense nationale. Deux d'entre eux sont particulièrement importants.

Le contrôle des exportations

La vente des armes et des autres matériels d'armement ou de sécurité est une prérogative reconnue des États ; c'est un des éléments de leur politique étrangère. On

peut ou non parler de clientélisme, cela ne change rien à une pratique qui s'est généralisée.

La nécessité de maintenir une capacité nationale ou partagée

Le poids des États dans l'orientation des affaires du monde est directement proportionnel à leur capacité militaire, en particulier à leur capacité en matière d'armements de souveraineté. Il est actuellement exclu que cette capacité puisse être significativement partagée.

Dans le domaine des matériels de supériorité, le partage des coûts avec des États amis est devenu une réalité et est certainement destiné à s'étendre, en particulier au sein de l'Europe.

Si on peut considérer qu'il est de bonne politique d'encourager les industriels eux-mêmes à faire des propositions, en particulier si les objectifs globaux des États concernés ont été bien présentés à ladite industrie, il n'en reste pas moins que c'est de la responsabilité de chaque État de vérifier que le niveau d'indépendance qu'il entend préserver est bien garanti par les montages envisagés.

Le pouvoir de l'État sur l'industrie de Défense est ici aussi considérable : il peut accepter ou refuser les coopérations et les accords de partenariat conjoncturels ou structurels, leur donner de très bonnes chances de succès en décidant de lancer les programmes correspondants et d'assurer leur financement.

LES ENTREPRISES DE DÉFENSE

L'industrie de défense a relevé et relève encore de statuts juridiques différents.

L'arsenal

Au sens juridique, il s'agit d'une régie directe de l'État. L'arsenal n'a aucune personnalité juridique distincte de celle de l'État. Dans sa version de base, il n'a pas non plus de comptabilité distincte de la comptabilité générale de l'État. Il est « alimenté » par différentes lignes budgétaires : titre III pour les frais de personnels et le fonctionnement, titre V pour l'investissement.

Une variante consiste à créer un budget annexe. Ce fut le cas pendant très longtemps (à partir de 1911) pour la Direction des poudres. Les règles de gestion sont celles

du budget général ; l'avantage est purement externe : le coût global du service est connu sans avoir à aller collationner de nombreuses lignes.

Dans les années soixante, la Direction des armements terrestres et la Direction des constructions navales ont été chacune dotées d'un compte de commerce, comptabilité qui se voulait voisine de celle de l'entreprise, l'idée étant d'inciter les directeurs à avoir un comportement entrepreneurial. Le principe du compte de commerce consiste à verser toutes les lignes budgétaires alimentant le service dans un « pot commun » et à privilégier au niveau de la gestion quotidienne la comptabilité par affaire, chaque chef de projet étant en principe maître de choisir la manière la plus économique d'arriver au produit livré. La mesure a été vidée de toute substance du fait que ces comptes n'ont pas été autorisés à ouvrir un compte de résultat, pourtant prévu par le législateur dans la définition générale des comptes de commerce³. Or, ce qui guide l'entreprise, c'est et c'est quasi uniquement le résultat ou le retour sur investissement⁴ ! Il n'est resté qu'une complexité comptable redoutable conduisant à des écritures absconses ; ainsi, le compte de commerce « remboursait » le budget général des frais de personnels, en clair prenait l'argent au titre V et le reversait au titre III. Dans l'arsenal, les personnels sont en grande partie des fonctionnaires ou des ouvriers d'État, statut *de facto*⁵ aussi protégé, voire plus, que le statut de fonctionnaire.

L'État ne pouvant se passer des contrats à lui-même, le véritable avantage du statut d'arsenal est le coût de transaction qui peut théoriquement être infime : l'État donne des ordres à son arsenal sous forme de dépêche ministérielle. La commande d'un porte-avions tient sur une demi-page. Bien sûr, la négociation qui précède peut être onéreuse : le Charles de Gaulle est le fruit de l'évolution du programme « PH 73 » ! Le coût réel de transaction a ainsi été dans ce cas particulièrement élevé. L'intérêt ne se justifie pleinement que pour les économies de guerre. On peut cependant arriver au même résultat via, par exemple, les réquisitions des entreprises publiques ou privées.

L'établissement public

Il est réputé proche de ce que les Anglo-saxons appellent « agence ».

En France, l'établissement public à caractère industriel et commercial (Epic) a une

3 Même dans ce cas, on aurait sans doute été loin du compte, tant la marge de manœuvre d'un directeur d'administration est faible.

4 Car sans résultat positif, pas de survie à terme et sans retour suffisant, pas de capitaux intéressés.

5 *De facto* et non *de jure*, car c'est la jurisprudence beaucoup plus que les textes qui a fixé les règles de gestion et de protection.

personnalité juridique qui lui permet de contracter en son nom propre ; il a une comptabilité propre qui peut tout à fait être de type industriel. Ses personnels peuvent être détachés de l'administration, il a aussi la possibilité d'embaucher sous un régime voisin du droit commun. Il peut créer des filiales (le CEA, par exemple, a très largement utilisé cette possibilité) ; il n'a par contre pas de capital social.

Il est doté d'un conseil d'administration ; celui-ci, composé majoritairement de fonctionnaires ou de personnalités désignées par le gouvernement, ne fait qu'entériner les décisions de la tutelle. Là aussi, la marge de manœuvre et d'adaptation aux circonstances est, de fait, extrêmement limitée. Faute de disposer de son capital, l'Epic ne peut pas être partie prenante dans des alliances structurantes, sauf à réussir à capitaliser significativement ses filiales, ce qui constitue une œuvre de longue haleine.

La société nationale

La société nationale est une société de droit privé dont le capital est, directement ou indirectement, pour plus de 50 % aux mains de l'État.

Cette majorité détenue par l'État, constitue aux yeux des sociétés à capitaux majoritairement privés susceptibles de s'allier avec elle un grave handicap : l'État est toujours soupçonné de prendre des décisions et d'imposer des orientations, voire des pratiques qui n'ont qu'un lointain rapport avec l'optimum économique. L'entreprise nationale souffre d'un deuxième défaut, les attermolements de son actionnaire qui bien qu'unique n'est pas un, n'anticipe pas les problèmes, rechigne à augmenter le capital et n'agit le plus souvent qu'à chaud quand la crise est déclarée.

La société nationale accueillait volontiers des fonctionnaires détachés, ceci était le plus souvent prévu dans ses statuts. L'interprétation restrictive faite par les commissions de déontologie de l'article 473-13 du code pénal a rendu ces mouvements beaucoup plus complexes. On en arrive au paradoxe d'une méfiance de l'État vis-à-vis de son propre patrimoine ; c'est comme si une entreprise s'interdisait de mettre des hommes à elle dans ses filiales, qu'elles soient en pleine propriété ou partagées !

La très grande majorité du personnel est cependant, dans tous les cas, du personnel recruté sous le régime des conventions collectives de la profession (sauf au moment du changement de statut, les personnels basculés conservant jusqu'à la retraite leur statut étatique, ce qui est le cas de la SNPE, du Giat, puis maintenant de DCN).

La société nationale peut donc, en principe, embaucher ou débaucher, investir et

désinvestir, en fonction des nécessités économiques et du carnet de commande ; en pratique, c'est rarement le cas.

La société de droit privé et à capitaux majoritairement privés

Seule différence avec le statut précédent, mais elle est de taille, l'État n'est pas majoritaire, il n'a même que rarement la minorité de blocage. Une telle société doit être viable et n'a donc d'autre objectif que de générer du profit. C'est le premier commandement de l'économie libérale.

Elle peut, plus facilement que la société nationale, s'adapter à son environnement. Dans la pratique, on est en présence d'une négociation permanente entre l'entreprise et le pouvoir politique. Il y a cependant plusieurs différences avec les situations précédentes : le PDG ne doit pas son siège à l'État ce qui lui donne plus de marge d'action ; tout aussi important, l'État, qui n'est plus l'actionnaire, peut plus facilement se retrancher derrière celui-ci lorsque des mesures sociales deviennent nécessaires.

La société du type « Government owned, Company operated (GoCo) »

Cette catégorie ne figure pas dans la nomenclature française.

Les sociétés de type « *Government owned, Company operated* » distinguent le propriétaire de l'outil de travail (l'État) de celui qui l'utilise (une société privée). La société privée exploitante a, bien entendu, un capital social, mais celui-ci est beaucoup moins lourd que ce qu'il serait si elle devait supporter la charge des investissements, souvent spécifiques et, de ce fait, toujours sous-employés.

L'opérateur n'est pas, au moins théoriquement, en position de monopole : sa concession peut être remise en cause à échéances régulières.

Le système est utilisé par l'administration britannique pour la gestion des arsenaux spécialisés dans la réparation navale. L'outil est propriété de l'État ; la négociation et la concurrence portent sur les barèmes d'intervention : comme dans la réparation automobile, des forfaits sont établis pour les interventions courantes ; à défaut, la négociation s'effectue au cas par cas sur une base forfaitaire ou, en dernier recours, en fixant seulement le coût de facturation de l'heure travaillée (dépenses contrôlées). Le système du GoCo est également largement utilisé par le DOD américain.

En France, plusieurs dispositions s'apparentent de près ou de loin à cette notion

(SNCF et RFF par exemple). Les deux principales sont la concession de service public qui n'a jamais été utilisée semble-t-il dans le domaine de l'armement et le système, lui largement utilisé, en particulier dans le secteur aéronautique, des « outillages État », notion que l'on trouve aujourd'hui dans la plupart des entreprises travaillant dans le domaine de la défense, par exemple à DCN.

LES ACTEURS INDUSTRIELS

La conception et la réalisation des matériels de défense font appel à une très grande variété d'intervenants. Il est important de les distinguer car tous ces intervenants n'ont pas à faire face aux mêmes problèmes, loin s'en faut.

On peut segmenter les intervenants en quatre catégories, segmentation qui s'applique aux grands systèmes d'armement.

Les maîtres d'œuvre d'ensemble

L'État maître d'ouvrage contracte en général l'ensemble d'un système d'armement à un maître d'œuvre d'ensemble via un contrat dont l'idéal pour l'État serait qu'il soit réellement forfaitaire. Ceci est éventuellement possible pour les commandes de série. L'imposer pour des contrats de développements complexes est dans la pratique toujours difficile.

L'État est souvent, sans le dire et même sans s'en rendre bien compte, son propre maître d'œuvre. Ainsi, si l'État commande la cellule d'un avion d'un côté et les moteurs de l'autre, il est *de facto* le maître d'œuvre d'ensemble. Le fait qu'il soustrait éventuellement la tâche d'intégration ne change rien à l'affaire ; c'est lui qui assume le risque sur la performance globale.

Les véritables maîtres d'œuvre d'ensemble prennent le plus gros risque. Généralement, ils s'arrangent pour décliner partiellement sur leurs sous-traitants la part de risque que leur a laissée l'État. Le cas où un industriel de l'armement peut développer ses produits sur fonds propres et les mettre sur étagères en attendant que son unique client potentiel soit tenté est de plus en plus rare, sinon exclus.

Les fournisseurs de grands sous-ensembles

On est encore dans le domaine des industriels de premier rang. Ces sous-ensembles sont des systèmes en soi (systèmes d'armes, systèmes de combat, systèmes de télécommunications, à titre d'exemples). Pendant longtemps le secteur militaire était

menant en terme de complexité, mais les systèmes civils sont maintenant eux aussi très complexes. Les industriels concernés peuvent travailler dans les deux secteurs (surveillance et contrôle aérien, satellites d'observation, par exemple).

Les équipementiers

Les équipementiers maîtrisent des produits faisant appel à des technologies souvent difficiles, délicates à maîtriser (gyroscopes, composants spéciaux, optiques infra rouges, certains types de laser, etc.). Ils sont le plus souvent présents à la fois sur les marchés militaires et les marchés civils dès lors que la technologie développée pour le secteur militaire rencontre, moyennant les adaptations nécessaires, un besoin civil.

Les façonniers

Ils sont très nombreux dans le domaine de la fabrication. Sous-traitants de la mécanique, sous-traitants de réalisation des cartes électroniques ou autres sous-traitants, ils sont presque toujours présents simultanément sur les marchés civils et militaires. Ils sont la plupart du temps fortement tributaires de leurs grands donneurs d'ordre.

UNE APPROCHE STRUCTURELLE

LA NÉCESSITÉ DE LA COMPÉTITIVITÉ

Le gouvernement, même dans les périodes de bonne santé économique, a de nombreuses priorités ; il est de son devoir de réaliser sa politique d'armement, au meilleur coût.

Il est donc logique qu'il essaie de faire sortir l'industrie de défense de la logique d'« arsenal », logique qui n'est pas strictement liée au statut juridique mais aux priorités affichées. La logique d'arsenal donne la priorité à l'obligation de moyens, les coûts ne venant qu'en deuxième priorité.

La question, qui est dans une certaine mesure du domaine de la quadrature du cercle, est donc la suivante : comment donner une réelle priorité aux coûts (et ensuite aux prix), sans pour autant abandonner la nécessité de disposer d'armements

performants et fiables ?

On pourrait se poser la question à propos des forces armées elles-mêmes. Celles-ci sont, depuis la Révolution, en situation de monopole de droit. Cette remarque peut paraître iconoclaste, elle n'a pour but que de faire réfléchir aux difficultés de l'approche « productiviste » de l'industrie de défense. Les industriels de l'armement, quelle que soit la forme juridique d'exploitation, savent très bien jouer de leur situation. À l'État, cependant de ne pas faire de surenchère en faisant, en plus, peser sur cette industrie des rigidités supplémentaires : contrôle de l'effectif, pression pour maintenir un grand nombre de sites de production, notamment.

Le rapprochement du comportement des entreprises de défense de celui des entreprises civiles du secteur concurrentiel est évidemment à promouvoir. Il impose un premier préalable : un statut juridique permettant une gestion à finalité économique.

Ce n'est évidemment pas suffisant : l'expérience de cinquante années d'économie « mixte » a clairement montré que les priorités de l'État actionnaire ne coïncidaient pas toujours avec ses priorités politiques.

Le passage à un actionnariat majoritairement privé n'est pas en soi la panacée. On a vu plus haut que, même dans ce cas, de nombreuses contraintes continuaient à peser sur l'exploitation des entreprises de défense, contraintes qu'il n'est pas question de toutes supprimer. La concurrence, méthode classiquement mise en avant comme moteur essentiel des progrès des entreprises du secteur civil, est largement un leurre dans le domaine de la défense, au moins au niveau des sociétés traitant des matériels de souveraineté et même à celui d'une grande partie de celles réalisant des matériels de supériorité. Les États-Unis, malgré l'immensité de leur budget de défense (la moitié des dépenses mondiales d'armement) ont sciemment organisé des monopoles. Il faut donc trouver d'autres leviers, tels que le soutien à l'innovation et l'aide au développement. Il reste certainement dans ces domaines des marges significatives de progrès, l'écart entre le discours et la réalité administrative restant sensible.

L'INTERNATIONALISATION

L'internationalisation de l'industrie est susceptible d'apporter à la fois des économies d'échelle et un partage des financements étatiques. Pour qu'il en soit effectivement ainsi, la première condition est que les États qui accueillent cette industrie « internationalisée » coordonnent l'ensemble des actions de leur ressort vis-à-vis de cette

industrie, actions qui ont été rappelées dans les paragraphes précédents.

L'intérêt économique de l'internationalisation de l'industrie de défense réside donc essentiellement dans les économies d'échelle et de financement de la R,T & D, économies qu'elle peut générer, à condition, bien sûr, que les États en acceptent les conséquences : une réduction de l'emploi !

Cette internationalisation de l'industrie de défense ne fait, là aussi, que suivre la tendance de la grande industrie civile pour laquelle les frontières ne sont souvent plus qu'une gêne résiduelle. Le parallèle entre industrie de défense et industrie des biens de consommation atteint cependant très vite ses limites, les enjeux pour les États étant de nature totalement différents. Les financements étatiques ne sont pas non plus comparables que ce soit dans leurs finalités ou dans leurs modalités. Pour le secteur civil, les enjeux sont cependant eux aussi politiquement importants : balance des paiements et emploi avec comme indicateur l'évolution du PIB. Cependant ces enjeux sont plutôt de politique intérieure alors que, dans le domaine de la défense, ils sont aussi de politique extérieure.

LES COOPÉRATIONS INTERNATIONALES

Les coopérations internationales sur les programmes d'armement constituent une incitation au rapprochement des industries nationales des pays participants. Les pays concernés souhaitent évidemment que leur industrie nationale participe à bonne hauteur au programme concerné. Les industriels eux-mêmes proposent parfois de telles coopérations estimant qu'ainsi répartis entre plusieurs pays, les programmes pourront plus facilement être financés et, une fois lancés, plus difficilement remis en cause.

Là aussi, comme pour l'internationalisation des industries elles-mêmes, l'efficacité économique des coopérations suppose que le raisonnement aille jusqu'au bout.

Les programmes en coopération ont parfois été vus comme un moyen de recréer au niveau des maîtres d'œuvre des principaux pays participants une concurrence devenue impossible au niveau national. Cet espoir s'est révélé vain. Pour les très grands programmes, très rares, il faudrait mettre en concurrence les industries nationales, le pays perdant serait à terme éliminé du domaine ce qui serait à l'évidence insupportable. Il y a donc entente encouragée et cautionnée par les États entre les industriels. On est loin des règles de la Commission européenne pour les

marchés civils. Le dogme libéral a d'ailleurs aussi ses limites dans le secteur civil concurrentiel. Ainsi, les États-Unis ont approuvé le rapprochement de *Boeing* et de *Mc Donnell Douglas* dans le domaine de l'aéronautique civile.

LA PRESSION LIBÉRALE DES PAYS ANGLO-SAXONS ET DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

Cette pression s'exerce d'abord sur l'industrie des biens civils. Elle a dans ce domaine largement porté ses fruits, conduisant à une modernisation accélérée du tissu industriel de nos pays, certes au détriment, au moins momentané, de l'emploi.

Les États-Unis plaident pour une ouverture des marchés de défense dans l'espace Atlantique. Les raisons et les intentions sont claires. Il est tout aussi évident que les nations européennes « non alignées » désirent conserver, seules ou en association, leur industrie de défense. Il y va de leur possibilité d'influence, pour ne pas dire de leur capacité de survie, dans les décennies à venir.

Il est plus curieux de voir la Commission plaider pour cette « normalisation » de l'industrie de défense en arguant que cette ouverture permettrait une baisse des prix des matériels d'armement bénéfique à l'économie de l'ensemble des pays de l'UE. Les pays qui défendent l'idée d'une future Europe politique disposant d'une certaine autonomie ne peuvent être qu'inquiets du fait que le « marché européen de défense » est déjà contrôlé à plus de 50 % par l'industrie américaine, directement ou par le biais de filiales ou de licenciés, alors que la pénétration de l'industrie européenne sur le marché américain est marginale.

