

INSTITUT
CHOISEUL

PRÉSERVER NOTRE INDUSTRIE DE DÉFENSE

Les voies d'une souveraineté
européenne

François MATTENS

LES NOTES STRATÉGIQUES



Adressées aux acteurs économiques, institutionnels et politiques mais aussi à un public averti, les Notes Stratégiques de l'Institut Choiseul ont vocation à analyser et éclairer les principaux débats économiques, sociaux et politiques sous le prisme des ruptures géopolitiques et géoéconomiques à l'œuvre dans le monde contemporain.

INSTITUT CHOISEUL



PRÉSERVER NOTRE INDUSTRIE DE DÉFENSE

Les voies d'une souveraineté européenne



François MATTENS

*Co-fondateur & Vice-président de Défense Angels
Maître de conférences à Sciences Po*

À propos de l'auteur :

Actuellement vice-président aux affaires publiques de la start-up XXII et cofondateur de Défense Angels, François Mattens a créé et piloté durant cinq ans GENERATE, le premier accélérateur d'innovation dédié à la défense/sécurité au sein du GICAT.

Ancien président des Jeunes IHEDN, expert « Défense/Industrie » à l'incubateur d'HEC, membre du comité de pilotage de la Task Force Numérique du MEDEF International, il enseigne aux universités Panthéon-Sorbonne, Paris-Dauphine PSL et à Sciences Po.

Diplômé de la MIT Sloan School of Management, il a commencé sa carrière dans différentes administrations régaliennes et auprès de responsables politiques.

Lauréat du Choiseul 100 depuis 2021, il est également réserviste opérationnel de l'armée de terre et membre de la Société des Explorateurs Français.

SYNTHÈSE

La crise de la Covid, le conflit russo-ukrainien et ses conséquences économiques ont réhabilité, pour ne pas dire « remis au goût du jour », la notion de souveraineté^[1] en France et en Europe. Outil indispensable de notre indépendance, notre base industrielle et technologique de défense (BITD) joue actuellement son avenir et, avec elle, une grande partie de l'autonomie stratégique de la France.

La construction d'une base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE) passera nécessairement par une vision politique commune, des accords et des consensus voire des sacrifices de part et d'autre sur le plan industriel. On ne coopère jamais par plaisir mais par nécessité. La coopération européenne en matière de défense ne déroge aucunement à cette règle et s'apparente davantage à une « coopération »^[2] exacerbée ces dernières années. Un vrai parcours du combattant. Mais avons-nous le choix ?

Si l'autonomie et la souveraineté européenne en matière de défense doivent être un objectif à long terme, elles ne doivent pas pour autant sacrifier la possibilité pour la France de faire ses propres choix stratégiques et de garder ses capacités industrielles. D'une part, parce qu'en cas de conflit de haute intensité, il est fort à parier que les États européens devront d'abord compter sur eux-mêmes pour défendre leur intégrité territoriale ; et d'autre part parce qu'un grand nombre de ces États, à l'Est du continent, ont accepté la protection de l'OTAN et des États-Unis, sous certaines conditions, souvent opposées aux intérêts européens.

Quid de l'Allemagne ? Érigé en pilier de la construction européenne, le couple franco-allemand bat de l'aile. Les tensions se cristallisent notamment autour des programmes communs que sont le SCAF^[3] et le MGCS^[4]. L'heure est d'autant plus grave qu'après le choix de

1 L. Tournyol du Clos. « Repenser la souveraineté », *Note Stratégique*, Institut Choiseul, février 2022.

2 *Anglicisme réunissant les mots « coopération » (coopération) et « compétition » (concurrence) : démarche qui vise à coopérer à plus ou moins long terme avec des acteurs de la concurrence.*

3 *Système de combat aérien du futur (avion de combat de nouvelle génération).*

4 *Main Ground Combat System (char de combat de nouvelle génération).*

l'Allemagne d'acquérir des avions F-35 américains pour assurer ses missions nucléaires dans le cadre de l'OTAN, Berlin doit désormais prouver à Paris son attachement à ce programme structurant pour l'avenir de l'industrie et l'autonomie stratégique européenne.

