

POLITIQUE INDUSTRIELLE OU PATRIOTISME ECONOMIQUE DANS L'ARMEMENT ?

Par Jean-Pierre MAULNY / Directeur adjoint de l'IRIS

Le débat, sur la protection des intérêts industriels nationaux, qui anime aujourd'hui la France et l'Union européenne dans son ensemble, a-t-il des répercussions dans le monde de l'armement ? Ces derniers mois ont été l'occasion pour nombre de pays européens de prendre des initiatives relatives à leur industrie de défense. Les Allemands ont modifié leur loi sur l'économie extérieure afin de pouvoir contrôler les investissements dans leurs entreprises stratégiques. Les Britanniques ont rendu public au mois décembre leur stratégie de politique industrielle *Defense Industrial Policy*. Les Français ont enfin publié le 30 décembre 2005 le décret qui venait préciser l'article 151-3 du code monétaire et financier avec des dispositions relatives aux investissements étrangers en provenance de pays tiers. Nous nous sommes également faits l'écho la semaine dernière d'un rapport publié par IG Metall relatif à la défense des intérêts de l'industrie aérospatiale allemande et de la défiance que contenait ce rapport vis-à-vis de la France. Sa teneur n'a fait que confirmer l'impression d'un fort ressentiment allemand vis-à-vis de notre pays sur les questions industrielles dans le domaine de l'armement, ressentiment que nous avons observé lors de la dernière réunion du cercle stratégique franco-allemand, organisé conjointement par l'IRIS et la Fondation Friedrich Ebert au mois de décembre 2005 à Fribourg.

Ces initiatives témoignent déjà d'un phénomène : les principaux Etats européens qui ont une industrie d'armement souhaitent préserver celle-ci dans le futur soit pour des raisons d'ordre politique, c'est-à-dire la préservation d'une autonomie stratégique, soit pour des raisons d'ordre économique, industriel et politique, c'est-à-dire pour préserver des compétences industrielles ou des emplois. En soit cette démarche n'est pas nécessairement critiquable. En Allemagne par exemple l'industrie d'armement n'était pas jusqu'à maintenant une industrie de souveraineté et vu avec un regard français ou européen, le fait que les Allemands aient modifié leur législation sur le contrôle des investissements afin d'éviter des épisodes comme celui du rachat du fabricant de sous-marins HDW par un fonds d'investissement américain est en soit une bonne chose.

De même au Royaume-Uni *Defense Industrial Policy* met fin à l'application brutale du *Best value for money* des années 80/90. Certes le but est bien toujours d'obtenir le meilleur matériel au meilleur prix, mais pas non plus à n'importe quel prix, c'est-à-dire la perte de la compétence technologique et industrielle britannique. En d'autre terme le prix à payer pour un armement pourra justement être plus élevé, si c'est la condition pour maintenir une compétence industrielle sur le sol britannique jugée stratégique.

Le retour à des pratiques relevant de la politique industrielle dans le domaine de l'armement ne peut donc que nous satisfaire en France. Toutefois cela suppose deux conditions :

- ces mesures de politique industrielle devraient être articulées dans un cadre européen ;
- elles devraient viser à renforcer l'industrie européenne d'armement et non les industries nationales des pays européens.

Ces deux conditions ne sont pas aujourd'hui réunies et c'est bien ce qui devrait nous inquiéter.

En premier lieu, il n'y a eu aucune concertation entre pays européens sur les mesures de politique industrielle dans le domaine de l'armement. Les Allemands ont bien consulté les Français quand ils ont modifié leur loi sur l'économie extérieure, mais à aucun moment il n'a vraiment été question de mettre en place une démarche commune dans un cadre franco-allemand alors que les Français étudiaient le décret qui devait préciser l'article 151-3 du code monétaire et financier.

Surtout, il n'y a pas eu de démarche commune dans un cadre européen afin de s'interroger sur les objectifs d'une politique industrielle dans le domaine de l'armement, le cadre de cette politique, la nature des intérêts à préserver et les moyens à mettre en œuvre. De ce fait Français, Britanniques et Allemands ont pris des voies différentes, pour ne pas dire contradictoires, avec parfois même le sentiment que les mesures mises

en place visaient principalement à se protéger vis-à-vis de pays pourtant considérés comme partenaires : aujourd'hui les Allemands ne se cachent pas de vouloir se protéger contre l'hégémonisme français dans le domaine de la défense.