Elle ne peut pourtant pas méconnaître la spécificité des produits de défense, spécificité inscrite dans les traités. Aboutir à un marché européen unique des produits de défense reste une ambition louable à terme. Ce marché permettrait de créer un véritable contrepoids à l'hégémonie de l'industrie américaine. Elle suppose cependant, en préalable, des progrès dans la construction de l'Europe politique. En outre, il n'est pas du tout sûr que l'on puisse ainsi recréer une concurrence dont on constate qu'elle a quasiment disparu pour le client américain lui-même.

L'ÉQUILIBRE ENTRE ACTIVITÉS MILITAIRES ET CIVILES

Au plan industriel, être présent à la fois sur les domaines civils et militaires est une

situation recherchée par les industriels du secteur et le plus souvent également encouragée par le donneur d'ordres. Cette situation présente en effet plusieurs avantages :

- les activités civiles et militaires sont assez souvent contra-cycliques et être présent sur les deux permet de lisser le plan de charges ;
- la R & T de défense peut irriguer par osmose successives les départements civils ;
- l'État prend moins de risques de déstabiliser son industrie de défense s'il se voit obligé de réduire – momentanément, un ou deux ans au plus – son financement de R & T.

Mais cette double affiliation complique considérablement l'organisation et la gestion de l'entreprise. Les contrats de défense ne se négocient pas comme les marchés civils. Alors que pour ces derniers il y a toujours urgence sociale et économique, les contrats militaires sont beaucoup plus discrétionnaires, d'où des durées d'incubation très longues et pendant toute cette période de négociation, une évolution constante, à la baisse comme à la hausse, de l'exigence technique. Contrats beaucoup moins réguliers que les marchés civils, ils conduisent à des méthodes de réalisation elles aussi différentes ; on n'embauche pas pour faire face à une pointe de charge du secteur militaire.

Il y a cependant un véritable intérêt en terme d'efficacité à la co-localisation des deux activités : la recherche d'efficacité économique du secteur civil bénéficie au secteur militaire par osmose.

UNE APPROCHE CONTRACTUELLE

Une voie à ne pas négliger est l'approche contractuelle, Les statuts juridiques des entreprises ne sont pas tous équivalents et ont chacun leurs limites. Peut-on obtenir par le biais des contrats un comportement des acteurs plus conformes à ce que l'on souhaite ?

La démarche n'est pas neuve mais une rapide analyse des procédures appliquées et de leur évolution envisagée s'impose.

Tout d'abord, le mode d'établissement des prix, facteur évidemment essentiel à la

fois pour l'État acheteur et l'industriel vendeur, mérite une attention particulière.

Pour les prix, les contrats de l'État peuvent adopter les diverses formes suivantes :

LES CONTRATS AVEC PRIX BASÉS SUR LE COÛT D'EXÉCUTION DU MARCHÉ

Pour un arsenal — au sens juridique du terme — le « contrat implicite » lie directement le prix au coût constaté dans le budget exécuté, sans application d'aucune marge. Les comptes de commerce créés en 1968 n'ayant pas vu la création de comptes de résultats, rien n'a été changé à ce stade⁶.

Pour les contrats passés à une entreprise, la formule est utilisée sous l'appellation « marché en dépenses contrôlées ». Le prix de ces marchés est établi en ajoutant au coût d'exécution une marge, généralement réduite du fait du risque limité pris par l'entreprise.

En France, la formule du marché en dépenses contrôlées est aujourd'hui rarement utilisée, seulement dans le cas où l'incertitude sur le coût d'exécution du marché est très élevée. Par contre, aux États-Unis, la formule, appelée chez eux *cost + fee*, est mise en œuvre quasi systématiquement pour les marchés de R et D. Si l'on rapproche cette formule avantageuse pour leur industrie et l'importance de leur budget de R et D, on comprend la force de leur industrie de défense, à la fois en capacité d'innovation et de production.

LES CONTRATS À PRIX FORFAITAIRES

Le prix forfaitaire est la formule générale appliquée aux contrats passés dans un cadre concurrentiel, mais, en dehors des États-Unis, elle est utilisée le plus souvent aussi dans les pays anglo-saxons, le Royaume-Uni en particulier, et également en France, même en cas de non concurrence.

Cette formule présente l'avantage d'inciter à la réduction des coûts et de supprimer toute incertitude sur le prix à payer, en dehors de l'évolution des conditions économiques. En revanche, elle fait porter les risques exclusivement par l'entreprise.

6 On peut s'interroger sur les raisons de cet ostracisme. La contradiction n'avait sans doute pas été bien perçue, et l'a emporté la remarque : « On n'imagine pas l'État faire des bénéfices sur lui-même ».

Il est donc logique que l'entreprise, qu'elle soit en situation ou non de concurrence, en tienne compte dans la détermination de ses prix. Par voie de conséquence aussi, en l'absence de concurrence et de références de prix solides, l'État est conduit à appliquer un contrôle de coûts, notamment dans le cas où il envisage des commandes analogues dans le futur. Tous les pays occidentaux ont ainsi mis en place des services et des règles adaptées pour exercer ce contrôle des coûts de la manière aussi efficace que possible ; dans ce domaine, les États-Unis en particulier, disposent de moyens importants.

LES CONTRATS À PRIX OBJECTIF AVEC INTÉRESSEMENT

Cette formule associe généralement un prix objectif avec une marge relativement élevée, intéressant à la fois pour le vendeur et l'acheteur, et un prix plafond avec une marge réduite, intéressant pour l'industriel car réduisant ses risques et aussi pour l'acheteur en introduisant une limite haute sur le prix. La marge diminue si le prix dépasse le prix objectif.

Développée dans les travaux publics, la formule est également utilisée dans certains marchés d'armement, en cas d'incertitudes sur le coût d'exécution du marché ; cela a été notamment le cas pour la commande des premiers chars Leclerc de série. Comme les contrats basés sur le coût d'exécution, elle a l'inconvénient de nécessiter un contrôle des coûts.

En outre, utilisée sans précautions avec les grands maîtres d'œuvres, cette pratique est susceptible de générer des effets secondaires désastreux, en particulier au niveau des contractants du maître d'œuvres, sommés par celui-ci de réduire leurs prix, sans pour autant être nécessairement intéressés au bonus.

UN CODE DES MARCHÉS MIEUX ADAPTÉ

Pour bien cerner le contexte dans lequel doit se mouvoir et se développer l'industrie d'armement, il convient d'analyser également de manière plus globale le code des marchés publics et ses évolutions.

En septembre 2001, un nouveau code des marchés publics (CMP) a été mis en application, suite à un décret établi six mois avant⁷. Comme le code précédent, ce

⁷ Décret n° 2002 – 210 du 7 mars 2001.

code ne distinguait pas les marchés d'armement des autres marchés. La seule avancée intéressante, réservée aux marchés d'armement, était la possibilité d'utiliser la procédure négociée sans conditions particulières. Seul, DCN, service à compétence nationale, disposait de règles propres.

En 2003, un nouveau projet de code des marchés publics est en cours d'examen pour remplacer celui de 2001. L'objectif annoncé insiste sur la responsabilisation des acheteurs.

Dans ce projet, les trois grands principes que sont la concurrence, l'égalité de traitement et la transparence restent clairement affichés. « *L'efficacité de la dépense publique et la bonne utilisation des deniers publics* » sont respectées dès lors que les principes précédents le sont. La notion d'offre économiquement la plus avantageuse disparaît ainsi pour laisser l'acheteur maître de ses achats en en déterminant lui-même les critères de choix.

La suppression envisagée des contrôles *a priori* des commissions spécialisées des marchés (CSM) renforce cette responsabilisation.

La détermination des seuils relève directement de la responsabilité des personnes publiques qui « *définissent le niveau auquel chacun de leurs besoins devra être pris en compte* » (art. 27 CMP). Il leur revient donc d'établir une véritable « cartographie » de leurs besoins et par suite de leurs achats, en lieu et place d'une réglementation souvent décriée.

Ainsi, est-il de la responsabilité de l'État de définir une réelle politique d'achat et de mettre en place les moyens correspondants, en particulier dans le domaine de la Défense. Pour celle-ci, cette responsabilisation est renforcée par le fait que les marchés d'armement obéissent à des règles spécifiques qui doivent être fixées par décret également en cours de préparation.

Ces projets prévoient les principales évolutions suivantes :

- une grande souplesse est introduite dans le processus d'achat, comme celle de rajouter des candidats à la liste des entreprises consultées ou la possibilité d'une qualification préalable des entreprises consultées, le système de qualification pouvant être interne ou externe au ministère de la Défense ;
- en cas de sous-traitance, la personne publique peut imposer « des exigences en matière de mise en concurrence des sous-traitants et vérifier les conditions dans lesquelles ceux-ci sont choisis par le titulaire du marché » ;

- la possibilité de recourir à la négociation sans publicité et sans mise en concurrence pour la passation de marchés « passés dans le cadre d'un programme en coopération, lorsque ont été définis, notamment dans un accord international, les travaux à réaliser par chaque nation » ;
- la possibilité de commander régulièrement des démonstrateurs aux industriels de l'armement, dans le souci d'assurer la pérennité de leurs équipes de développement et de réalisation ;
- la possibilité de passer, à la suite de négociations sans mise en concurrence, des marchés d'études dans le cadre de la politique d'aide à l'innovation, formule particulièrement intéressante pour les PME-PMI porteuses d'idées innovantes ;
- l'absence de limite dans le temps des marchés à bons de commande, donnant la possibilité d'étaler les commandes de l'État pendant toute la durée d'un programme sur la base d'une seule contractualisation initiale ;
- enfin, en réponse à une revendication réitérée de acteurs de la Défense, l'interdiction de toute clause de paiement différé serait levée pour les marchés d'armement.

L'introduction de ce nouveau code devrait améliorer le processus d'achat des armements, mais seule sa mise en application permettra de juger de sa réelle efficacité.

L'EXTERNALISATION ET LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ

L'intérêt de l'externalisation et du financement privé pour la réalisation et le maintien en condition opérationnelle des armements avait déjà été mis en avant lors des entretiens « armement et sécurité » tenus en septembre 1999.

Depuis, ce type de formule s'est fortement développé dans les autres pays alliés : PFI (*Private Finance Initiative*) en Grande-Bretagne, PPP (Partenariat Public Privé ou « Private Public Partnership ») en Grande-Bretagne, aux États-Unis et en RFA, notamment. La formule GoCo (*Government owned – Company operated*), qui peut être assimilée à de l'externalisation, était d'ailleurs déjà largement pratiquée aux États-Unis, notamment pour la fabrication de munitions et la maintenance des missiles.

Dans ces pays, les exemples récents sont nombreux : avions ravitailleurs britanniques, formation des pilotes également en Grande-Bretagne, location d'avions ravitailleurs par l'US Navy et également envisagée par l'US Air Force, achats en leasing d'armements, à titre d'exemples.

L'intérêt de ce genre de formule est multiple :

- recentrer l'activité des services de la Défense sur les activités régaliennes, dans le cadre de la professionnalisation des armées ;
- pour les autres activités, rechercher la formule la plus efficace sur le double plan de la qualité et du coût : appel à des experts du métier, effet d'échelle, mise en concurrence des services étatiques avec des sociétés privées incitant les deux côtés à une meilleure compétitivité ;
- réduire les besoins en investissements étatiques en faisant appel au financement privé, dans le cadre de partenariats de longue durée, garantissant à l'entreprise le retour sur son investissement, tout en assurant à l'État un optimum économique grâce à l'efficacité et à la compétence de ladite entreprise.

En France, des réflexions sont poursuivies sur l'utilisation éventuelle de ces formules. Cependant, aucune opération importante n'a été engagée dans cette voie, devant les inconvénients que ces formules pourraient présenter, notamment :

- risques de surcoûts liés au financement extérieur ;
- difficultés de réorganisation des services avec des impacts sur l'emploi ;
- risques de remise en cause des engagements sur le long terme, par suite de l'évolution des besoins ;
- risque de développement anormal des activités sur le court terme.

Il apparaît souhaitable qu'aboutisse rapidement l'analyse en cours sur les avantages et les inconvénients des formules selon les applications possibles et au vu des expériences étrangères, pour exploiter au mieux ces sources de financement et d'activité innovantes.

LES VOIES POSSIBLES D'ÉVOLUTION

LES OBJECTIFS POSSIBLES

Ces objectifs peuvent être contradictoires ; les choix à faire sont par essence des choix politiques.

L'efficacité économique

Elle ne doit jamais être négligée. La défense a un prix. L'investissement de défense est classé « investissement non productif » dans la nomenclature de l'INSEE. On peut arguer que la R & D de défense est un bon moteur du développement économique : cela plaide pour un budget significatif, pas pour son gaspillage.

L'affirmation d'une volonté de souveraineté

Si l'État veut maintenir un niveau donné de libre-arbitre et d'influence dans l'orientation à donner aux affaires du monde, il lui faut consentir les investissements nécessaires ; il s'agit d'investissements de compétence avant même toute dépense de réalisation concrète. Non seulement les moyens de la souveraineté ne s'achètent pas à l'étranger, mais en outre, la tentation hégémonique de certains va jusqu'à mettre tous les obstacles possibles à la diffusion des compétences et des produits susceptibles, de près ou de loin, de contribuer à la conception et à la réalisation de ces outils de souveraineté. On voit régulièrement jusqu'à quel niveau de détail peuvent aller contrôles et interdictions.

L'affirmation d'une volonté de souveraineté doit donc, plus que jamais, se traduire par le financement d'un tissu de compétences scientifiques et industrielles quasiment purement nationales, au moins pour l'instant.

L'affirmation de la volonté de construire un ensemble supranational

Le souci précédent de souveraineté n'est pas contradictoire avec la participation active à la construction d'un ensemble socio-politique dépassant les frontières nationales. Une grande partie de l'industrie de défense, celle qui « fait » la majeure

partie du chiffre d'affaires du secteur peut contribuer, en partage et apport, à la construction d'un ensemble plus vaste moyennant un certain nombre de précautions.

Bien organisée entre États et industriels concernés, cette volonté constitue un moyen de rendre compatibles entre elles les deux premières priorités : efficacité économique et souveraineté nationale.

LES STATUTS ENVISAGEABLES

Arsenal

Le véritable avantage de ce statut est de réduire les délais et les coûts de transaction à leur plus simple expression lorsque le temps presse. Cette caractéristique peut être utile en temps de crise, elle permet d'agir vite.

Cependant, cette caractéristique n'est pas l'exclusive de ce statut. Ainsi, par exemple, les Anglais ont montré au déclenchement de la Guerre des Malouines que les réquisitions et des procédures dérogatoires bien adaptées permettaient d'atteindre le même résultat.

L'arsenal en régime budgétaire permet de maintenir les compétences, voire de les développer, sans que des questions se posent quant à la pertinence et à l'efficacité du dispositif. C'est le propre de la comptabilité budgétaire que d'être parfaitement adaptée à la gestion de moyens réputés nécessaires mais non « rentabilisables » (il ne vient à l'idée de personne de s'intéresser de près au coût d'emploi à l'heure effective d'une flotte de chasse-neige en plaine).

Pour le reste, l'arsenal présente de nombreux inconvénients.

N'ayant aucune personnalité juridique, n'ayant aucune signature propre, ne pouvant pas disposer de ses moyens, il ne peut participer directement à aucun rapprochement industriel qu'il soit de circonstance ou structurant.

Organisé juridiquement pour prendre ses ordres de l'État, il ne peut vendre lui-même ses produits et ses prestations à des tiers ; en outre, une très ancienne loi, la loi d'Allarde, lui interdit de se placer sur le marché des biens civils (cette loi a résisté depuis son vote en 1792 car, à la réflexion, son bien-fondé est solide).

La « rigidité administrative », en particulier en matière de protection des personnels, enlève à l'arsenal juridique toute capacité d'adaptation à l'évolution de son environnement et de ses métiers. C'est ainsi que l'ancienne DEFA et DCN n'ont pas pu prendre le virage industriel des missiles (alors que leurs ingénieurs d'études ont été à la pointe de cette évolution), perdant ainsi la meilleure part et la plus rémunératrice des marchés de leurs secteurs respectifs.

Établissement public

La gamme des établissements publics comprend une gradation allant de l'établissement public à caractère administratif (EPA), très proche des modes de fonctionnement de l'État, à l'Epic doté de tous les attributs juridiques possibles prévus par la loi (comptable propre, code des achats, etc.).

France-Telecom, EDF, notamment ont fonctionné ou fonctionnent encore sous un régime de ce type. Dans le domaine intéressant le militaire, on doit citer au premier rang le CEA, le CNES et, sur un autre registre, l'Onera.

Les principaux avantages sur le statut juridique d'arsenal sont les suivants :

- une réelle personnalité juridique permettant de prendre des commandes ;
- la possibilité de créer des filiales ;
- la possibilité d'un code des achats adapté à l'activité ;
- la possibilité en principe d'embaucher, sous réserve d'accord de la tutelle.

Les inconvénients restent nombreux, en particulier :

- l'Epic n'a pas de capital et ne dispose pas de son outil. Il ne peut donc pas participer, autrement que par ses filiales, à des associations industrielles structurantes ;
- il ne dispose d'aucune liberté par rapport à sa tutelle, il ne peut donc rechercher l'efficacité économique que dans la mesure où cette tutelle n'y voit pas d'inconvénient. Il ne peut embaucher et débaucher sans l'aval de la tutelle. L'expérience montre que les effectifs d'un Epic sont traités par les administrations centrales comme des excroissances des effectifs de fonctionnaires et donc à contrôler de très près. Sa souplesse d'évolution et d'adaptation réelle reste donc extrêmement limitée ;
- la capacité d'emprunt peut exister, mais reste de mise en œuvre difficile.

Société nationale

La différence fondamentale avec les situations précédentes est l'existence juridique totale de plein droit. L'entité a un capital, un ou des actionnaires, elle est propriétaire de son outil de travail.

Par rapport aux statuts précédents, l'avantage évident est la possibilité de pouvoir participer de plein droit aux négociations entre industriels.

L'inconvénient reste le soupçon ou le procès d'intention régulièrement fait à ces entreprises quant aux objectifs fixés par l'État actionnaire. Cette critique est souvent fondée. Dans la pratique, la société nationale a le plus grand mal à nouer des alliances structurantes, même au prix d'une grosse décote.

La pratique a aussi montré que l'État actionnaire constituait un obstacle à l'adaptation rapide de ces sociétés à l'évolution de leur environnement, de leurs produits et de leurs métiers.

Société à capitaux privés

Au plan strictement économique, l'avantage est la meilleure capacité d'adaptation aux évolutions des marchés en volume et en contenu technique, souplesse garante d'une possibilité de meilleurs coûts (possibilité seulement car encore faut-il une gestion adaptée et non contrainte par l'État qui dispose toujours de moyens de pression si la commande publique est vitale pour les sociétés concernées.)

Un avantage considérable est la possibilité d'une négociation équilibrée entre l'État et l'industriel, ce qui permet à l'industriel d'exprimer le souci économique, chose qui n'est pas facile avec les statuts précédents. Paradoxalement, le PDG « privé » peut plus facilement que son homologue public pousser les différentes administrations concernées à se concerter pour aboutir à une action cohérente !