L'année 2022 sera donc un moment de vérité pour l'Europe de la défense, aussi bien politiquement et stratégiquement qu'industriellement. Dans ce contexte, la France devra également faire des choix courageux et ambitieux pour construire cet horizon commun tout en gardant sa capacité à rester un acteur autonome et respecté sur la scène internationale.

INTRODUCTION

L'impensable est devenu réalité. Le spectre de la guerre qui paraissait encore hypothétique est désormais aux portes de l'Union européenne (UE) et frappe notre voisin qu'est l'Ukraine. Il a fallu attendre Vladimir Poutine pour réveiller l'Europe de la défense, pour ressusciter ce serpent de mer des débats européens qu'est le poids militaire de notre Vieux Continent.

Fin février 2022, Berlin acceptait de livrer des missiles antichars à l'Ukraine. On assistait alors à un changement radical dans la politique du gouvernement allemand depuis 1945. Dans la foulée, le chancelier allemand Olaf Scholz annonçait une vaste modernisation de son armée en sanctuarisant 100 milliards d'euros dans un fonds dédié, et mettant Berlin à un niveau de dépenses de défense supérieur à 2 % de son PIB.

Le 3 mars dernier, à l'occasion d'une allocution exceptionnelle, Emmanuel Macron parlait d'un « *retour du tragique dans l'histoire* », arguant que « *le pire était à venir* ». Ces mots forts et solennels doivent nous préparer à des efforts en matière de défense, coûteux mais non moins indispensables pour notre souveraineté et notre sécurité.

Pour parvenir à s'imposer dans un monde de plus en plus conflictuel, l'Union européenne cherche à garantir sa souveraineté et son autonomie stratégique, afin de préciser son rôle dans ce nouvel environnement géopolitique, de manière à renforcer son pouvoir de négociation et sa capacité à agir conformément à ses intérêts et à ses valeurs.

En ce sens, la volonté de plusieurs gouvernements européens de faire émerger une défense commune et une industrie de défense robuste et audacieuse est proclamée *urbi et orbi*. Toutefois, les défis attendants à la consolidation d'une autonomie stratégique européenne ne sont pas identifiés uniformément par tous les membres de l'Union, en raison de contraintes politiques et structurelles singulières. Celles-ci s'articulent, entre autres, autour de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), qui relève de la subsidiarité et diffère de la défense de l'Europe, organisée dans le cadre de l'Alliance atlantique qui conserve une place de choix sur le Vieux Continent, en dépit des déclarations fracassantes d'Emmanuel Macron à propos de sa « *mort cérébrale* », le 7 novembre 2019. Mais les choses ont changé. Depuis la

guerre en Ukraine, le rôle de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) en Europe a retrouvé une nouvelle cohérence et la France y a pris toute sa place.

Une défense européenne intégrée, émanation d'une « souveraineté européenne », présuppose l'édification d'une autorité politique unifiée, d'une chaîne de commandement opérationnel et d'unités définies dans lesquelles les forces des différentes nations seraient imbriquées afin de mener des projets collaboratifs de manière conjointe, et non pas « côte à côte » comme certains industriels le dénoncent aujourd'hui. Assurément, cette complexité requiert une clarification des ambitions politiques, industrielles et militaires poursuivies par les États membres.

Cette ambivalence de l'Europe en matière de défense s'illustre parfaitement dans les relations qu'entretiennent la France et l'Allemagne dans ce domaine. Pourtant considérés comme les moteurs de l'UE, les deux pays semblent tiraillés entre désir d'avancer sur le même tandem et posture de repli peu propice à la coopération. Leurs disparités culturelles, institutionnelles et politiques, la temporalité différente des mandats et la vision distincte des enjeux géopolitiques empêchent la bonne compréhension des attentes et des intérêts respectifs.

Il n'en demeure pas moins que chaque sommet franco-allemand est l'occasion de faire bonne figure en masquant toute mésentente, et en rappelant leur ambition européenne commune. Quand il s'agit, en revanche, de créer les conditions de mise en œuvre de ces idéaux, la machine franco-allemande s'enraye sur fond de manque de questionnement quant à l'effet final recherché et d'imperfection de la transparence à l'égard du partenaire^[1].