La voie prise par les Britanniques est sur le principe conforme à la vision qu'ils ont de l'économie capitaliste libérale. Cette économie doit se réguler librement et il n'est notamment pas question d'agir sur la nature du capital d'une entreprise. Le capital n'a pas de couleur, il n'a pas de nationalité, c'est un facteur neutre qui sert uniquement à permettre aux entreprises de dégager les moyens financiers nécessaires aux investissements qui permettront à l'entreprise de se développer et de fabriquer des produits technologiquement toujours plus performants. Cela ne veut pas dire néanmoins que l'Etat ne peut et ne doit pas agir vis-à-vis de son industrie d'armement. Le risque à éviter est de voir les actionnaires réduire leurs investissements avec comme risque ultime le retrait pur et simple d'un acteur industriel qui aura jugé que l'activité de défense n'est pas rentable. Les Britanniques ont durant les années 1990 pratiquer une relative politique de laisser-aller/laisser-faire vis-à-vis de leur industrie d'armement. Le retrait brutal de l'électronicien GEC Marconi en décembre 1998, qui ne fut récupéré dans le giron britannique que par le rachat de British Aerospace¹, la stratégie « américaine » que pratique Bae Systems de nos jours, ont fait prendre conscience aux Britanniques qu'ils ne pouvaient rester sans agir vis-à-vis de cette industrie car les intérêts des actionnaires de ces entreprises pouvaient devenir divergents avec les intérêts britanniques. Face à cette situation les Britanniques ont justement commencé par définir leurs intérêts. Ceux-ci sont la maîtrise des technologies de pointe et la préservation de compétences industrielles, soit pour des raisons d'autonomie stratégique soit pour des raisons d'ordre économique, ainsi que la préservation des emplois pour des raisons d'ordre politique et social. De ces intérêts ils ont tiré la définition de la nationalité britannique d'une l'entreprise. En l'occurrence une entreprise sera britannique si les

¹ Ce rachat donnera naissance à Bae Systems

emplois se situent au Royaume-Uni et si les investissements permettent au Royaume-Uni d'avoir la libre disposition des technologies de pointe dans lequel l'entreprise aura investi. Cela signifie que ces investissements doivent se faire sur le sol britannique et que le contrôle de l'utilisation de ces technologies doit être fait par le gouvernement britannique. Cette tâche initiale fut accomplie dès 2002 avec la publication d'un document appelé *Defence industrial policy*. Si les Britanniques viennent de publier *Defence industrial Strategy* 3 ans après *Defence industrial policy*, c'est sans doute parce que le premier document est apparu aujourd'hui insuffisant. En fait si *Defence industrial Policy* donnait quelques grandes lignes pour préserver les intérêts britanniques, il est apparu à l'usage que cette doctrine industrielle n'avait pas empêché la « fuite » progressive de Bae Systems sur le marché américain. Il était donc nécessaire d'aller plus loin ce que fait *Defence Industrial Strategy*.

Le principe en est clair. Ne pouvant agir sur le contrôle du capital des entreprises, puisque selon les Britanniques ce moyen est inopérant pour défendre les intérêts britanniques et contribue à affaiblir ces entreprises, l'objectif est d'agir sur le marché en attirant les entreprises sur le sol britannique en leur offrant un retour sur investissement garanti et une prévisibilité sur le long terme. Le retour sur investissement garanti suppose que l'on puisse le cas échéant écarter les règles de la compétition. La prévisibilité sur le long terme suppose pour sa part que l'Etat britannique définisse les domaines dans lesquels il souhaite voir se pérenniser des technologies et des emplois sur le sol britannique. C'est donc l'objet de *Defense industrial strategy*.

Le défaut et la limite de DIS résident toutefois dans son champ d'application : le Royaume-Uni et non l'Union européenne. Pour le domaine des missiles par exemple le paradoxe est évident dans le sens où les Britanniques, considérant la diminution des commandes britannique dans le futur, souhaitent engager un dialogue avec les partenaires européens (sous-entendu qui ont des intérêts dans MBDA) afin de pouvoir préserver les compétences du missilier européen. Ce qui revient à dire que les Britanniques ont besoin que leurs partenaires européens mettent en place une politique industrielle vis-à-vis de MBDA, pour conserver des compétences technologiques dans le

domaine des missiles...sur le sol britannique. La vérité est qu'en fait même si les Britanniques énoncent des principes qui sont sans doute justes, quand ils considèrent notamment que c'est le marché et donc l'Etat client qui va permettre d'orienter la nationalité de l'entreprise, ils oublient simplement de reconnaître que le marché britannique sera de toute manière de taille insuffisante à maintenir technologies et emplois sur le sol britannique. Seul un marché à la taille de l'Union européenne pourrait permettre de remplir cet objectif.