Reste qu'il faut que les marchés de défense intéressent les entrepreneurs privés. C'était en général le cas en France jusqu'à la fin des années 80. Les budgets de défense étaient significatifs, la R & D de défense permettait le cas échéant, par osmose, d'obtenir un avantage technique concurrentiel sur les marchés civils. L'État payait assez régulièrement et les coûts de transaction restaient raisonnables.

La situation s'est dégradée depuis.

Si les contrats d'armement au niveau des maîtres d'œuvre sont passés le plus souvent à des entreprises en situation de monopole, la généralisation de la mise en concurrence au niveau des sous-traitants, l'alourdissement des procédures ont fait littéralement exploser les coûts de transaction par le cumul de deux phénomènes : le coût unitaire des propositions, le fait que statistiquement, pour les petits marchés, une entreprise n'est aujourd'hui retenue que pour un dossier sur six, voire dix. (Le coût de chaque offre est évalué par les grosses PME à 40k€, ce qui aboutit à un coût de transaction de 400 k€ par contrat gagné !). La mise en place d'une équipe marketing spécifique améliore le résultat, mais a aussi son coût...

Seules les grandes entreprises traitant des gros marchés peuvent supporter ces coûts de transaction d'ailleurs relativement beaucoup plus faibles car le coût de dossier n'est pas proportionnel au montant des contrats et, de plus, vers le haut, on discute en situation de monopole ou de quasi monopole et on ne réalise donc pas de dossier inutile — à l'exception de ceux qui n'ont pas de suite en raison des arbitrages budgétaires.

La décision de ne plus participer au financement des technologies duales réduit d'autant l'intérêt des entreprises pour les marchés de défense : ils sont difficiles et ne leur apportent aucun avantage annexe ! Une telle décision éloigne de la Défense les PME innovantes. Le coût d'accès aux marchés de défense est pour elles élevé, il leur faut apprendre ce client particulier, complexe et lourd. Les délais de décision sont longs, les délais de paiement peuvent devenir prohibitifs pour ces entreprises. Si, de plus, ces marchés ne les aident pas à améliorer leur position sur les marchés civils, la lutte pour obtenir un marché de la Défense présente peu d'intérêt.

Les marchés civils offrent donc dans de nombreux secteurs des possibilités de développement potentiellement significativement supérieures à coût donné à celles des marchés militaires. Ils offrent aussi le plus souvent de meilleures perspectives de retour sur investissement.

Les commentaires précédents sont destinés à souligner que si le statut juridique de société à capital privé est probablement dans nombre de cas la moins mauvaise solution, la responsabilité de l'État dans le maintien et le développement de ce tissu industriel de défense est considérable. Cela concerne l'ensemble des entreprises, depuis les sociétés de premier rang jusqu'aux plus humbles sous-traitants, en passant par les PME innovantes. Non seulement ce secteur ne doit pas être sous-estimé, mais il doit même être l'objet d'une politique concrète et explicite, bien coordonnée entre les services responsables de l'État.

GoCo

Cette solution bien mise en œuvre est susceptible d'apporter une solution à un certain nombre de problèmes concernant les productions de souveraineté, dans celui des investissements lourds sous-utilisés et, finalement, dans celui de la logistique où beaucoup reste à faire.

On peut d'ailleurs considérer qu'elle est mise en œuvre dans la relation entre DCN et l'État, puisque les investissements lourds spécifiques restent propriété de l'État, en particulier dans le secteur des investissements concernant les productions de souveraineté.

COMMENTAIRES

On est dans tous les cas très loin du courant de pensée qui souhaite voir l'industrie « prendre ses responsabilités » et investir dans les produits militaires « en spéculation », comme le fait un constructeur d'automobiles ou d'appareils ménagers. L'État acheteur n'aurait plus qu'à passer quand il le souhaite avec son caddy entre les gondoles chargées de SNLE prêts à prendre la mer, d'avions furtifs prêts à décoller, de brigades mécanisées, ou d'autres armements tout aussi complexes.

Au demeurant, ce n'est pas non plus le cas dans de nombreuses activités du secteur civil. Tous les ouvrages de génie civil ou maritime sont des ouvrages à l'unité discutés sur la base de la STB (spécification technique de base) établie par le maître d'ouvrage délégué. Même pour les objets plus industriels comme les avions de ligne, aucun des deux grands constructeurs mondiaux ne se lance dans un nouveau modèle sans discussion approfondie du besoin avec les compagnies et sans intentions d'achat crédibles d'une partie de ces mêmes compagnies.

PROPOSITIONS

L'industrie de défense s'est, en France, plus tardivement que dans d'autres pays, dégagée du giron strict de l'État. Elle est devenue majeure en ce sens qu'elle a aujourd'hui en son sein toutes les compétences nécessaires au développement des matériels et des systèmes d'armement les plus complexes. Tout au plus doit-on noter que, pas plus en France que dans les autres pays majeurs, elle ne dispose des grands moyens d'essais qui sont, eux, toujours restés étatiques (cas des États-Unis et de la France) ou sous tutelle étatique directe (Grande-Bretagne).

A-t-elle atteint pour autant une autonomie substantielle par rapport à l'État ? Non, et ceci pour des raisons de fond tenant à la nature des produits conçus, réalisés et vendus. Le client est unique ou quasi unique, la vente à des tiers est discrétionnaire, les coûts de développement ne peuvent être supportés que par l'État.

Dépendant ainsi très fortement des décisions et des choix étatiques, sachant que l'État ne peut prendre le risque de la voir disparaître, cette industrie peut-elle néanmoins faire preuve d'un dynamisme économique voisin de celui des entreprises du secteur des biens civils ? Autrement dit, après s'être progressivement éloignée du statut juridique d'arsenal, peut-elle renoncer à son esprit ?

Plus concrètement, sur quels leviers l'État, principal intéressé, peut-il jouer pour maintenir sur cette industrie une pression de progrès économique significative et, le cas échéant, comment devrait-il évoluer dans ses structures internes et dans ses processus de décision pour améliorer concrètement son efficacité ?

LA CONCURRENCE ENTRE ENTREPRISES

La concurrence interne à un pays est un leurre pour les maîtres d'œuvre, les assembleurs et les systémiers. C'est aussi, très certainement, à ce même niveau, un leurre au niveau de l'ensemble européen.

La concurrence peut, par contre, reprendre le rôle essentiel de progrès économique qu'elle a en économie libérale au niveau des équipementiers dès lors que l'on accepte de mettre en concurrence les fournisseurs de l'espace européen. Une partie des

équipementiers ne sont cependant pas concernés, ceux qui occupent des niches technologiques extrêmement pointues et souvent protégées par le secret industriel ou militaire.

LA CONCURRENCE SUR LES MARCHÉS À L'EXPORTATION

Revenant aux maîtres d'œuvre et autres systémiers, ils se trouvent mis en concurrence sur les grands marchés d'exportation avec les autres grands mondiaux du secteur. Bien que la concurrence soit très imparfaite en raison des tenants et aboutissants politiques de chaque grand contrat d'armement, l'aspect prix n'est pas négligeable. Les marchés à l'exportation obligent réellement leurs titulaires à avoir un souci économique, d'autant que s'agissant essentiellement de contrats de production, ils sont le plus souvent vraiment forfaitaires. Encore faut-il que les entreprises ne vendent pas à l'exportation avec des prix trop tendus, sans aucune marge permettant de couvrir les risques encourus.

LA NÉGOCIATION DES CONTRATS ET LEUR SUIVI

L'acheteur public n'a pas l'habitude de négocier les contrats au sens où l'entend un acheteur industriel. Le code des marchés publics dans son ancienne version limitait les possibilités, notamment avec la procédure de l'appel d'offres. Mais l'expérience montre que, pour nombre de raisons, l'acheteur public reste timoré, même dans l'utilisation des possibilités ouvertes par ce code, d'autant plus que depuis septembre 2001, celui-ci autorise la procédure négociée pour les marchés d'armement, dans tous les cas.

L'expérience montre également que le jeu normal des industriels titulaires d'un marché forfaitaire consiste à négocier en supplément chaque changement même mineur de spécification, y compris s'il s'agit d'une réduction de performance (et c'est vrai dans tous les pays).

Le maître d'ouvrage doit donc posséder une grande compétence technique et financière. Elle lui permettra de négocier correctement le contrat initial et de bien juger de la validité du prix proposé. Cette compétence lui permettra également de résister aux pressions de l'industriel, de juger de la nécessité des modifications de spécifications, et de mesurer leur influence sur les coûts et les délais du programme.

Une grande rigueur et une grande compétence technique sont nécessaires, car s'il est facile de dire que l'on a gagné 30 % dans la négociation du contrat initial, reste évidemment à voir par rapport à quelle base de prix. Dans les négociations de souks, on fait aisément baisser les prix d'un facteur deux ; il reste cependant manifestement une marge suffisante au marchand pour vous offrir le thé !

Les industriels de l'armement conviennent d'habitude en privé, certains même en public, qu'avoir en face d'eux un acheteur compétent et exigeant est un facteur très positif de progrès industriel.

On peut finalement affirmer que plus l'industrie est autonome par rapport à l'État, plus le maître d'ouvrage doit être compétent d'abord techniquement, mais aussi en matière de management de programme et en matière de négociation.

LE CONTRÔLE DES PRIX

Comme on l'a vu, les commandes d'armement nécessitent la mise en œuvre d'un contrôle des prix. Pour les marchés en dépenses contrôlées et pour ceux à prix objectif avec intérêt, un tel contrôle est impératif. Mais, même pour un contrat à prix forfaitaires, la possibilité d'effectuer un contrôle des prix est le plus souvent nécessaire, car beaucoup de marchés d'armement sont passés sans mise en concurrence ou avec une concurrence très limitée.

Ces contrôles de prix conduisent à un système relativement lourd, à base de taux horaires et de coefficients divers (frais d'approvisionnement, frais généraux, marges, entre autres). Malgré cette lourdeur difficilement contournable, l'ensemble des pays applique un tel contrôle pour s'assurer du caractère acceptable des prix pratiqués par les entreprises en position de monopole.

Ceci met en évidence la nécessité de mettre en place des enquêteurs de prix compétents, sachant bien juger de l'efficacité réelle d'une entreprise.

En particulier, la valeur d'un taux horaire ne peut être jugée en elle-même. Il vaut mieux payer des heures 10% plus cher si elles sont 20% plus efficaces.

On retrouve donc là, une fois de plus, la compétence du donneur d'ordre et son aptitude à juger de l'efficacité industrielle réelle. Ce n'était déjà pas facile dans le domaine de la mécanique et des bureaux d'étude classiques. Cela l'est encore moins

dans le domaine du développement des systèmes complexes comportant une forte proportion de logiciels spécifiques. Mais la question est incontournable : le bon maître d'ouvrage doit être capable de juger de cette efficacité.

L'ÉVALUATION DE LA R & T

La R & T constitue dans le domaine de l'armement un poste de dépenses considérable. Il est clair que l'on ne peut demander dans ce domaine une productivité qu'il serait bien difficile de mesurer.

Il existe cependant des méthodes d'évaluation de l'efficacité de ces activités, méthodes d'autant plus sûres que l'on s'éloigne de la recherche de base pour aller vers les développements technologiques. On peut et on doit porter un jugement sur la qualité d'exécution de chaque contrat. On doit aussi faire une évaluation sur plusieurs années de l'efficacité de tel ou tel centre de recherche industrielle et se poser la question du maintien sans commentaire du soutien de l'État à cet organisme, de la discussion franche des moyens d'améliorer la performance, voire de l'utilité de changer de contractant !

On revient une nouvelle fois sur la compétence et l'efficacité de l'acheteur et celles-ci doivent évidemment être évaluées elles aussi.

LES ENTREPRISES « MIXTES » CIVILES ET DE DÉFENSE

Ces rapprochements ne peuvent avoir de sens que si les produits ont réellement des points communs.

Outre le lissage des charges, l'avantage de tels rapprochements est alors sans doute autant l'amortissement des investissements tant de développement que de fabrication sur des séries plus larges, que la migration du civil vers le militaire du souci de l'efficacité économique concurrentielle.

LES RAPPROCHEMENTS INDUSTRIELS NATIONAUX ET EUROPÉENS

L'histoire de l'industrie tant civile que de défense depuis quarante ans montre une tendance lourde à la croissance des tailles unitaires des majors et à la réduction de

leur nombre. Cette tendance est liée à l'augmentation du coût des développements et à leur raréfaction. Le phénomène n'est pas propre à la seule industrie de défense ; ainsi, il n'y a plus mondialement que deux constructeurs majeurs dans le domaine de la construction aéronautique civile. Pour la réalisation des centrales nucléaires, Les entreprises ne sont pas non plus légion de par le monde.

Il y a toujours les effets d'échelle, contrebalancés par l'augmentation des lourdeurs et des coûts de superstructure.

Dans plusieurs secteurs, une autre raison forte poussant aux rapprochements est la hauteur du risque pris au lancement d'un nouveau produit, tel que le coût d'indemnisation des accidents liés à l'emploi d'un nouveau médicament, à titre d'exemple.

Les rapprochements européens dans l'industrie de défense précèdent la création d'un véritable espace européen des matériels de défense et incitent à sa création. On va donc, normalement, vers un effet d'échelle et un élargissement des marchés accessibles dans la mesure où les différents États européens y trouvent avantage, sinon, la création de ce marché risque fort de profiter essentiellement aux constructeurs américains.

Ces différents effets ne sont en aucun cas le garant d'une meilleure efficacité économique et d'une baisse des prix pour les acteurs étatiques.

C'est aux acheteurs, c'est-à-dire aux maîtres d'ouvrage, qui ont effectivement encouragé ces rapprochements, de négocier les avantages légitimes qu'ils doivent en retirer. Il est vraisemblable qu'ils ne peuvent espérer de résultat significatif sans coordination forte de leurs actions.

LES CONTRATS DE COMPÉTENCE ET DE MOYENS

Ce type de contrat est utilisé dans les pays anglo-saxons. Il permet le financement et l'entretien de capacités matérielles « sous cocon ».

Ce type de contrat serait à promouvoir en France pour des capacités de production de poudres, explosifs et munitions de grande consommation. Les quantités consommées et donc commandées peuvent varier dans un facteur de l'ordre de un à cent !

Ce type de contrat ne permet pas le maintien des compétences intellectuelles. On ne peut mettre les esprits sous cocon ou dans le formol.

C'est la R & T qui permet le maintien à niveau des compétences intellectuelles. On notera qu'il n'est pas possible de recruter et conserver les meilleurs scientifiques et ingénieurs si on ne leur offre pas un travail motivant et novateur — tout le contraire du « Rivage des Syrtes » que peut constituer un arsenal « coconné ».

LES ÉQUIPEMENTIERS

Comme on l'a déjà laissé entendre, il y a ceux qui occupent des niches technologiques quasi exclusives et qui se trouvent en situation de monopole. On peut dire qu'ils sont eux aussi en situation d'arsenal au sens du comportement possible. Plutôt que de brandir une menace assez peu crédible de concurrence, le mieux est certainement de négocier des gains de productivité, en particulier en relation avec la négociation des contrats de R & T.

Pour ceux pour lesquels la concurrence existe de manière crédible au niveau européen, il faut faire en sorte de ne pas la tuer, justement, par des appels à la concurrence aveugle !

Un point objet de débats : l'État doit-il intervenir directement au niveau de ces industriels, notamment par le biais de la négociation directe avec eux des contrats de R & T, ou doit-il commander l'essentiel de la R & T aux grands donneurs d'ordres, leur confiant la tâche de sous-traiter aux équipementiers les plus aptes et les plus efficaces ?

Il faut se garder d'adopter une réponse générale et, donc, forcément théorique, à cette question.

LES PME INNOVANTES

Les PME innovantes apparaissent aux grands industriels comme des mouches du coche irritantes. Le discours récurrent de l'État sur l'importance de ces entreprises (qu'elles soient actives dans le secteur de la défense ou dans le secteur civil), pour être crédible, doit se traduire dans les faits par une politique volontariste.

LES SOUS-TRAITANTS

Ils sont à distinguer des PME de matière grise. On est là dans le secteur où la théorie libérale peut-être mise en application sans trop d'état d'âme et avec des résultats réellement positifs. Travaillant autant sinon plus pour le secteur civil concurrentiel que pour l'État et plus particulièrement la défense, ils n'ont pas l'esprit d'arsenal. Il faut continuer ainsi !

LES MOYENS D'EXPERTISE ET D'ESSAIS

Le sujet est extrêmement controversé. Il mérite cependant examen, tant les coûts de ces moyens dans le secteur de la défense sont importants. Nos amis britanniques ont d'abord transformé leurs établissements de cette nature en agence (la DERA⁸) ; ils en sont aujourd'hui au niveau de la société nationale (Qinetiq).

Cette expérience radicale mérite d'être suivie avec attention. On ne voit cependant pas comment un État, l'Europe de la défense peut-être dans l'avenir, pourrait échapper au financement de ces moyens lourds mais indispensables à la mise au point des matériels et au maintien de l'expertise absolument nécessaire au niveau des maîtres d'ouvrage.

Deux points qui sont apparemment contradictoires : la préparation des rapprochements européens qui milite pour une évolution des statuts, par exemple le statut d'Epic en France ; la nécessité de maintenir une très grande proximité entre les maîtres d'ouvrage et leur indispensable soutien scientifique et technique. On oublie parfois de citer le réseau tout à fait considérable des centres d'expertise et d'essais américains et leur soutien aux directions de programme comme contributeurs essentiels aux succès techniques des armements de ce pays.

8 *Defence experimentation and research agency.*

EN CONCLUSION

L'État ne peut traiter l'industrie de défense comme il traite l'industrie civile. Pour cette dernière, il fixe les règles générales, à elle d'agir au mieux de ses intérêts dans le cadre de ces règles. Ce principe n'exclut pas l'intervention de l'État pour développer l'économie ou parer aux situations de crise. Dans le domaine de la défense, un État indépendant doit maîtriser son industrie de défense.

Au premier abord, le statut d'arsenal paraît répondre le mieux à cet objectif. Ce statut est cependant particulièrement inadapté aux contraintes budgétaires. Il ne permet pas de trouver le nécessaire équilibre entre les travaux pour la défense nationale et les contrats à l'exportation. Il est également totalement inadapté à la participation de la France à la construction d'une Base industrielle européenne de défense.

À l'opposé, le statut juridique de société privée, à capitaux très majoritairement privés, donne en principe à ses dirigeants la souplesse d'ajustement nécessaire aux évolutions des marchés et de l'environnement politique.

Ce statut ne protège pas, pour autant, de la mentalité d'arsenal, tant décriée, ou de celle de l'assistantat. Vivre sans grands risques dans l'ombre tutélaire de l'État n'est sans doute pas exaltant, mais, au moins, a le mérite de plaire aux fonds de pension qui forment la base de l'actionnariat des grands groupes !

Ce risque de reconstitution de l'esprit et du comportement d'arsenal est d'autant plus grand que les situations de monopole sont inéluctables, au moins dans les deux premiers niveaux de l'industrie de défense : maîtres d'œuvre et fournisseurs de grands sous-ensembles.

Pour éviter ces dérives, l'État doit maintenir une pression forte sur son industrie pour l'empêcher de s'endormir dans un confort lénifiant. Pour cela, la solution n'est ni législative, ni réglementaire. L'État doit s'organiser pour utiliser à bon escient les excellents leviers dont il dispose : crédits de R & T, crédits de développement et de production, financement des investissements industriels spécifiques lourds, soutien

des négociations à l'exportation, coopération internationale, contrôle de la composition du capital.

Tout ceci milite pour des services étatiques forts, pour une politique de l'État vis-à-vis de l'industrie de défense qui soit pensée, décidée et ensuite clairement exposée aux acteurs, qu'ils soient étatiques ou industriels, et enfin pour une mise en œuvre sans état d'âme de cette politique par les services concernés. Un budget pour être efficace nécessite, pour sa mise en œuvre, des fonctionnaires d'un excellent niveau professionnel, tant technique qu'administratif. La nécessaire confiance entre l'État et son industrie de défense passe par une position claire de celui-ci sur les perspectives d'évolution du budget et les priorités en terme d'indépendance nationale. En retour, l'industriel garantit une réelle transparence de ses coûts que l'État se doit de contrôler.

Du statut d'arsenal ou d'Epic, qui n'est pas forcément à exclure pour certains matériels de souveraineté, à celui de société de droit privé à capitaux privés, toute solution intermédiaire ne devrait être que transitoire. Il paraît ainsi souhaitable de faire évoluer l'exploitation des sociétés nationales d'armement, SNPE, Giat, DCN, vers une exploitation à capitaux majoritairement privés, débarrassée, à terme, de contraintes de type « personnel sous statut ». Un retour vers le statut d'arsenal ou d'Epic ne pourrait être le fait que d'un impératif historique allié à une transformation radicale du fonctionnement de l'État.

Cette migration des sociétés nationales vers le statut privé doit être menée en coopération étroite entre l'État et ses industriels. L'État doit garantir sa souveraineté tout en permettant à l'industriel de développer sa propre stratégie. Cette migration a un coût à répartir équitablement entre chaque partenaire. Ceci revient à s'engager dans une politique contractuelle incitative au progrès industriel.

Mieux formaliser la politique des « outillages État » (au sens large), en rendre la pratique plus homogène d'un secteur de la défense à l'autre, notamment par une généralisation du *GoCo* à la française, constitue une autre voie de progrès à poursuivre.

L'heure est également au réexamen de la politique en matière de logistique. Il est impératif d'en préserver l'efficacité aussi bien dans la formule traditionnelle de l'acquisition, par l'État, d'un système de défense que dans celle, novatrice, de l'achat

d'un « service » sur la totalité de la durée d'exploitation du système. Cette dernière pratique, actuellement en expansion dans des pays comme le Royaume-Uni ou les États-Unis, devrait s'avérer fructueuse pour un certain nombre de besoins de la Défense.

Face aux évolutions de la menace, l'État est condamné à repenser sa politique de défense. Il n'échappera pas non plus à la nécessité de réorganiser fondamentalement sa tutelle sur l'industrie de défense.

Défense européenne ou atlantique ?

*Unser Nächster ist nicht unser Nachbar, sondern dessen
Nachbar — so denkt jedes Volk.*

*Notre prochain, ce n'est pas notre voisin, c'est le voisin
du voisin — ainsi pensent toutes les nations.*

Friedrich Nietzsche

Composition du groupe

- ▶ Elisabeth Nunn, présidente
- ▶ Pascal Ratard, rapporteur

Le groupe remercie pour leur participation

- ▶ Hélène Ben Aim
- ▶ Lydie Cossus

QUELLES STRUCTURES DE DÉFENSE POUR L'UNION EUROPÉENNE : AUTONOMES OU PARTAGÉES ?

Faut-il que la future Constitution européenne intègre une « déclaration d'indépendance », comme l'a proposé le Président de la Convention européenne¹, pour afficher la priorité de l'Europe, ou que l'Union européenne s'affiche comme entité politique indépendante ? Sans aller nécessairement aussi loin, cette suggestion reflète néanmoins une triple préoccupation : le degré des ambitions de chacun en matière de politique étrangère et de défense, le besoin de dépassement des structures nationales, la nature des relations UE/ Otan, voire ONU, qui inclut également la relation que chaque pays membre entretient avec les États-Unis. Les prises de position des États membres de l'Union sur la question irakienne ont servi de révélateur des disparités et lacunes existantes : du côté des États, absence de recours aux structures de l'Union et retour du réflexe nationaliste ; du côté de l'Union, inefficacité des dispositions des Traités, parce que non contraignantes, manque d'une capacité politique d'action, manque de vision et de volonté d'agir en commun. Celles-ci ont eu pour effet d'interrompre pour un temps au sein de la Convention européenne, dont l'un des objectifs est de concilier la diversité des positions et l'efficacité de l'action commune, les discussions touchant les dispositions sur la PESC et la PESD du futur traité. Les résultats du groupe de travail² consacré à la défense paraissaient prometteurs. Ils serviront de référence pour l'élaboration du projet de traité constitutionnel.

Faut-il donner raison à Robert Kagan³ qui décrit la culture stratégique européenne comme un recours à la négociation, à la diplomatie, à la supériorité du droit international et surtout comme une opposition à la force⁴ ? On sait que le processus de

1 Entretien de Valéry Giscard d'Estaing, Président de la Convention européenne, à l'AFP, Le Figaro, mercredi 26 mars 2003.

2 Rapport final du Groupe de travail VIII « Défense » de la Convention européenne, CONV 461/02, WG VIII 22, 16 décembre 2002.

3 Robert Kagan, *La puissance et la faiblesse, les États-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial*, Plon, 2003.

4 lors que Javier Solana, Haut Représentant pour la PESC, dans Le Monde du samedi 29 mars 2003 parle de non primauté de la force: « *Nous ne croyons pas que l'utilisation de la force doive être le premier moyen de résoudre les crises* ».

décision, particulièrement lent, de l'Union n'est pas adapté aux temps de crises. On sait qu'il faut simplifier les actuels arrangements institutionnels en matière de prise de décision et parallèlement renforcer les capacités militaires de l'Union. Car si les États membres ne sont plus vraiment capables d'agir seuls, l'inachèvement de l'intégration européenne ou du transfert à l'Union de certains instruments les rend également incapables d'agir ensemble sur la scène internationale. Comment sortir de cette demi intégration qui, aujourd'hui, affaiblit l'Europe ?

À la lumière de l'élargissement, du partenariat stratégique entre l'UE et l'OTAN, des travaux de la Convention, de l'attitude de puissance des États-Unis et de la récente prise de conscience européenne qu'a engendrée la crise irakienne, une réflexion est menée ici sur les mécanismes institutionnels nécessaires à l'Union pour se doter d'une certaine autonomie de décision, d'action et de réaction, dans le domaine de la politique étrangère, de la sécurité et de la défense. L'Union doit se donner les moyens de mettre cet objectif en pratique, mais avec quels moyens d'application de ces politiques, autonomes ou partagées ? La vraie question est de savoir quelles structures de défense les États européens veulent ou peuvent avoir. Il sera notamment fait une large place à la politique d'armement dans cette analyse.

Les rédacteurs de cette étude sont bien conscients que le débat se poursuit avec une grande intensité jusqu'à l'adoption du traité Constitutionnel.

LE CADRE POLITIQUE ET INSTITUTIONNEL

Les conséquences de l'élargissement

L'actuel élargissement est à la fois une force et une difficulté supplémentaire. Une force parce que l'Europe à 25 devient une grande puissance économique et commerciale, doublée de la légitimité politique que lui confère une population de près de 500 millions d'habitants. Une difficulté supplémentaire, parce que, dans le domaine qui nous intéresse, la multiplication des statuts particuliers ou dérogatoires rend une union véritable et surtout une vision commune plus compliquée et délicate. Le droit des pays d'Europe centrale et orientale d'accéder à une souveraineté nouvelle et d'être indépendant est reconnu à un moment où, pour peser sur la scène internationale, il devient nécessaire de procéder à d'étroites coordinations des politiques ou à des transferts de souveraineté. Admettront-ils une nouvelle tutelle « Union européenne » après en avoir quitté une autre ?

À la diversité des statuts des pays membres actuels de l'Union (onze⁵ sont membres de l'OTAN et liés par l'article V dont dix⁶ le sont aussi de l'UEO et un pays⁷ a obtenu un régime spécial, quatre⁸ autres sont neutres ou non-alignés) s'ajoute donc celle des prochains membres ou pays candidats (quatre⁹ sont déjà membres de l'OTAN et membres associés à l'UEO, deux¹⁰ restent non-alignés, les autres¹¹ sont invités à rejoindre l'OTAN). Une chose est cependant claire : l'espace de l'Union et l'espace de l'OTAN n'ont pas la même vocation et ne se recouvrent pas. Il semble peu viable que les futurs États membres confient leurs seuls intérêts économiques à l'Union européenne et leur sécurité aux États-Unis, à moins de vouloir transformer l'Union en zone de libre échange.

La question est donc de savoir si les Européens partagent collectivement, pour demain, l'ambition d'une « Europe-puissance » et s'ils veulent s'en donner les moyens ?

On ne peut nier que des craintes opposées de chaque côté de l'ancien rideau de fer existent et rendent le dialogue est-ouest parfois difficile. D'un côté, les nouveaux pays sont encore jaloux de leur souveraineté nouvellement acquise. De surcroît, ils ne conçoivent pour l'instant leur sécurité que sous le chapeau de l'OTAN, en fait des États-Unis considérés comme leur libérateur. Ils en arrivent même à craindre une déstabilisation de l'OTAN sous l'effet d'attitudes comme celle de la France ou de la politique unilatéraliste des États-Unis. De l'autre côté, les pays fondateurs de l'Union craignent de ne pouvoir conduire avec les nouveaux venus une véritable Politique étrangère et de sécurité européenne, plus indépendante des États-Unis, et redoutent que l'élargissement ne soit un facteur de dilution et de paralysie. L'Allemagne et la France, contrairement aux États-Unis, ont surtout considéré l'élargissement comme une sorte de réparation de l'histoire, mais n'ont pas prioritairement traité certains nouveaux pays, voire la Pologne, par exemple, malgré l'établissement du triangle de Weimar, comme un réel apport stratégique constructif.

5 Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, France, Grèce, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni.

6 Excepté le Danemark.

7 Le Danemark, en vertu d'un protocole annexé au Traité, ne participe pas à l'élaboration de la PESC. C'est ainsi que sous la présidence danoise les réunions consacrées à la PESC ont été présidées par la Grèce qui lui succédait à la présidence du Conseil. Voir, dans le même genre, la déclaration « ambiguë » de l'Irlande au Conseil européen de Séville qui rappelle à la fois son engagement pour la PESC et son attachement à la neutralité.

8 Autriche, Finlande, Irlande et Suède.

9 Hongrie, Pologne, République tchèque, Turquie.

10 Chypre, Malte.

11 Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Slovaquie, Slovénie.

Leur politique à cet égard a été extrêmement frileuse.

L'adaptation à l'élargissement a néanmoins engendré une nouvelle dynamique à l'intérieur de l'Union. Menée dans le cadre de la Convention sur l'avenir de l'Europe, elle touche la réforme des institutions. Trois questions fondamentales sont évoquées : la place de l'Union dans le monde, l'évolution de la PESD et le mode de décision à 25. L'Europe se trouve aujourd'hui face à un double défi : réussir sa mutation interne et s'adapter aux conflits mondiaux.

Elle se doit pour cela de promouvoir le dialogue stratégique à la fois intra européen et transatlantique. En effet, ne serait-il pas légitime pour l'Union européenne de pouvoir mener une politique différente de celle des États-Unis ? Concernant les réflexions stratégiques à l'intérieur de l'Union, la question de savoir si les divergences entre Européens sont plus grandes qu'entre Européens et Américains reste pertinente. À la réflexion sur le devenir de l'OTAN, marquée par l'évolution de deux pensées stratégiques, sont maintenant étroitement associés les pays du nouvel élargissement qui contribueront à forger l'avenir de l'Union.

Le risque existe que, faute d'un consensus acceptable, l'idée longtemps rejetée d'un noyau dur, exprimée aujourd'hui soit sous forme de « coopération renforcée », mécanisme difficile à mettre en œuvre et qui, à la demande du Royaume-Uni, exclut pour l'instant les affaires militaires de son champ d'action, ou d'« avant-garde » fait son chemin, ne fut-ce pour éviter un blocage total ou un retour en arrière comme le prônent certains¹². Le groupe défense de la Convention parle d'« Euro-zone de la défense », avec l'idée de prendre en compte des différences objectives, des critères objectifs de participation entre certains États membres, à l'instar de l'adoption de l'euro ou de la participation au système de Schengen. Il est nouvellement question de l'instauration de « coopérations structurées »¹³, dans le cadre de l'Union, pour les États membres qui remplissent des critères de capacités militaires élevés et qui ont souscrit entre eux des engagements plus contraignants en vue de missions plus exigeantes. Avec infiniment de précautions tant à l'égard des pays membres de l'Union qui ne partagent pas la même vision des choses qu'à l'égard de l'Alliance et des États-Unis, quatre pays¹⁴ ont pris l'initiative de donner un nouvel élan à la PESD en réclamant la possibilité de conduire des coopérations renforcées en matière

12 Se reporter aux multiples amendements touchant l'art. 14, consacré à la politique étrangère et à la défense, du projet de constitution émanant du Præsidium de la Convention sur l'avenir de l'Europe.

13 Projet d'articles du Traité constitutionnel sur l'action extérieure, CONV 685/03, 23 avril 2003, art. 20 de la Partie II, Titre B de la Constitution

14 Réunion des chefs d'État et de gouvernement d'Allemagne, de France, du Luxembourg et de Belgique sur la défense européenne, Bruxelles, le 29 avril 2003.

de défense, l'introduction d'une clause générale de solidarité commune, la reformulation des tâches de Petersberg, la création d'une Agence européenne de développement et d'acquisition, et surtout l'adoption du concept d'« Union européenne de Sécurité et de Défense » (UESD) comprenant différentes mesures visant à renforcer la coopération en matière de défense, dont un « noyau de capacité collective de planification et de conduite d'opérations ».

L'un des principaux arguments avancés par l'Allemagne, qui a fortement soutenu le processus d'élargissement, a été marqué par la volonté de ne plus se situer à la frontière Est de l'Union européenne pour des raisons de sécurité. L'élargissement a souvent été justifié par l'installation d'une zone de stabilité dans l'ancien empire soviétique. L'une des conditions d'adhésion touchait le règlement des conflits intérieurs, surtout les questions de minorité et de frontières. L'application des critères de Copenhague, les longues négociations et la supervision par Bruxelles de l'évolution des administrations concernées ont fait le reste. Qu'en est-il aujourd'hui des menaces qui pèsent à l'intérieur et sur l'ensemble de l'Europe ?

Nous assistons à un double phénomène. D'un côté, la zone de conflits effectifs ou potentiels dans le monde, dans le cadre d'une gestion de crise ou du maintien de la paix, a été repoussée hors des frontières de l'actuel élargissement. Restent aujourd'hui comme zone d'instabilité potentielle dans l'Europe géographique la région des Balkans. Certes, certains pays sont déjà candidats pour rentrer dans l'Union européenne et font les efforts nécessaires, mais d'autres, comme la Bosnie-Herzégovine, malgré les accords de Dayton, sont loin d'avoir retrouvé une situation tout à fait stable. Peut-on alors compter sur l'influence et la force d'attraction de l'Union pour y introduire une paix économique, sociale, voire religieuse ?

D'un autre côté, depuis le 11 septembre 2001, le terrorisme s'est imposé comme un défi à la sécurité internationale. On assiste à un tournant dans la violence internationale qui va structurer désormais l'environnement de sécurité de l'Union. Il tend à rapprocher la notion de défense civile et défense militaire ; il affaiblit la distinction traditionnelle opérée entre la politique de sécurité étrangère et nationale ; il rend obsolète la notion de limite géographique pour les engagements militaires.

Le débat, très vif ces dernières années, sur l'emploi des forces de l'Alliance « hors zone » est maintenant révolu. Les nouvelles forces doivent être capables d'être acheminées rapidement et en n'importe quel endroit, y compris pour des opérations à grandes distances. L'Alliance n'est plus spécifiquement centrée sur les menaces dans la zone européenne et sa périphérie. Au contraire, l'élargissement offre à

l'Alliance un espace stratégique qui permettra l'évolution de nouveaux dispositifs militaires et l'installation de nouvelles infrastructures. La cohérence stratégique de l'Alliance en sort renforcée, bien qu'il ne faille pas oublier que, paradoxalement, l'apport militaire des nouveaux membres reste limité.

L'Europe et l'Alliance

Considérant donc que l'Union n'a pas vocation à gérer de crise interne entre ses membres, la PESC s'est avant tout assigné comme mission de gérer les crises des autres. C'est la raison pour laquelle a été décidée à Helsinki la création d'une force de projection de 60.000 hommes destinée à intervenir dans un conflit situé hors du théâtre stratégique européen. Il est rappelé que c'est dans ce contexte qu'a été mis en place un processus d'évaluation des capacités. Il a conduit à la création du Plan d'action européen sur les capacités (ECAP) et a souligné parmi les lacunes principales le système de commandement, de contrôle et de communication, le renseignement stratégique ainsi que la surveillance et la protection des troupes engagées, le transport stratégique aérien et maritime, et, enfin, la capacité d'engagement effectif. L'ECAP poursuit son évolution avec un dynamisme certain¹⁵.

Quel serait aujourd'hui le champ d'application d'une telle force ? A priori, il se situerait plutôt sur les marges de l'Union, orientales, méridionales, au Moyen- Orient ou en Afrique, accompagné d'une politique humanitaire et de reconstruction. Mais, comme nous l'avons vu précédemment, cette logique d'intervention à l'extérieur se double désormais d'un nouvel environnement de sécurité de l'Union caractérisé par une accentuation de la violence internationale et qui revêt un caractère à la fois civil et militaire.

Les Européens n'ont pas encore commencé à développer un véritable concept stratégique de défense¹⁶ accompagné de recommandations pour faire face aux menaces. Il manque, en d'autres termes, une vision proprement européenne du monde, car ils n'ont pas exactement la même perception de la menace que les Américains. N'ayant pas été touchés avec la même ampleur spectaculaire sur leur propre territoire, ne le considérant pas comme sanctuarisé, ils ne sont pas nécessairement convaincus que le monde est nettement plus dangereux depuis le 11 septembre 2001. Leur traitement même de la menace diffère. La recherche d'une solution plus

15 Voir les derniers résultats de l'ECAP dans le compte rendu du Conseil « *Affaires générales et relations extérieures* » du 19-20 mai 2003, 9379/03.

16 Même si les ministres des Affaires étrangères des Quinze, réunis à Rhodes les 2 et 3 mai dernier ont demandé au Haut Représentant de fournir un rapport sur une « stratégie européenne de sécurité ».

diplomatique que le recours à la force prévaut aujourd'hui.