Français et Allemands se sont pour leur part lancés dans une toute autre voie considérant que c'était la nationalité de l'actionnariat qu'il était nécessaire de contrôler. En opérant ainsi il est moins aisé de déterminer quels sont les objectifs effectifs qui sont poursuivis, la nationalité des actionnaires n'est pas une fin en soit, même si in fine on ne doute pas que ce soit la maîtrise des technologies de pointe, le maintien de compétences industrielles et des emplois qui soient l'objectif poursuivi.

Le problème est néanmoins que la France par exemple ne fait pas dans le décret du 30 décembre 2005 de distinction entre les investissements d'origine communautaire et les investissements d'origine extra-communautaire. On peut certes arguer que l'industrie d'armement est couvert par l'article 296 du traité de l'Union européenne mais c'est oublier d'une part que cet article est de plus en plus remis en question dans un cadre européen, notamment avec le projet de code de conduite de l'Agence européenne de défense, et surtout qu'il y a désormais près de 10 ans nous avons plaidé pour la constitution d'une véritable industrie de défense européenne qui résulterait d'une fusion des industries nationales.

Le slogan sur le patriotisme économique qui s'est développé en France, à propos de dossiers industriels qui concernaient d'autres secteurs industriels que la défense avec les entreprises Sanofi-Aventis, Danone, Arcelor et GDF, est sans doute venu brouiller encore un peu plus les cartes. Au nom de la défense contre des OPA hostiles, nous

donnons en effet le sentiment d'un retour à un nationalisme étroit alors même que les réponses à la mondialisation ne peuvent être apportées que dans un cadre multilatéral comprenant, à tout le moins, l'Union européenne. Cette politique agace nos partenaires européens et leur donne des prétextes pour prendre eux-mêmes des mesures ou attitudes protectionnistes comme on a pu le voir récemment avec les Allemands sur les dossiers tels que la reprise de STN Atlas ou sur la restructuration dans le domaine du naval militaire.

Dans le domaine de la défense, il faut bien voir qu'aujourd'hui le patriotisme économique équivaldrait à la négation de toute politique industrielle efficace. Tant pour des raisons d'ordre politique, notre objectif reste jusqu'à nouvel ordre la construction de l'Europe de la défense et non la re-nationalisation des politiques de défense, que pour des raisons d'ordre économique, industriel ou technologique, les marchés nationaux sont trop étroits, la politique industrielle dans le domaine de l'armement n'a de sens que dans un cadre européen. Tout autre tentative, et notamment le retour dans un cadre national, est vouée à l'échec sauf à considérer que nous sommes prêts à payer à un coût exorbitant le prix de notre défense et à re-nationaliser de fait nos industries d'armement. A terme une telle politique serait intenable et il n'y aurait plus que des *world company* américaines dans le secteur de la défense. Est-ce vraiment ce que nous souhaitons ?

Ecarter le patriotisme économique ne veut pas dire ne rien faire. Les lois du capitalisme et du libéralisme ne conduisent pas nécessairement les actionnaires des entreprises de défense à avoir des intérêts convergents avec ceux des Etats. La *Defence Industrial Strategy* britannique a d'ailleurs le mérite d'une certaine manière de reconnaître cet état de fait. Reste à savoir comment on va agir. En premier lieu, il est impératif que les pays européens qui ont une industrie d'armement, à commencer par le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne, aient une véritable discussion ensemble sur ce que doit-être une politique industrielle dans le domaine de l'armement, à envisager quel rôle respectif jouent les actionnaires, l'Etat client, l'Etat régulateur, dans le contrôle de l'industrie de

défense et de déterminer de manière commune sur quel levier les Etats peuvent agir pour que les industries de défense satisfassent les intérêts des Etats sans pour autant provoquer une fuite de leurs actionnaires. Il est nécessaire également de se persuader que le salut ne pourra venir que le jour où nous aurons véritablement mis en place des entreprises européennes de défense dans un marché européen ouvert. Ce jour-là chaque Etat retrouvera naturellement les dividendes de son investissement en terme de contrôle des technologies, de compétences industrielles et bien entendu en terme d'emplois.