Le gouvernement américain, en revanche, a nettement défini sa vision des menaces d'aujourd'hui, ou du moins les prétextes d'intervention. L'accent est mis sur les armes de destruction massive, le terrorisme et les États totalitaires. Pour combattre ces fléaux, il est prêt à prendre toutes les mesures d'urgence nécessaires.

C'est la confrontation de ces deux approches qui divise les Européens et les Américains, ainsi que les Européens entre eux, car elle touche à la nature des relations que chaque pays européen entretient avec les États-Unis.

On avait pu croire les tâches clairement délimitées entre l'Union européenne et l'OTAN. Cependant, dans la même année 1998, qui a vu le déblocage de la défense européenne par l'initiative des Britanniques à Saint-Malo, les pays de l'OTAN ont approuvé l'élaboration d'une nouvelle structure de commandement de l'Alliance, visant à permettre à celle-ci d'accomplir plus efficacement toute la gamme de missions, y compris les opérations de gestion des crises. Le nouveau concept stratégique adopté à Washington en avril 1999 permet aux forces de l'OTAN de « répondre aux crises ne relevant pas de l'article 5 ». Une importance nouvelle, renforcée, est alors accordée à la gestion des crises à travers une extension des missions de l'Alliance.

La mise sur pied au sommet de l'OTAN à Prague en novembre dernier d'une force de projection européenne au sein de l'OTAN, éventuellement concurrente de la force de réaction rapide que met en place l'Union européenne, laisse éclater en plein jour les difficultés de positionnement qui peuvent exister entre les deux entités de défense, sachant que paradoxalement la quasi totalité des forces européennes concourent à l'Alliance atlantique.

La question se pose de savoir quelle marge de manœuvre et d'initiative peut conserver l'Union européenne pour une politique de sécurité proprement européenne. Comment coordonner les actions de ces deux organisations sans pour autant subordonner l'une à l'autre ? L'OTAN bénéficie du leadership incontesté des États-Unis et l'Union européenne, dépourvue de leader, est toujours à la recherche d'un consensus et a tendance à s'en remettre à l'OTAN malgré les dispositions des traités européens. Ceci reste l'ambiguïté fondamentale.

Au lieu d'opposer l'une à l'autre, il est temps, surtout avec l'adhésion des nouveaux membres, de soutenir un travail en synergie. C'est dans cette perspective que l'accord

trouvé sur les arrangements permanents UE/OTAN, c'est-à-dire sur l'utilisation par l'UE des moyens de l'OTAN pour une action autonome, signé au Conseil européen¹⁷ de Copenhague en décembre dernier, revêt une importance particulière. Vu de manière schématique, pour les opinions publiques, les États européens s'autorisent à utiliser leurs propres moyens. Parallèlement, si les Européens doivent être capables de conduire des opérations sans les moyens de l'OTAN, l'initiative des Quatre de mise en place d'une structure de commandements devient justifiée.

La création, au sein de l'OTAN, de cette force de réaction rapide (NRF)¹⁸ de 20 000 hommes, devant être opérationnelle en 2006, est destinée aux conflits de haute intensité et de courte durée, maximum 30 jours. Elle est censée remplir les missions que l'Union européenne ne peut accomplir. Elle agira sous commandement commun américain et européen. Une réforme des structures de commandement de l'OTAN est nécessaire à cet effet. Quant aux capacités, elle puisera dans les forces nationales. Il n'est pas exclu que ces mêmes forces soient à disposition de l'Union européenne. Toutefois, ceci n'a rien d'automatique et chaque État devrait se réserver la possibilité d'obtenir l'accord de leur Parlement pour ce faire.

Cette création issue du sommet de Prague¹⁹ n'est rien d'autre qu'une copie intentionnelle de ce qu'est en train de mettre en place l'Union européenne avec sa force de projection. Le mode de participation des pays membres, une première au sein de l'OTAN, est identique. Une répartition des rôles se profile déjà. Les Américains prétendent que la NRF devra être complémentaire de la force européenne qui se « limite » au maintien de la paix et aux tâches humanitaires.

Certes, l'Union européenne n'aura jamais les forces armées, l'ambition et les responsabilités planétaires des États-Unis. Elle construit néanmoins la défense collective dans un esprit de solidarité, dans la capacité d'agir en commun. Cela implique, entre alliés, un dialogue et le respect des partenaires respectifs, un « égal partage des risques et des responsabilités²⁰ ».

Les pays auront-ils la capacité de mettre des hommes et du matériel à la disposition des deux forces ou seront-ils amenés à faire un choix qui sera probablement source de division au sein de l'Union ? Le Plan d'action européen sur les capacités (ECAP),

17 Déclaration du Conseil réuni à Copenhague le 12 décembre 2002, Annexe 2 des Conclusions de la Présidence, Copenhague, 12 et 13 décembre 2002.

18 NRF : *Nato Response Force*.

19 Sommet de l'OTAN, 21 – 22 novembre 2002.

20 Discours de Michèle Alliot-Marie, ministre de la Défense, à la Wehrkunde sur l'avenir de l'OTAN, Munich, le 8 février 2003

malgré ses récents progrès, a déjà du mal à concrétiser les objectifs de la force européenne. Comment répondre aux exigences américaines ? N'est-ce pas non plus un moyen pour les Américains d'infléchir les orientations stratégiques des Européens ? Les Américains ne cessent de répéter que les forces utilisées dans les missions de l'Union européenne doivent être les mêmes que celles qui participent aux missions de l'Alliance et qu'il serait préjudiciable d'essayer de dupliquer ces capacités. Une autre question est de savoir si l'Europe n'a pas besoin d'un minimum de duplication utile pour garantir un minimum d'indépendance de décision et d'action.

Depuis le Kosovo, les Européens ont compris que le partage du commandement au sein de l'OTAN était une fiction, que la planification militaire était une affaire purement américaine et les Américains ont compris que la structure politique de l'Alliance donnait aux Européens l'occasion d'exercer un contrôle multilatéral sur les opérations militaires. D'où la décision américaine de ne pas utiliser l'art. 5. Quelle est donc aujourd'hui la justification de l'Organisation ?

Est-ce politiquement vraiment correct que de contourner la résistance française en déplaçant le débat du Conseil de l'Atlantique nord au Comité des plans de défense (CPD) où la France n'est pas représentée depuis qu'elle a quitté la structure militaire intégrée de l'OTAN, et ensuite, quand il s'agit de traiter l'aide à la Turquie, ce pour quoi la France a un apport concret, de repasser du Comité des plans de défense au Conseil de l'Atlantique nord, où la France est représentée ?

Ne faut-il pas repenser le partenariat stratégique au sein de l'OTAN ? Que chacun n'ait pas qu'une voix, mais que les décisions se prennent entre Européens d'un côté et les États-Unis de l'autre. Les États-Unis exigent à travers l'OTAN une augmentation de la contribution européenne au fardeau militaire, mais ils refusent l'idée qu'une politique étrangère et une défense commune puissent un jour retourner la coopération en concurrence. Pourrait-on imaginer de pouvoir transformer la structure de l'OTAN en un système « équilibré » - c'est-à-dire équilibre de pouvoir, respect mutuel - dans lequel cohabiteraient deux organisations, l'Union européenne d'un côté, et la force américaine, de l'autre, chacune pouvant agir de concert ou bien selon leur autonomie propre ?

La stratégie du gouvernement américain qui consiste à privilégier les coalitions ad hoc est rapide et efficace. En travaillant avec des sous-groupes européens, ce qui est d'autant plus facile que l'Europe de la défense est embryonnaire, elle complique la construction d'une Europe de la défense. Toute la politique de l'administration Bush tend à désunir l'Union au profit des nations. Cela s'est vérifié par la pression

qu'elle a exercée pour casser le consensus européen sur la Cour pénale internationale, pour obtenir de chacun, individuellement, un soutien à l'intervention en Irak, pour dupliquer la force de réaction rapide européenne par la création d'une autre force de projection, pour l'adhésion de la Turquie à l'Union, pour contrer tout projet d'armement européen, y compris, en vain, le programme « Galiléo ».

La réforme des institutions de l'Union

Les intérêts et les valeurs de l'Union

Dans la crise profonde qui traverse les relations transatlantiques et dans ce besoin de redéfinition du dialogue stratégique intra-européen, l'Europe arrivera-t-elle à une communauté d'intérêts et de valeurs ?

Outre l'insertion de la Charte des Droits fondamentaux dans le futur Traité constitutionnel, le projet d'article 1 de la partie « action extérieure de l'Union »²¹ définit les « principes et objectifs » qui permettront au Conseil européen d'identifier les intérêts et les objectifs stratégiques de l'Union. S'il est fait mention de la préservation de la paix, de la prévention des conflits et du renforcement de la sécurité internationale, l'accent est mis sur le recours aux principes de la Charte des Nations-unies.

Entre l'usage de la force et l'application du droit, les Européens, contrairement aux États-Unis, privilégient la seconde solution. L'Union européenne pose avant tout le respect du droit international, le recours à l'ONU, et considère la force comme un ultime recours. Elle essaye de comprendre et de remédier aux causes d'instabilité et de troubles, ayant toujours en arrière-pensée l'idée de trouver une solution pacifique. Les États membres de l'Union se semblent pas s'être mis d'accord sur l'application de ces principes, sans pour autant remettre en cause les principes eux-mêmes, et c'est ce qui, entre autres, a été à la source de leur division lors de la crise irakienne.

Il manque – et il serait pourtant urgent de s'y atteler même si l'exercice s'avère difficile – une définition des intérêts communs de l'Union, par conséquent, avec l'autre interface, une définition des intérêts vitaux des États membres. L'Union ne peut avoir une politique étrangère commune que par la reconnaissance, par les autres membres, de la légitimité des intérêts vitaux de chaque pays. Cet aboutissement aura bien d'autres répercussions que l'application du Compromis de Luxembourg.

L'« actualisation » des missions de Petersberg

21 Convention européenne, Projet de Traité constitutionnel sur l'action extérieure. CONV 685/03, 23 avril 2003.

L'écart est grand entre ceux qui veulent pratiquer une politique étrangère de projection qui concilie une défense des intérêts nationaux et la notion de rayonnement et d'actions extérieures, tel que le conçoivent la France ou la Grande-Bretagne par exemple, et ceux qui veulent pratiquer une politique de compromis, une politique nettement plus modérée. Peuvent être rangés dans cette dernière catégorie des pays comme l'Allemagne et les pays neutres.

L'Union se doit de résoudre ce jeu d'équilibre entre les souverainetés interventionnistes, abstentionnistes ou atlantistes. Consciente des défis sécuritaires d'aujourd'hui, la déclaration de Laeken, à l'origine des travaux de la Convention, a posé la question de la « réactualisation » des missions de Petersberg, donc de ses limites. Comment, cependant, concilier le principe contraignant d'égalité des États membres, qui prévaut au sein de l'Union, avec une inégalité d'expérience, une telle différence de mentalité entre les nations en ce qui concerne les affaires militaires ? Ni la PESC ni la PESD ne remplacent aujourd'hui les politiques étrangères nationales des États mais se superposent à elles. À terme, l'Union, si elle veut avoir une quelconque efficacité, doit, tout en respectant les identités de chacun, aller vers un système de décision intégré.

Le rapport final du groupe Défense de la Convention sur l'avenir de l'Europe inscrit nettement le cadre général : il s'agit d'« actualiser », et non d'étendre, les missions de Petersberg dans le cadre de la gestion des crises. Y sont « complétées » les missions suivantes : prévention des conflits, actions conjointes en matière d'armement, conseil et assistance en matière militaire, opérations de stabilisation à la fin des conflits, et soutien dans la lutte contre le terrorisme. L'ambiguïté sur le potentiel d'un conflit de plus haute intensité dans l'interprétation initiale des missions de Petersberg est maintenue puisqu'elle n'est pas infirmée et que les précisions apportées aux missions touchent essentiellement l'avant et l'après conflit. Les missions déjà inscrites dans le traité, comme par exemple celles « de rétablissement de la paix » et de forces de combat pour la gestion des crises »²² restent inchangées au moment même où l'Union est en mesure de recourir aux moyens de l'OTAN pour une action autonome.

Une clause de solidarité

Conscient de la diversité des approches, ce même rapport sur la Défense européenne prévoit que soit pris en compte dans le futur traité constitutionnel « une forme de coopération plus étroite entre les États membres qui souhaitent effectuer les missions

22 Titre V, art. 17 – 2 du TUE.

les plus exigeantes et remplissent les conditions nécessaires pour que leur engagement soit crédible ». Mais plus intéressantes sont les clauses de solidarité qui sont proposées parce qu'elles permettraient la mobilisation de tous les instruments mis à la disposition de l'Union et passeraient outre le compartimentage entre ce qu'on appelle encore aujourd'hui les différents piliers. La notion de « solidarité entre États membres » , inscrite dans le traité fondateur²³, trouve ainsi son extension, de manière graduée, vers le domaine touchant la défense civile et militaire. Elle révèle également la prise en compte des nouvelles menaces.

Trois clauses de solidarité sont envisagées, partant de la défense civile pour aboutir à la défense militaire :

- « **une clause de solidarité pour la protection des populations civiles et des institutions démocratiques** » : celle-ci vise avant tout à se protéger contre une menace terroriste, contre les menaces provenant d'entités non étatiques. L'assistance ne serait fournie qu'à la demande des autorités du pays concerné ;
- « **une clause de solidarité et de sécurité commune** » : celle-ci prend en compte « les risques de toute nature qui menacent l'Union ». L'Union européenne de sécurité et de défense aurait un rôle à jouer ;
- « **une clause de défense collective** » celle-ci est la plus contraignante puisqu'elle reprendrait l'art. V du traité de l'UEO sur l'assistance mutuelle. En raison de la réticence de certains membres, elle prévoit une « forme de coopération plus étroite en matière de défense ».

Ces clauses de solidarité ne sont que des suggestions. Si la première fait l'objet d'un consensus, rien n'empêche certains pays de souscrire aux autres, la dernière supposant néanmoins de remplir certaines conditions pour être crédible. Il est clair que la clause de solidarité de défense dépasse la définition des missions de Petersberg. Quelle que soit la modalité qui sera reprise dans le futur Traité, il paraît désormais possible pour certains membres de contracter, ou de garder, un lien de solidarité mutuelle plus exigeant.

Assurer la cohérence et l'efficacité de l'Union

Rappelons que la méthode intergouvernementale actuelle qui régit la PESC et la PESD repose sur la négociation diplomatique entre États et qu'elle maintient entière la souveraineté des États membres. Elle ne revêt aucun mécanisme juridiquement contraignant et est en grande partie responsable d'une certaine inefficacité et de l'absence de résultat dans les domaines où elle est appliquée. Le réel moteur de la PESC est la volonté politique des États membres de coordonner leurs positions, quels que soient les instruments de la PESC, « action commune »,

²³ Art. 1. du Traité instituant les Communautés européennes.

« position commune », « stratégie commune »... Au lieu de parler de politique étrangère commune, il serait plus juste de parler de morceaux de politique étrangère commune. La politique de défense commune semble aujourd'hui plus avancée au niveau des Quinze que la politique étrangère. Bientôt sera opérationnelle une force d'intervention sans politique étrangère. De même, en ce qui concerne la politique d'armement, il manque, malgré les différents dispositifs d'évaluation des capacités, une ligne directrice forte.

Il est en même temps paradoxal qu'actuellement le Haut Représentant pour la PESC ne dispose ni de budget ni de réseau diplomatique. Il n'a aucun pouvoir sur les instruments économiques gérés par la Commission. Son budget représente moins de 1 % du budget total au titre des relations extérieures²⁴.

C'est la raison pour laquelle un débat a été engagé pour une meilleure coordination sur l'ensemble des instruments de l'Union et sur une passerelle éventuelle à établir vers le communautaire, qui, régi par un ordre juridique autonome animé par des institutions indépendantes, a fait ses preuves pour le volet économique. Ce nouveau lien permettrait d'assurer une meilleure cohérence et efficacité de l'Union.

Le groupe Défense de la Convention recommande la création d'un conseil des ministres de la Défense qui définirait les objectifs de l'Union européenne en matière de capacités militaires et contrôlerait leurs mises en œuvre. Les attributions du Haut Représentant pour la PESC seraient renforcées. Chargé de conduire l'action de l'Union dans la gestion des crises et de coordonner les opérations dans leurs aspects civils et militaires, il disposerait d'un droit d'initiative. Le groupe « Action extérieure »²⁵ de la Convention évoque, parmi ses propositions, le cumul de la fonction de Haut Représentant avec celle de vice-Président de la Commission, chargé des relations extérieures, sorte de fonction à « double casquette ». Il s'agit de l'union de deux fonctions en une seule personne, et non pas de l'absorption d'une fonction par une autre. Il n'est pas question d'incorporer la fonction de Haut Représentant à la Commission à laquelle il ne serait pas soumis. Le Haut Représentant continuerait de rendre compte au Conseil, mais le fait qu'il soit également membre de la Commission lui donne accès à l'ensemble des instruments de la représentation extérieure et de mécanisme de financement de certaines actions de politique extérieure dont il ne dispose pas actuellement. Cette formule est reprise

24 0 à 40 millions d'euros par an en moyenne, cf chiffres cités dans le document de la Convention CONV 161/02 du 3 juillet 2002.

25 Rapport final du Groupe de travail VII « Action extérieure de l'Union européenne » de la Convention européenne, 16 décembre 2002, CONV 459/02 - WG VII 17

dans le projet de Traité constitutionnel sous forme de création d'un ministre des Affaires étrangères²⁶. L'accent est mis sur la possibilité d'une proposition conjointe émanant du Conseil et de la Commission, avec un recours plus large au vote à la majorité qualifiée. Pour ne pas laisser place à une nouvelle crise comme celle vécue au sujet de l'Irak, une place très nette est donnée au renforcement de la coopération systématique entre les États dans le domaine de la politique étrangère commune.

Le financement des opérations militaires de l'UE

La question d'un budget PESC ou du financement des opérations reste l'une des questions les plus difficiles et pourtant les plus importantes à traiter pour faire progresser l'Europe de la Défense. Elle touche à la fois au processus décisionnel stricto sensu et à l'architecture même des institutions actuelles. Le budget communautaire relevant de la Commission, avec co-décision du Parlement, et la PESC / PESD du Conseil, c'est la relation entre les deux qui fait l'objet des discussions. Il serait trop facile de voir dans la formule précédemment énoncée de la « double casquette » la solution du moyen d'accès au budget communautaire. La nature même d'un déblocage de fonds pour une crise qui requiert une décision rapide et une flexibilité totale n'est pas adaptée au processus actuel de financement des actions de l'Union européenne.

Le groupe Défense de la Convention s'est penché sur le financement des opérations militaires : il préconise l'instauration d'un fonds, relativement modeste, permettant le financement des étapes préparatoires et d'un mécanisme de financement des coûts communs de l'opération elle-même dont les principes ne sont pas établis.

Le futur traité²⁷ ne proposera que la prise en charge des dépenses administratives. Les dépenses opérationnelles ayant des implications militaires resteront exclues du budget de l'Union, sans aucune contrainte de contribution de la part des États membres. Est créée pour la PESC, c'est-à-dire sans la Défense, une ligne de budget destinée au financement d'initiatives urgentes. Le fonds de lancement serait constitué des contributions des États membres. Il reste cependant limité et laisse le problème ouvert pour les opérations militaires.

Comment conjuguer budget unique, contrôle démocratique, rapidité d'exécution et flexibilité dans la direction des opérations ? Dans la distinction faite entre les différentes phases des opérations, préparatoire, de lancement et d'exécution, il faudrait dans un premier temps approfondir pour le volet militaire les solutions de

26 ONV 7971/03, REV 1.

27 Voir dans le projet précédemment cité le Chapitre C, Dispositions financières, article 22.

financement mixtes : un financement commun dans une phase de lancement, comme cela est proposé pour la PESC, et une rallonge « nationale » selon la participation des pays à l'opération. En d'autres termes, créer un fond de solidarité financière qui permette le démarrage d'une opération militaire.

Mais au préalable, la logique de la conjoncture actuelle et des priorités données par les pays européens à d'autres volets qu'ils estiment plus importants devrait conduire surtout à une rationalisation des dépenses militaires, une mise en commun des ressources, une suppression des doubles emplois et peut-être même une répartition du travail à l'intérieur de l'espace européen.

Une Agence d'armement et de capacités de Défense

La nécessité de l'établissement d'« une Agence européenne de l'armement et une agence stratégique » a été reconnue au sein de la Convention. Si elle est destinée à promouvoir une politique d'acquisition harmonisée des États membres et soutenir la recherche en matière de technologie de la défense, elle devrait fonctionner sur le mode intergouvernemental. Même si elle intègre les avancées qui ont été faites dans le domaine de la coopération d'armement au travers de l'OCCAR et de la LoI, elle restera sujette à la volonté de chacun de partager ce sujet très sensible.

Les modalités de cette agence seraient flexibles : ouverte à tous, elle permettrait néanmoins la constitution de groupes spécifiques. Elle élaborerait les premières règles spécifiques applicables au secteur de l'armement dans la perspective d'un marché européen et peut-être même d'un label européen. Elle optimiserait les ressources militaires.

Le rapport²⁸ du Parlement européen se place sur un plan légèrement différent. Il évoque le développement d'une culture européenne, souhaite une étroite coordination entre le Plan d'action européen sur les capacités (ECAP) et l'initiative de l'OTAN sur les capacités (DCI) afin d'éviter les doubles emplois inutiles. Il préconise un aperçu solidement documenté des besoins militaires de l'Union européenne et demande que l'agence d'armement dispose d'un budget propre. Il invite les États membres à appliquer la « préférence communautaire ».

Dans sa récente communication²⁹ sur ce sujet, la Commission européenne a fait des propositions visant l'amélioration du cadre réglementaire de l'Union européenne

28 Rapport de la Commission des Affaires étrangères, de la sécurité commune et de la politique de défense du Parlement européen, 27 mars 2003 , A5-0111/2003 ; Rapporteur : Philippe Morillon.

29 « *Vers une politique communautaire en matière d'équipements de défense : propositions de la Commission* », DN : IP/03/355.

touchant le traitement des armes en Europe, en vue de créer un marché européen des équipements de défense. Elle suggère, entre autres, d'ici 2004 :

- de fournir les ressources financières nécessaires pour le manuel européen de normalisation des équipements de défense ;
- d'évaluer l'impact des règles existantes et d'élaborer un instrument juridique pour faciliter le transfert intra communautaire des équipements de défense,
- de réfléchir à l'application des règles de concurrence ;
- de rationaliser la passation des marchés ;
- de publier une communication interprétative des arrêts de la Cour, notamment sur le champ d'application de l'article 296³⁰ ;
- de poursuivre les travaux relatifs à un cadre européen des équipements de défense de l'Union européenne qui, supervisé par une agence, n'exclurait pas au besoin le recours à des mécanismes et à des instruments communautaires.

La Commission européenne se veut être un « facilitateur » de la construction de ce pôle européen d'armement. Elle concède que sa création est possible mais que ses chances d'aboutir rapidement sont hypothétiques. Elle prévoit un projet sur trois ans dit « case test » qui permettra d'identifier des projets d'armement commun dans deux domaines prioritaires : espace - aéronautique et technologies de l'information. Le budget prévu est de 15 millions d'euros la première année, 25 les deuxième et troisième années.

Depuis, le projet du Traité constitutionnel institue officiellement cette « agence européenne de l'armement » dans son article 19³¹. L'analyse des lacunes de cet article ainsi que les propositions pour permettre son fonctionnement seront faites plus loin.

Il n'empêche qu'aujourd'hui, en raison de l'article 296, les industries d'armement échappent pour l'essentiel à la surveillance de la Direction Générale de la Commission chargée du respect des règles de concurrence. Or l'intégration croissante entre industries civiles et militaires rend de plus en plus artificielle la séparation instaurée par cet article. Les textes sont en retard sur les réalités industrielles et militaires actuelles. La définition des modalités d'une coopération de la Commission européenne, dans un domaine où sa compétence ne pourra être que partagée avec d'autres acteurs ne pourrait que faire progresser la réflexion sur le rôle et le périmètre de cette agence. Le Conseil devrait également être impliqué. Alors qu'en raison de

30 Rappel de l'article 296 du Traité : « *Tout État membre peut prendre les mesures qu'il estime nécessaires 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 ; ces mesures ne doivent pas altérer les conditions de la concurrence dans le marché commun en ce qui concerne les produits non destinés à des fins spécifiquement militaires* ». La liste des produits n'a pas été modifiée depuis le 15 avril 1958 !

31 Partie II, Titre Bt

l'existence du « Buy American Act », la notion de la défense de l'industrie européenne est au cœur des débats, on constate que certains pays producteurs manifestent encore une forte préférence nationale, qui complique le jeu des cartes européennes parce qu'elle ignore la dimension stratégique européenne et paraît décalée par rapport à l'évolution des esprits sur la défense européenne. D'autant plus qu'il ne faudrait pas que naisse « par défaut » un marché transatlantique, l'objectif étant de construire un marché européen capable de négocier avec les États-Unis.

Les États-Unis, le Royaume-Uni et le Canada viennent d'annoncer un accord de principe sur la dispense générale de licence à la Suède, cet État venant de signer une Déclaration de Principe dans le domaine de l'armement avec les États-Unis. Six pays font partie des États signataires : la Grande-Bretagne, l'Australie, les Pays-Bas, la Norvège, l'Espagne et la Suède. Ces accords dit DOP sont à rapprocher de la LoI qui existe entre six pays européens. Ils favorisent la coopération industrielle entre les États signataires et garantissent la sécurité des approvisionnements, l'accès réciproque aux marchés et le contrôle des exportations. Ces accords bilatéraux avec les États-Unis se multiplient (Italie en fin d'année, Portugal en projet). Ces déclarations de principe ne seront pas sans conséquence sur l'Europe de l'armement puisqu'ils permettent aux États de s'affranchir des mesures protectionnistes américaines qui donnent la préférence aux achats de matériel américain.

LES MOYENS

Introduction

Alors que le Traité de Maastricht de 1993 évoquait déjà le projet d'une agence de l'armement et qu'en novembre 1997 la Commission européenne adressait au Conseil une communication comprenant un « projet de position commune sur l'élaboration d'une politique européenne de l'armement » et un « plan d'action » ayant pour but d'encourager l'émergence d'un marché européen de la Défense, ce sont en réalité les débats au sein des travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe, depuis l'automne 2002, qui ont fait avancer ce projet et prendre des mesures plus concrètes, même si on peut regretter qu'elles restent très incomplètes, au niveau de l'Union. Certes, des initiatives limitées ont vu le jour ces dernières années, sur le mode intergouvernemental, telles l'OCCAr ou la LoI, et le maintien d'une réelle compétitivité de l'industrie européenne est effectivement à l'ordre du jour depuis que l'industrie américaine a effectué sa restructuration spectaculaire. L'article 296 a toujours servi de prétexte pour les États membres de l'Union pour refuser d'appli-

quer les règles communautaires aux produits militaires. Mais, comme il a déjà été indiqué, la Commission européenne s'est intéressée récemment encore à la question³² car il y a un lien logique entre les progrès de la PESD, le processus de l'ECAP et l'armement. Les efforts pour développer une défense européenne n'auraient pas beaucoup de sens s'ils n'étaient accompagnés d'une plus grande intégration du côté de l'armement, surtout si l'on considère que les ressources en la matière devraient peu augmenter et rester très inférieures à celles des États-Unis³³, que les Européens devraient partager les mêmes moyens et que l'industrie européenne doit rester compétitive pour répondre aux besoins de l'Union, du marché mondial et se maintenir comme un véritable partenaire vis-à-vis de l'industrie américaine.

Les obstacles d'hier n'ont pas disparu aujourd'hui, mais les discussions au sein de la Convention ont permis aux pays qui ne possèdent pas de véritables industries de défense de surmonter certaines de leur réticences quant à une réflexion sur la question de l'armement.

Deux avancées majeures sont à noter dans les travaux menés dans le cadre des travaux de la Convention :

- les États membres ont convenu de mettre à la disposition de la Politique de sécurité et de défense commune des capacités militaires et civiles pour contribuer aux objectifs définis par le Conseil. Ils s'engagent également à améliorer progressivement leurs capacités militaires ;
- une Agence européenne d'armement et de recherche stratégique est instituée pour identifier les besoins opérationnels, promouvoir des mesures pour les satisfaire, contribuer à identifier et, le cas échéant, mettre en oeuvre toute mesure utile pour renforcer la Base industrielle et technologique du secteur de la défense, ainsi que pour assister le Conseil dans l'évaluation de l'amélioration des capacités militaires.

Le projet de constitution du 12 juin 2003³⁴ intègre dans son article 207 la création d'une telle agence. Cette Agence européenne de l'armement, de la recherche et des capacités militaires, placée sous l'autorité du Conseil, aura pour mission de :

- contribuer à identifier les objectifs de capacités militaires des États membres et à évaluer le respect des engagements de capacités souscrits par les États

32 Communication de la Commission européenne du 11 mars 2003, déjà citée.

33 Les budgets des quinze États membres additionnés représentent 160 milliards d'euros contre 390 milliards de dollars pour les États-Unis.

34 CONV 802/03, Volume II, Titre V Chapitre II, la PESC, article 111-207 (ex-art. 19).

membres ;

- promouvoir une harmonisation des besoins opérationnels et l'adoption de méthodes d'acquisition performantes et compatibles ;
- proposer des projets multilatéraux pour remplir les objectifs en termes de capacités militaires, et assurer la coordination des programmes exécutés par les États membres et la gestion de programmes de coopération spécifiques ;
- soutenir la recherche en matière de technologie de défense, coordonner et planifier des activités de recherche conjointes et des études de solutions techniques répondant aux besoins opérationnels futurs ;
- contribuer à identifier, et le cas échéant mettre en œuvre, toute mesure utile pour renforcer la Base industrielle et technologique du secteur de la défense et pour améliorer l'efficacité des dépenses militaires.

L'Agence est ouverte à tous les États membres qui souhaitent y participer. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, adopte une décision européenne définissant le statut, le siège et les modalités de fonctionnement de l'Agence. Ceux-ci doivent tenir compte du degré de participation effective dans les activités de l'Agence. Des groupes spécifiques sont constitués à l'intérieur de l'Agence rassemblant des États membres qui mènent des projets conjoints.

Cette proposition retenue dans le cadre de la Convention peut et doit être considérée comme une avancée majeure de la PESD. En effet, l'analyse des accords où ou des organismes de coopération actuels tels l'OCCAr, la LoI en particulier, montre clairement les limites du système actuel.

La position déclarée des « couples » moteurs de la construction européenne ont permis sans aucun doute de libérer les propositions des différents États membres au sein de la Convention. Si cette proposition d'agence européenne de l'armement ne permet pas en l'état actuel d'entrevoir le modèle européen pour l'épanouissement de la PESD, elle reste malgré tout une initiative positive qui sera un élément à prendre en compte par les industriels européens de la défense.

N'oublions pas que si la politique d'armement est l'un des éléments de l'identité européenne de défense et le bras de levier incontournable d'une véritable politique étrangère européenne, il s'agit aussi de doter, dans les meilleures conditions de coût, de délais et de performances, les armées des États membres d'équipements qui leur permettent d'agir efficacement ensemble.

Le cadre institutionnel, politique et industriel de coopération

Les institutions actuelles

L'Union de l'Europe occidentale constituait jusqu'à présent le seul cadre institutionnel en matière de coopération européenne d'armement.

Aujourd'hui, l'Organisation Conjointe en matière de Coopération d'Armement (OCCAr) est en place. Elle a intégré ses premiers programmes et prépare l'intégration des programmes suivants. Elle a établi un ensemble de règles et de procédures nécessaires pour son fonctionnement. Les programmes gérés par l'OCCAr sont les programmes de missiles Hot, Milan et Roland, le programme d'hélicoptères Tigre et le programme de radar de contre-batterie Cobra. Le programme de la famille de systèmes sol-air moyenne portée futurs FSAF (FR/IT) et l'A400M sont aujourd'hui intégrés dans l'OCCAr.

La politique européenne d'armement et la création d'un embryon de marché européen de l'armement a été à l'origine de la création et de la mise en place – longue et douloureuse – de l'OCCAr.

Dans le cadre d'une politique des petits pas, quatre pays — la France, l'Allemagne, la Grande-Bretagne et l'Italie — - ont effectivement mis en place cette « Agence d'armement ». N'oublions pas que l'objectif premier de ces pays européens était la définition d'une approche capacitaire au niveau européen, visant à consolider les efforts de défense respectifs des États membres et à renforcer la synergie de leurs projets nationaux et multinationaux.

À ce jour et grâce à deux contrats récents – l'A400M, le soutien du SAAM du PACdh, l'OCCAr commence réellement à exister car elle est détentrice maintenant de programmes lui permettant de faire jouer son rôle décisionnel. Elle trouvera sans doute sa vraie justification à travers la notification du programme franco-italien de production FSAF - SAMP/T (Famille de systèmes Sol-Air Futurs), contrat qu'elle a vraiment négocié depuis son origine. Il est quand même à noter que le contrat A400M³⁵, annoncé officiellement au salon de Farnborough (juillet 2000), a fait l'objet d'un premier accord entre les nations participantes en décembre 2002 pour être notifié aux industriels en mai 2003 ! Il est vrai que dans d'autres domaines, comme le véhicule blindé de combat d'infanterie (VBCI), une telle coopération n'a pas été possible. Les calendriers et les besoins opérationnels étaient trop diver-

35 Rappelons que ce programme regroupant sept pays a été négocié par un groupe *ad hoc* et non par l'OCCAr.

gents ! En fait, et malgré l'existence d'un comité de coopération rassemblant les plus hautes autorités de la défense des deux pays, aucun accord n'a pu être trouvé. Cela démontre que seule une structure unique pour établir, en commun, le besoin opérationnel, les concepts d'emploi et l'acquisition aurait pu aboutir à la coopération recherchée.

Cela confirme que l'harmonisation des besoins opérationnels et des concepts d'emploi est un préalable indispensable. L'élaboration d'un concept commun pour la force de réaction rapide y contribuera certainement, de même qu'un examen des profondes mutations en cours, dans les conditions d'emploi de la force terrestre dont les crises récentes ont démontré l'ampleur. Il est certain que l'OCCAr ne remplace pas à ce jour le rôle central des agences étatiques pour le développement et l'acquisition d'équipements militaires. Le cadre d'intervention de cette agence est strictement limité au processus d'acquisition dans un cadre juridique, technique et financier imposé, mais surtout contrôlé par les États. Cela conduit à dupliquer les instances de décision et à alourdir considérablement le processus de convergence entre l'Agence, les États et les industriels.

À ce jour, le processus programme mis en œuvre autour de l'OCCAr fait intervenir, pour chacun des pays impliqués dans le programme :

- les États-majors pour l'expression du besoin (service technique, programmation, finances, décideurs),
- les services techniques, financiers et d'acquisition et les décideurs des ministères de la Défense,
- les services et autorités compétents des ministères des Finances et des Affaires étrangères ou leur équivalent,
- l'équipe programmes et les services centraux (achat, juridique, normes) de l'OCCAr,
- et les industriels, dans le cadre d'un processus itératif permanent et collectif de manière à aboutir à un accord quasi simultané de l'ensemble des participants.

Compte tenu de la fluctuation des contraintes des uns et des autres, ce processus ne peut être ni vertueux ni efficace.

Il est d'une importance capitale d'examiner en détail ce type de fonctionnement pour ne pas le dupliquer dans le cadre de la future Agence européenne de l'armement. Les principaux enseignements peuvent se résumer de la façon suivante : pas de duplication, délégation et calendrier contraignant. La *Letter of Intent* (LoI) a pour but de préparer l'édification d'une industrie européenne et d'un marché européen plus intégré, permettant d'assurer la pérennité de l'approvisionnement des forces armées, dans le cadre

institutionnel européen approprié, et au moindre coût. En levant des contraintes excessives, il s'agit en particulier de conforter la motivation des décideurs et des actionnaires à bâtir des sociétés transnationales ou multi-domestiques en bonne santé financière, puissantes commercialement et innovantes en matière de technologie. Les États ont ainsi le devoir de prendre toutes dispositions pour faciliter la vie des entreprises de Défense et les restructurations industrielles en adaptant leurs réglementations afin de définir des règles communes praticables. Il est à noter que les dispositions introduites et acceptées dans ce cadre ne sont pas toujours traduites dans les faits par l'OCCAr comme si ces démarches étaient pour l'instant indépendantes. La coordination des questions d'armement au sein de l'Alliance atlantique est assurée par la Conférence des directeurs nationaux d'armement (CDNA).

Ses activités portent principalement sur :

- la définition des conditions de standardisation et d'interopérabilité que les équipements des forces armées des pays membres de l'Alliance atlantique doivent remplir pour intervenir ensemble de façon efficace. Comme on l'a vu au Kosovo, l'interopérabilité est un facteur clé de succès quand plusieurs forces armées alliées interviennent ensemble dans une opération militaire,
- la définition et l'acquisition d'équipements communs, tels par exemple les avions de surveillance AWACS de l'Otan. Parmi les projets actuellement en cours au sein de l'Otan figurent le développement du système de conduite des opérations aériennes (Air Command and Control System) et la définition du futur système de surveillance aéroportée du sol (Alliance Ground Surveillance).

On peut espérer que l'initiative sur les capacités de défense de l'Otan, dont l'Europe a approuvé le principe, pourra converger avec l'approche des Européens. Cette démarche n'est pas sous-tendue par un esprit de compétition avec nos alliés américains. L'effort de défense que souhaite fournir l'Europe des Quinze vise à satisfaire un besoin de sécurité, un niveau de défense adéquat et cohérent avec les valeurs de la « vieille Europe ».

La mise en place d'une véritable politique européenne d'armement conduira à la création d'une Agence européenne de l'armement. Celle-ci permettra d'équiper les armées des États membres des meilleurs matériels possibles dans les meilleurs délais et aux meilleurs prix. Cette création passe par l'élaboration de réponses européennes aux besoins militaires communs qui existent mais ne sont pas encore pris en compte, par exemple pour l'achat en commun d'équipements répondant à des besoins similaires des différents États. Un système de décision intégré nécessaire à la construction de l'Europe de l'armement doit porter simultanément sur le rapprochement des besoins militaires des États, sur l'intégration de la Base industrielle de défense, et

sur la création d'un cadre institutionnel adapté aux exigences d'une coopération efficace. Le respect des intérêts stratégiques des États devra bien sûr être pris en compte mais devra se faire au niveau politique et non au niveau exécutif.

Les initiatives politiques

Après l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, les travaux menés au sein de l'Union européenne sous présidence allemande ont abouti au Conseil européen de Cologne à une avancée majeure pour le développement, auquel le Sommet de Washington a apporté son soutien, d'une Europe de la sécurité et de la défense. La France et l'Allemagne³⁶ ont réaffirmé leur détermination de contribuer de tout leur poids à l'Europe de la sécurité et de la Défense afin que l'Union européenne se dote des moyens autonomes nécessaires pour décider et agir face aux crises. Telles sont les ambitions que devra servir l'intégration de l'UEO dans l'Union européenne. À cette fin, les deux pays ont décidé de développer de façon concertée les capacités nécessaires à cette autonomie, y compris par la mise en commun de certains moyens. Dans ce contexte, ils ont envisagé une coopération pour harmoniser leurs besoins opérationnels, en vue notamment d'une planification du développement en commun des matériels d'armement. Dans le même esprit, ils sont convaincus que le nouvel environnement stratégique doit les conduire, avec les trois autres partenaires du Corps européen, à adapter cette grande unité multinationale, et en priorité son état-major, pour qu'elle constitue à l'avenir un corps de réaction rapide européen.

Dans le nouveau contexte stratégique issu de la fin de la Guerre froide, qui se caractérise par de nouvelles menaces mais aussi par de nouvelles opportunités, la France et l'Allemagne ont soutenu le renforcement de la capacité d'action de l'Union européenne par le développement de la PESD. Ces deux pays souhaitent la transformation de la PESD en une Union européenne de Sécurité et de Défense (UESD), afin que l'Union européenne soit capable de jouer pleinement son rôle sur la scène internationale. Toujours à Toulouse, ville qui symbolise la coopération franco-allemande dans le domaine aéronautique, la France et l'Allemagne ont affirmé que la construction d'une Europe de la sécurité et de la défense exige le développement d'une base industrielle et technologique forte, dynamique et performante. La restructuration des industries d'armement et le renforcement de la coopération franco-allemande en ce domaine devront contribuer à la réalisation de cet objectif.

La France et le Royaume-Uni³⁷ souhaitent désormais promouvoir une nouvelle étape de l'Europe de la défense, dans les trois domaines qui répondent aux défis

36 Déclaration franco-allemande de Toulouse, mai 1999.

37 Déclaration conjointe franco-anglaise du Touquet, février 2003.

actuels : l'engagement de l'Union européenne dans la gestion des crises, la solidarité de ses États membres face aux menaces qui pèsent sur leur sécurité commune, et le renforcement substantiel de leurs capacités militaires. Ils entendent également que le champ d'action de la PESD soit conforme à la vocation mondiale de la politique étrangère et de sécurité de l'Union et soit en mesure d'appuyer efficacement les objectifs de politique extérieure de l'Union. Ces deux pays proposent entre autres que l'Union se fixe de nouveaux objectifs, après avoir évalué l'objectif global d'Helsinki qui arrive à échéance à la fin 2003. Pour pouvoir conduire plusieurs opérations simultanément et agir avec une réactivité accrue, l'Union devrait se fixer des objectifs quantitatifs (indicateurs pertinents de dépenses de défense), et qualitatifs (disponibilité, efficacité militaire, déployabilité, interopérabilité et maintien en condition opérationnelle des forces).

Afin de soutenir cette dynamique, ces deux pays ont fortement soutenu le principe d'une agence intergouvernementale de développement et d'acquisition des capacités de défense. L'intention commune de ces deux pays est d'assurer que les capacités nécessaires pour les missions actuelles et futures de la PESD soient définies de manière détaillée à travers le Mécanisme de Développement des Capacités, et mises en service de manière aussi performante que possible en termes d'efficacité et de rapport coût/qualité. L'objectif de l'Agence serait donc de promouvoir, à terme, une approche globale de développement des capacités par tous les États membres de l'Union européenne.

Le secteur industriel

La coopération en matière d'armements est une longue tradition des pays européens. Mais les grandes entreprises de défense européennes tendent depuis quelques années à s'adapter à l'Europe en devenant « transnationales ». On peut distinguer cinq périodes :

- des années 1960 à la chute du mur de Berlin, des coopérations sont montées sous la seule impulsion politique. Ainsi, le traité de l'Élysée de 1963 inaugure des décennies de coopération franco-allemande en matière de missiles. Les entreprises sont alors pour l'essentiel des monopoles publics et les bases industrielles restent purement nationales. Les besoins opérationnels ne sont pas strictement identiques, malgré un souci d'interopérabilité, et les bénéfices économiques sont incertains. L'échec du projet de char franco-allemand en 1980 et celui d'un avion de combat unique en 1985 montrent les limites de la volonté politique sans support industriel ou opérationnel ;
- à la fin des années 80, plusieurs groupes privés (Philips, Thorn EMI) se recentrent sur leurs activités principales et vendent leur secteur défense. C'est le signal d'une rationalisation industrielle, qui profite des doctrines très libérales

à cette époque des pays d'origine de ces groupes (Grande-Bretagne, Pays-Bas). Certains groupes industriels, notamment Thomson-CSF devenu depuis Thales, peuvent ainsi acquérir des positions fortes à l'étranger ;

- la première moitié de la décennie 1990 voit l'émergence de *Joint Ventures* par métiers : Eurocopter, Matra Marconi Space, Thomson Marconi Sonars, etc. Mais, simultanément, la plupart des grands pays européens favorisent la consolidation des actifs nationaux pour former leurs « champions » (DASA, BAe, Aérospatiale Matra, Finmeccanica) ;
- au tournant du siècle, de véritables ensembles transnationaux voient le jour à partir des champions nationaux : EADS franco-hispano-allemande, Thales franco-britannique, Astrium franco-germano-britannique³⁸, MBDA franco-italo-britannique. Ces créations ont toutes été clairement voulues par les États européens. Il n'est, sauf exception, plus possible désormais de parler de la nationalité de ces entreprises, mais il est encore possible de les dire européennes. Plus encore que pour la création des champions nationaux, la cession des parts des États est essentielle à ce processus, de sorte que la quasi-totalité des grandes entreprises de défense, du moins celles opérant dans le secteur de l'aéronautique, de l'espace et de l'électronique, sont désormais de droit privé et cotées en bourse. Cette évolution n'a que peu été amorcée dans les domaines terrestre et naval ;
- en Europe, le paysage de l'industrie de la défense est aujourd'hui stabilisé autour de trois grands acteurs : BAe Systems, Thales, EADS. Chacun de ces grands groupes a un positionnement propre et une stratégie bien définie. BAe Systems est à la fois un électronicien et un plateformeiste essentiellement militaire disposant d'un lien avec les États-Unis. EADS, construit sur un axe franco-allemand, est un plateformeiste à vocation majoritairement civile. Thales, pour sa part, privilégie une stratégie fondée sur la dualité des technologies civiles et militaires et sur un axe franco-britannique fort.

Enfin, et plus récemment, les principales entreprises européennes semblent chercher à établir une présence aux États-Unis. Leur motivation tient à l'importance de l'écart entre le budget américain de la défense et celui des pays européens. Se faire admettre aux États-Unis est cependant difficile pour des entreprises encore perçues comme trop européennes. BAe Systems est le plus avancé dans cette démarche, mais au prix d'une complète séparation entre ses activités sur les deux rives de l'Atlantique. Parallèlement, des groupes américains prennent des positions en Europe, que ce soit en rachetant des entreprises européennes ou en négociant des alliances commerciales. Citons en particulier l'alliance Thales et Raytheon dans les radars et centres de contrôle de défense aérienne avec la création de la JV Thales Raytheon Systems.

38 BAe Systems vient de se retirer au printemps 2003

Le modèle européen qui se dessine repose sur un ensemble de sociétés transnationales ou multi-domestiques, leaders mondiaux dans leurs métiers respectifs, au service de systèmes globaux. C'est un modèle différent de celui mis en œuvre aux États-Unis ; il constitue une réponse pragmatique tenant compte de la situation européenne, laissant toutes ses chances à l'émergence d'une Europe de la défense reposant sur une base industrielle forte.

La position de la France

Bien que « L'effort de défense que souhaite fournir la France et le développement des capacités européennes visent à satisfaire un besoin de sécurité, un niveau de défense adéquat et cohérent avec les valeurs que la France partage avec ses alliés »³⁹, la situation actuelle reste délicate compte tenu des contraintes budgétaires et du poids de l'histoire.

Pour assurer son rôle au sein de la construction de cette Europe de l'armement, la France pourrait être amenée à des révisions déchirantes mais absolument nécessaires pour des raisons budgétaires. À en croire la presse spécialisée, plusieurs options sont déjà entrevues : abandon possible du quatrième sous-marin nucléaire, le programme jugé faramineux et inutile de missile balistique M51, évalué en 2002 à 4,5 milliards d'euros. D'autres articles évoquent l'abandon de la composante aérienne de la force de dissuasion – super Etendard, Mirage 2000N et Rafale armés du missile ASMPA – au profit de la seule force océanique stratégique.

La cap européen a cependant été réaffirmé : « Le moment est venu de franchir une nouvelle étape dans la construction de la PESD. C'est essentiel, car il n'y aura pas de vraie politique étrangère européenne si l'Union européenne ne dispose de la capacité de se faire respecter, si nécessaire, par des moyens militaires. Nous devons montrer à nos opinions publiques que l'Union est désormais en mesure de réussir une opération militaire en Europe pour faire prévaloir ses intérêts et ses valeurs de paix et de liberté »⁴⁰.

Même si la construction de l'Europe de la défense était une volonté clairement affichée des pays de l'Union européenne, qu'ils ont concrétisée lors du sommet de Nice et réaffirmée à celui de Laeken, les réactions et commentaires qui ont suivi ont cependant souligné la difficulté de l'entreprise, son exigence en termes institutionnels et surtout en termes de mentalités.

39 Michèle Alliot-Marie - Eurosatory 2002

40 Michèle Alliot-Marie - 2 décembre 2002 - Assemblée Européenne Intérimaire de la Sécurité et de la Défense (UEO).

L'Europe manquait sans doute de signaux concrets et l'émergence d'une culture commune aux Européens en matière de politique étrangère apparaît cardinale pour la réussite du projet, tout autant que la création d'une culture commune propre aux militaires européens. Cette culture peut être définie comme la volonté et l'habitude de vivre, penser et agir ensemble. Les changements de ce type ne sont pas implicites. Pour se réaliser, ils devront s'accompagner, tout au long du processus politique mis en place, de phases contraignantes qui donnent aux militaires et aux agences nationales d'armement, des objectifs clairs à atteindre.

La politique industrielle et d'achat d'armement des États européens

Pour les missions dites « de Petersberg », l'Union européenne a acquis la capacité de décider et d'agir seule avec ou en dehors de l'OTAN. Un équilibre doctrinal a été trouvé entre le principe de primauté de l'Organisation des Nations unies (ONU) en matière de maintien de la paix et la liberté d'action de l'Europe dans le cas où l'ONU serait paralysée au niveau du Conseil de sécurité. Ces progrès sont néanmoins modestes au regard de l'importance de la défense territoriale et collective, fondement général d'une politique de défense. Chaque pays assure sa propre défense territoriale ; la défense collective reste assurée par l'OTAN pour les 11 pays de l'Union européenne membres de l'Alliance atlantique.

Des questions de doctrine et de stratégie continuent d'opposer la France et le Royaume-Uni et plus généralement les européanistes et les atlantistes. Le dessein des Français de bâtir un ensemble européen capable d'affirmer, même au sein de l'OTAN, une indépendance par rapport aux États-Unis est perçu au Royaume-Uni comme le germe d'un découplage fatal entre les deux rives de l'Atlantique. Non que la préservation de capacités européennes autonomes, tant militaires qu'industrielles, ne lui apparaisse pas importante pour le cas où les intérêts des États-Unis s'éloigneraient de ceux de l'Union européenne, mais parce qu'une telle perspective lui paraît trop lointaine et l'objectif des missions dites de « Petersberg » déjà ambitieux dans le contexte actuel. La France a pris acte lors du sommet de Saint-Malo du rôle essentiel que l'Alliance atlantique continuerait à jouer pour la sécurité européenne. À défaut d'une stratégie de défense européenne, des accords de coopération ou de création d'organismes internationaux (Eurocorps, Euromarfor, Groupe européen de transport aérien) tentent de faire converger les politiques de défense. Cependant, chaque pays dispose en matière d'objectifs de défense d'une sensibilité nationale, fruit de son histoire et de sa situation géographique. Les différents pays de l'Union européenne présentent en outre de fortes disparités sur le plan des budgets de défense : seuls cinq pays de l'UE ont un budget de dépenses militaires excédant 2

% du produit intérieur brut. Seuls le Royaume-Uni, la France et la Grèce ont annoncé une augmentation significative des budgets militaires d'équipements. Tous les autres sont en diminution.

La guerre en Irak, qui dépassait largement le cadre des missions de Petersberg, a bien montré récemment les limites de la politique de défense en Europe au travers de l'incapacité des pays européens à définir une position commune. Au-delà des positions divergentes sur l'opportunité d'une guerre, elle a montré aussi le clivage qui existe entre les pays qui ont l'ambition de jouer un rôle politique sur la scène internationale et les autres ainsi que l'application nouvelle par les États-Unis d'une doctrine d'alliances de circonstance, qui semble devoir réduire le rôle de l'ONU et sans doute aussi celui de l'OTAN. Il n'est pas évident que cette évolution ait déjà été prise en compte dans la politique des pays européens.

C'est donc un défi posé à la Convention de proposer un mécanisme permettant de définir une véritable politique capable de répondre aux questions d'actualités et aux problèmes de politique industrielle et d'armement. Ayant progressé dans l'harmonisation des besoins d'équipement des armées et des échéances de livraison, les États européens ont cherché à bénéficier d'achats groupés et de séries plus importantes. Ce fut la raison d'être des programmes en coopération, puis des efforts pour mieux structurer leur définition et leur gestion. Pour l'instant, toutefois, peu de programmes voient leur gestion effectivement déléguée à l'OCCAR.

La rationalisation du tissu industriel et étatique

La rationalisation de la BITD suppose une convergence des visions politiques en matière d'autonomie d'équipement des forces. Les limites de la souveraineté nationale doivent préalablement faire l'objet d'un consensus, et les progrès sont donc lents. Deux questions, la sécurité des approvisionnements et l'interdépendance d'une part, le maintien d'actifs industriels domestiques et de compétences nationales à haute valeur ajoutée d'autre part, séparent les États européens. Des différences de sensibilité se font jour aussi bien vis-à-vis d'achats dans les autres pays européens que vis-à-vis d'équipements fournis par les États-Unis.

En ce qui concerne les politiques industrielles dans le domaine de la défense (appelées « Politiques Techniques et Sectorielles » en France), l'objectif de satisfaire de manière pérenne les besoins des forces armées, avec les performances et dans les délais requis, à un coût compatible avec les budgets nationaux semble pouvoir être partagé. Mais le niveau d'autonomie recherché varie largement d'un pays à l'autre. La France, traumatisée par le refus des États-Unis, entre 1964 et 1966 (mais il y a bien des

exemples plus récents), de la laisser accéder aux technologies d'IBM indispensables au développement de sa force de dissuasion, recherche une autonomie complète, limitant ses dépendances technologiques au strict minimum quitte à réduire le volume d'équipement de ses forces. Le Royaume-Uni a admis une dépendance certaine envers les États-Unis, dans des domaines essentiels comme le nucléaire et le renseignement. D'autres pays européens, faisant totalement confiance à l'OTAN pour leur sécurité territoriale et ayant des ambitions limitées en matière d'exportation d'armements et d'influence sur les affaires du monde, admettent une dépendance technologique et industrielle importante vis-à-vis des États-Unis dans de nombreux domaines. Une convergence semblerait aujourd'hui possible sur le principe d'une sécurité d'approvisionnement garantie sur une base européenne, mais elle suppose l'acceptation politique d'une autonomie partagée, qui permettrait la mise en œuvre de dépendances technologiques et industrielles mutuelles. Ceci suppose de concilier deux positions extrêmes, celle de la France qui est prête à une rationalisation intra européenne de cette base industrielle mais pas à une dépendance à l'égard des États-Unis, et celle du Royaume-Uni que cette dépendance n'inquiète pas mais qui exclut toute règle de préférence communautaire.

La pérennité des actifs, des capacités et des compétences ayant un caractère stratégique ne semble pas être considérée comme un facteur de décision déterminant par tous les pays européens. Quand les coûts d'acquisition ne les dictent pas, les décisions de politique industrielle (l'absence de politique étant déjà parfois une forme de politique industrielle) sont souvent prises de manière opportuniste sur la base de critères tels que le maintien de l'emploi qualifié, voire le simple maintien de l'emploi ou la préservation de la propriété intellectuelle, sans égard pour l'intérêt de leur défense. Par exemple, un retour industriel absolu en termes quantitatifs sera exigé, même par certains pays membres de l'OCCAr, pour obtenir des activités industrielles à forte valeur d'image sans s'attacher au maintien des plus stratégiques.

L'investissement massif de plusieurs pays européens dans le programme *Joint Strike Fighter* (JSF) et la politique *marketing* agressive des États-Unis sur d'autres segments de marché tels que les technologies navales côtières ou encore la défense anti-missile, menacent directement les capacités de maîtrise d'œuvre des pays européens. Les *Joint Ventures* ont préservé des capacités et des compétences locales, moyennant une duplication de plus en plus coûteuse des chaînes de montage, voire des bureaux d'études (par exemple, chaîne d'assemblage final de prototypes : le programme Eurofighter en a quatre, contre toute logique industrielle, les ailes droite et gauche sont fabriquées dans deux pays différents !). Les dépendances croisées ont donc été évitées, au prix d'un surcoût significatif. Elles ne seront acceptables que sous

réserve d'une garantie de sécurité d'approvisionnement. Il est urgent de réunir les conditions d'une rationalisation de la BITD. La mise en place, entre les pays de la LoI, du programme technologique dans le domaine aéronautique ETAP, résulte de cette prise de conscience. Elle devrait permettre d'éviter des duplications inutiles et coûteuses. La coordination des actions de R & T, qui pourrait être le germe d'une rationalisation effective, commence à être débattue, notamment entre les pays où EADS est implantée. Enfin, le volet R & T de l'agence intergouvernementale de développement et d'acquisition des capacités de défense concentre les espoirs d'une réelle rationalisation des pôles de compétences européens.

Les stratégies et comportements des entreprises transnationales

Les entreprises transnationales ne font pas que réagir aux sollicitations et contraintes des États actionnaires, régulateurs et clients. Tout en tenant compte de ce contexte, et finalement quelle que soit l'évolution de l'Europe de la défense, elles développent des stratégies d'entreprise de plus en plus guidées par l'un des fondements de l'économie capitaliste, la rentabilité pour l'actionnaire.

Le modèle de *corporate governance* anglo-saxon s'impose peu à peu, comme dans toutes les activités industrielles « mondialisées ». L'importance des activités non militaires d'entreprises comme BOEING, EADS ou THALES contribue à imposer ce mode de management. L'objectif principal est bien de créer de la « valeur » au profit des actionnaires, quelles que soient la structure de l'actionariat et sa composition, mais d'autant plus qu'il est dilué ; l'importance de la valeur du titre et son rendement sont alors les seuls objectifs réellement partagés. Ce sont désormais les investisseurs à long terme (fonds de pension et fonds communs de placements), principalement anglo-saxons⁴¹, qui approuvent les orientations stratégiques des entreprises.

L'évolution d'un partenariat avec l'État

Il est contre nature pour une entreprise commerciale de s'opposer à la volonté clairement exprimée de son client. S'il ne s'agit plus de la servilité des arsenaux, l'intérêt bien compris des entreprises de défense est d'adhérer aux orientations politiques des États. Ainsi, le fameux *last supper* au cours duquel William Perry a lancé en 1993 le mouvement des concentrations dans l'industrie de défense américaine a été suivi d'effet. Il en a été de même, bien que d'une manière qui n'était pas tout à fait celle prévue, de la déclaration commune signée par l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni le 9 décembre 1997 appelant à la constitution d'une grande

41 Les Américains sont les champions du domaine (ils détiennent plus de 80 % des actifs disponibles), aux États-Unis, mais aussi en Europe où ils sont le 1er investisseur étranger

entreprise européenne d'aéronautique et de défense. Cependant, la plus grande fermeté des États dans leurs relations, notamment contractuelles, avec les industriels a pour parallèle le fait que les industriels se sentent moins obligés d'être « à la disposition » de ces États, même pour les programmes les plus stratégiques. En témoigne l'irruption sur la place publique, cette publicité étant par elle-même un signe fort d'émancipation, d'un débat sur la rentabilité pour EADS du développement du missile M51. Dans *La Tribune* du 20/4/2000, EADS réclamait pour ce contrat des « conditions [financières] compatibles avec ses objectifs de rentabilité du capital investi ». Les tensions observées par ailleurs entre le gouvernement britannique et BAe Systems jusqu'au départ récent de son président montrent à la fois l'importance et les limites que de telles divergences peuvent atteindre.

Le cours de bourse est un indicateur tyrannique qui pousse à rechercher la best value for money. C'est surtout le poids des actionnaires non étatiques qui conduit les entreprises à développer des stratégies propres. Les derniers représentants des États dans les conseils d'administration ne s'y opposent même pas car l'exigence de trouver des financements sur le marché des capitaux peut prendre le pas sur d'autres considérations (sociales notamment). Les sentiments patriotiques et les amitiés politiques perdent alors de leur poids. Les entreprises recherchent volontiers les situations de monopole, qui répondent de fait à l'objectif d'augmentation de valeur. Pour améliorer leur résultat, elles se séparent des secteurs les moins rentables qui peuvent disparaître, sauf sur demande expresse de leur client dûment financée. La priorité est d'acquérir une bonne position sur les marchés d'armement les plus profitables. Les investissements sont naturellement faits par rapport à un objectif de retour sur investissement important et rapide, de minimisation du risque et corrélativement de maximisation de la marge.

Ainsi, la faiblesse des budgets européens et les difficultés imputables à la parcellisation du marché poussent toutes les entreprises de défense d'origine européenne à regarder vers les États-Unis, qu'elles y investissent directement ou qu'elles s'allient avec un ténor américain. Compte tenu du déséquilibre entre les législations, ces opérations sont pourtant beaucoup plus difficiles que les investissements américains en Europe, et non dépourvues de risques.

Quelques exemples significatifs peuvent être évoqués ci-dessous :

- en 1994, la reprise de LTV par THALES (à l'époque Thomson-CSF), vainqueur à force de surenchères sur Martin Marietta, a finalement été annulée par un veto du Congrès américain ; Fairchild, après sa reprise par Matra à la même époque, s'est vue progressivement privée de la majorité de ses contrats améri-

cains, jusqu'à ce que Matra soit réduit à s'en séparer avec une moins value significativ ;

- d'importantes contraintes, notamment sur les échanges de données techniques, ont été imposées à BAe Systems pour certaines acquisitions aux États-Unis et plus récemment à THALES pour la création de THALES-Raytheon Systems. Ces efforts considérables, rarement couronnés de succès⁴², obèrent la capacité d'investissement en Europe des entreprises européennes de défense, et peuvent même affecter leurs budgets de R & T.

En fait, le bilan peut être perçu comme négatif : non seulement l'État actionnaire a renfloué ses arsenaux en « pompant » dans ses crédits d'équipement et malgré cela ce secteur n'a toujours pas atteint le niveau de compétitivité nécessaire. Ce constat s'applique également à l'industrie privée sous le nom de « quatrième illusion »⁴³, qui consiste à croire que l'étalement des programmes est générateur d'économie. Or, c'est bien évidemment tout le contraire qui se produit. Comme le commentait un conseiller de la Cour des comptes « pour la plupart de ses armements, l'État a réussi l'exploit d'avoir finalement moins de matériel que prévu, livré avec d'énormes retards et pour beaucoup plus cher ! ».

L'adaptation aux contraintes imposées par les États

La logique financière et économique qui s'impose aux grands maîtres d'œuvre et la réduction des budgets de défense nationaux en Europe appellent aussi un mouvement de concentration industrielle. Le contexte des entreprises de défense européennes a cependant empêché le type de rationalisation rencontré dans l'industrie automobile, sidérurgique ou chimique, à savoir l'alimentation d'un marché global par quelques centres de production très localisés, eux-mêmes dépendants de bureaux d'études très centralisés.

En effet, pour renforcer l'attractivité de leurs produits, et faute d'un marché commun de l'armement qui rendrait les rationalisations possibles, les entreprises de défense doivent s'implanter dans les pays où elles souhaitent prospecter. En Europe, les grands maîtres d'œuvre nouent des alliances entre eux. En dehors des grands pays producteurs d'armement, la modernisation de l'industrie locale va de pair avec la participation des grands maîtres d'œuvre étrangers qui souhaitent y investir par intérêt commercial. Pour les pays tels que l'Espagne, le Portugal, la Grèce, la Belgique, la Norvège, voire les Pays-Bas, cette approche progressive permet d'arrimer leur

42 Au rang des succès, on peut noter toutefois le rachat d'Allison par Rolls-Royce ; les acquisitions de BAe Systems aux États-Unis promettent d'être un succès financier, mais les synergies industrielles sont pour l'instant quasiment exclues du fait de la réglementation américaine.

43 Vincent Nouzille – L'Express, 25.04.02.

industrie à un réseau européen ou américain. Ainsi la mise à niveau de leur industrie peut se faire alors qu'elle aurait été éliminée par la puissance des grands groupes. Ceci se fait par un coût social moins élevé et des conditions d'accès à de nouvelles technologies plus avantageuses.

Concilier, pour chaque pays, d'une part confidentialité, sécurité d'approvisionnement, rôle de l'industrie locale et régionale et proximité avec le client, et d'autre part la synergie de groupe permettant de développer des lignes de produit cohérentes et sans redondances inutiles est un enjeu majeur, mais aussi une difficulté importante pour les entreprises transnationales de défense. La rationalisation qui était exclue de la part des GIE (ou montages équivalents) n'est pas immédiate au sein de sociétés de plein exercice (EADS, MBDA, Astrium, Eurocopter...). Elle ne peut se faire qu'à la vitesse autorisée par l'évolution des mentalités de leurs clients.

Le groupe THALES tente de résoudre cette difficulté par une approche qu'il a théorisée sous le terme de « stratégie multi-domestique » qui lui permet de se développer dans chaque pays tout en y affirmant une forte identité nationale. Cette stratégie, traduite énergiquement dans la culture de l'entreprise par l'adoption d'un corpus méthodologique commun qui transcende les particularités locales et facilite la fertilisation croisée des différentes entités du groupe, s'est révélée payante : pour ce groupe initialement uniquement français, les contrats français ne représentent en 2002 que 23 % des ventes. Le groupe EADS et ses principales filiales qui ont fusionné des maîtres d'œuvre nationaux mettent également en œuvre progressivement des réseaux internes et des pôles d'excellence, tout en maintenant de fortes compétences locales. Mais sa stratégie, qui pâtit très probablement d'une anticipation de la maturité de l'esprit européen et non national, n'est pas aussi clairement affichée. Ce groupe ne retrouvera d'identité que si l'Europe de la Défense devient une réalité concrète dans la vie politique des Européens. De plus, l'absence pour l'instant d'un corpus méthodologique commun, rend plus délicate la mise en œuvre d'une telle stratégie.

La pérennité d'une base industrielle européenne

La construction de l'Europe de l'armement ne se limite pas à réaliser des programmes en coopération. Il est fondamental de travailler en commun en amont des programmes — besoins opérationnels et concepts d'emploi —, mais aussi en aval. La problématique du soutien aux forces, la réalisation effective de l'interopérabilité et enfin la pérennité du tissu industriel européen sont les questions élémentaires qui ressortent de l'analyse des deux paramètres que sont les besoins des forces et les contraintes du Politique.

Les Nations européennes dotées de capacités dans le domaine de l'armement se sont attachées depuis plusieurs années à favoriser la consolidation de l'industrie européenne de défense. Cette action est essentielle à la préservation en Europe d'une Base industrielle et technologique (BITD), pour doter au meilleur coût nos forces en équipement et permettre à ce secteur industriel d'affronter dans de bonnes conditions la compétition internationale. Les industriels européens ont des concurrents très sérieux en Amérique du Nord mais aussi et, de plus en plus, en Asie. L'immobilisme devant la dispersion européenne et la pénétration des entreprises américaines sur le territoire européen (JSF, AGS⁴⁴, Missile Defense) signifierait que, dans une à deux décennies, la capacité et l'autonomie des Européens à fournir leurs propres outils de défense seraient anéanties.

Une agence européenne pour l'armement... et la Défense de l'UE

Afin de soutenir la dynamique de la PESD, une agence intergouvernementale de développement et d'acquisition des capacités de défense pourrait être mise en place au sein de l'Union européenne. Le but premier d'une telle agence est d'assurer que les capacités nécessaires pour les missions actuelles et futures de la PESD soient définies de manière détaillée à travers le Mécanisme de Développement des Capacités, et mises en service de manière aussi performante que possible en termes d'efficacité et de rapport coût/qualité. L'objectif de l'Agence serait donc de promouvoir une approche globale de développement des capacités par tous les États membres de l'Union européenne.

À cette fin, cette agence devrait regrouper les fonctions suivantes :

- l'identification d'objectifs qualitatifs et quantitatifs et l'évaluation des capacités nécessaires ;
- des méthodes d'acquisition performantes ;
- la coordination de la recherche et technologie de défense ;
- l'harmonisation des besoins militaires ;
- la promotion de solutions multinationales de comblement des lacunes identifiées ;
- la gestion de programmes en coopération, peut-être, mais pas nécessairement à partir du développement et de l'élargissement progressif de l'OCCAr.

Le renforcement d'une Base industrielle et technologique de défense compétitive sur le plan international, pourra se faire à partir des procédures identifiées dans l'accord-cadre issu de la Lettre d'Intention et à travers un rôle consultatif sur la

44 *Air Ground Surveillance.*

régulation du secteur de l'armement, par exemple sur l'adaptation du cadre communautaire.

Pour atteindre cet objectif, il faut promouvoir :

- une vision globale de la sécurité de l'Union européenne, un concept stratégique unique. La France et l'Allemagne proposent d'introduire un passage sur « la solidarité et la sécurité commune » dans la nouvelle version du Traité (valeurs) et d'annexer au Traité une déclaration politique du même nom pour identifier les risques de toute nature, dont notamment le terrorisme, et les moyens d'y faire face ;
- une plus grande flexibilité au sein de l'Union, quelque soit le mode choisi, coopération renforcée, coopération structurée ou autre forme de coopération, qui serait ouverte au reste des États membres, voire à l'Union dans son ensemble et qui permettrait à ceux qui le veulent de faire le choix d'une plus grande intégration ;
- le renforcement des capacités militaires, ce qui suppose une meilleure allocation des ressources, un accroissement de l'effort d'équipement de nos armées et la mise au point de nouvelles formes de coopération, notamment l'harmonisation de la planification des besoins, la mise en commun de ressources et de capacités et, à terme, la répartition des tâches ;
- une meilleure articulation de la coopération en matière d'armement et le renforcement de la Base industrielle et technologique de défense, ce qui suppose la définition d'une politique européenne de l'armement.

La mise en place de l'Agence européenne de l'armement et la création d'un buy european act permettraient sans aucun doute à ces industriels européens de la défense de recouvrer une vraie capacité d'investissement en favorisant :

- un vrai marché intérieur de par la convergence des besoins et des calendriers ;
- une référence européenne pour conquérir le marché export ;
- un positionnement renforcé pour établir de vrais partenariats transatlantiques.

Pour être viable et reconnue de tous, l'organisation projetée pour l'Agence européenne de l'armement devra respecter les orientations suivantes :

- présidence assurée par le nouveau « ministre des Affaires étrangères » qui, dans sa nouvelle fonction, conciliera les progrès effectués sur le mode intergouvernementale et le recours, éventuellement nécessaires, aux instruments communautaires. Il pourra également faire des propositions conjointes émanant du Conseil et de la Commission ;
- directoire formé par les ministres de la Défense de l'UE ;

- aspects opérationnels dirigés par les Chefs d'état-major des armées (CEMA) ;
- aspects propres à l'armement dirigés par les Directeurs nationaux d'armement (DNA).

Il s'agirait d'une « agence de développement et d'acquisition des capacités de défense », compétente pour :

- la prospective opérationnelle et technique (dont la R & T de défense) ;
- la coopération opérationnelle et l'harmonisation des besoins opérationnels ;
- la coopération dans le domaine de l'armement ;
- le renforcement de la Base industrielle et technologique de défense (BITD),
- et enfin, la réglementation.

La non convergence des pays de l'Union européenne sur cet objectif à court terme est un risque majeur pour l'autonomie de la politique étrangère de cette dernière.

Dépenser moins pour se défendre mieux est un slogan plus comptable que politique. Cela a pu être vérifié dans les Balkans et en Afghanistan où l'armée professionnelle britannique – sans doute la plus comparable à celle de la France – a su tenir son rang et, par son savoir-faire, voire par une bonne adaptation de ses matériels à la mission, susciter nombre d'envieux chez les militaires français. Or, c'est de la place de chacun des pays membres de l'Union européenne dont la France dans l'Europe de la défense qu'il est et sera certainement question à travers l'analyse de ce constat déjà ancien. La Grande-Bretagne l'a compris très vite. Elle s'est lancée dans une politique de modernisation post-Guerre froide de ses forces armées, malgré les surcoûts et les retards maintes fois dénoncés par l'office national d'audits. Mais le fait est là : le Royaume-Uni affiche une ambition de chef de file que, en l'état actuel de son dispositif militaire et de l'appui fourni par les États-Unis, la France pourra avoir du mal à lui disputer. Si le Royaume-Uni n'a pu prendre le leadership économique de l'UE en menant la tête de la croisade de la monnaie commune, force est de constater aujourd'hui qu'elle détient l'initiative, et peut-être le rôle décisif, dans le domaine de la Défense.

C'est une évolution qui donne d'autant plus à réfléchir que l'Europe est confrontée à une volonté des États-Unis, devenue désormais la seule vraie superpuissance au monde, de faire cavalier seul et de se retirer de tous les accords internationaux contraignants issus principalement de la compétition Est-Ouest. Il y a maintenant clairement les États-Unis d'un côté et le reste du monde (ROW – *Rest Of the World* selon l'expression utilisée par le Pentagone) de l'autre. L'analyse de Jacques Isnard⁴⁵

⁴⁵ *Le Monde*, 19.04.2002

montre que cet état de fait a pour conséquence première la « dérégularisation » de l'architecture de sécurité qui avait été mise en place, si péniblement et si chèrement acquise, sur la planète durant les cinq dernières décennies.

CONCLUSION

La préparation de l'avenir et le renforcement de l'industrie européenne constituent les fonctions d'une politique européenne de l'armement. Jeter les bases d'un marché commun européen de l'armement suppose une rationalisation de la demande et de l'offre : harmoniser les besoins des militaires, rapprocher les processus de planification et de production ou d'acquisition des armements, coordonner les politiques de recherche et de technologie dans le domaine militaire, conduire à moindre coût les programmes d'armement en coopération, maintenir une base industrielle et technologique de défense européenne compétitive.

Les regroupements de sociétés d'armement auxquels nous avons récemment assisté et qui ne sont probablement pas terminés, ont abouti à la constitution de pôles industriels particulièrement puissants. Face à cette réorganisation de l'offre, les États européens doivent rationaliser leur demande. Ils sont conduits à harmoniser et à grouper leur politique en matière d'armement et à parler d'une seule voix sous peine de se retrouver en position de faiblesse, voire d'être mis en concurrence lors de négociations avec les industriels, comme cela a pu être observé récemment.

L'expérience du conflit du Kosovo et l'évidence de la nécessité de disposer de forces capables d'agir en interopérabilité, voire dotées d'équipements communs, ont achevé de convaincre les plus sceptiques que l'Europe ne pouvait se permettre d'échouer dans la mise en place de l'Agence européenne de l'armement, sous peine de porter un coup terrible à la construction de l'Europe de la défense. L'instauration d'une politique de l'armement apparaît bien comme l'un des volets essentiels d'une politique européenne de défense dans la mesure où elle permettra à l'Europe de se doter des capacités technologiques et industrielles nécessaires à l'affirmation de son indépendance diplomatique et militaire.

Les avancées politiques et industrielles ne pourront être traduites dans les faits que si elles sont soutenues par des progrès institutionnels. Et, *a contrario*, les discussions

institutionnelles ont besoin d'une impulsion politique. C'est la raison pour laquelle les débats au sein de la Convention sur l'avenir de l'Europe, dans le contexte politique international qui fut le sien, ont été riches en leçon pour l'avenir. Ils ont permis, pour la première fois dans l'histoire de la construction européenne, d'aborder les vraies questions liées à la notion de puissance de l'Europe et de servir de révélateur sur ce que chaque État membre attend de l'Europe. Le projet du futur traité constitutionnel laisse de nouvelles portes ouvertes pour des avancées en matière de politique européenne de défense.

L'Europe apparaît comme la solution d'avenir, en matière de défense et d'armement plus que dans tout autre domaine, si elle ne veut pas renoncer à jouer sur la scène internationale. Mais les Armées et l'opinion de chaque État membre sont elles prêtes à ce que la défense ne soit plus nationale ?