En somme, des déclarations d'intention louables, une volonté d'aller de l'avant sur les sujets de défense, mais un système qui « s'empêche lui-même » : et si c'était cela « l'Europe de la défense » ? Faut-il continuer de faire du couple franco-allemand une clé de voûte de l'Europe de la défense et corréler l'avenir français à la survie de celui-ci ? Si oui, comment et avec quelles ambitions ? Sinon, vers qui la France peut-elle se tourner et, là aussi, avec quelles ambitions ?

¹ G. Winter. « Garantir l'ambition d'une relation franco-allemande de défense plus étroite. » *FRS, Défense & Industries* n°10, décembre 2017.

Dès les prémices de sa construction, l'Europe place la défense au centre de ses préoccupations, notamment grâce à la France (*Chapitre 1*). Mais au fil du temps, le débat s'est déporté sur les enjeux d'une industrie de défense européenne, en se heurtant aux priorités divergentes entre les États membres et à leurs singularités nationales (*Chapitre 2*). D'où la nécessaire cohabitation entre l'approche bilatérale et la dynamique communautaire, inhérente à toute réussite européenne (*Chapitre 3*).

CHAPITRE 1

L'EUROPE, UN TERREAU FERTILE POUR L'INDUSTRIE DE DÉFENSE ?

01

Ni la défense européenne ni l'industrie de défense ne sont nouvelles : de la CED à la PSDC, une histoire de sigles

L'intention des États européens d'édifier une défense commune et de renforcer la dynamique industrielle de la communauté apparaît dès le début de la construction européenne, à l'aube des années 1950. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale et alors que la Guerre froide s'installe progressivement sur le Vieux Continent, le Belge Paul-Henri Spaak, l'un des « pères fondateurs » de l'Europe, est le premier à illustrer les problématiques de la sécurité et de la défense européennes avec son « discours de la peur » du 28 septembre 1948. La crainte d'un nouveau conflit international et la menace de l'URSS stalinienne, qui vient alors de fomenter le coup de Prague, sont à l'origine d'une réflexion des dirigeants européens autour d'une sécurité et d'une défense communes, d'abord pensées dans un cadre transatlantique.

En ce sens, le traité de Bruxelles signé par la France, le Royaume-Uni, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg en mars 1948 fonde l'Union occidentale, active jusqu'en 1954. C'est le premier traité de coopération économique, social et culturel à l'échelle européenne à inclure une organisation de défense afin de concrétiser l'engagement de défense mutuelle entre ses signataires. Puis, en octobre 1954, les Accords de Paris approfondissent ce premier traité. Avec l'Allemagne de l'Ouest (RFA) et l'Italie qui sont les nouveaux signataires, les sept États créent l'Union de l'Europe occidentale (UEO), qui étaye les dispositions initiales de la communauté sur les questions de défense et de sécurité. Dans son article 4, l'UEO définit les premiers *casus foederis*, des clauses prévoyant une obligation d'assistance, notamment en cas d'agression armée, une clause encore plus contraignante que celle que l'on retrouve dans l'article 5 du traité de Washington à l'origine de l'Alliance atlantique en 1949.

En 1992, la fin de la Guerre froide et la définition du nouvel ordre mondial donnent naissance au traité de Maastricht, qui crée l'UE et fonde la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) comprenant la définition à terme d'une « politique de défense commune ». Les dispositions de la PESC ont été révisées par le traité de Nice de février 2001, qui a amorcé la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), puis par le traité de Lisbonne signé en décembre 2007, qui instaure quant à lui la PSDC, toujours en vigueur. L'objectif primaire du traité de 2007 est de doter l'Union d'une capacité opérationnelle

bâtie sur des moyens civils et militaires susceptibles d'être déployés en dehors de son territoire. La création, en juin 2001, de l'état-major de l'Union européenne (EMUE) dont les principales fonctions sont l'alerte et la planification stratégique ainsi que l'évaluation de situation, a justement permis de déployer des actions militaires conjointes, avec notamment la première d'entre elles, l'EUFOR Concordia, menée en Macédoine entre mars et décembre 2003. Bien qu'il constitue à ce jour la seule structure militaire permanente intégrée de l'UE et que ses missions se soient étendues au cours du temps, l'EMUE n'a pas atteint l'objectif escompté en 2003.

En outre, le traité de Lisbonne acte la création du poste de Haut-Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la sécurité, nommé pour cinq ans par la Commission européenne. En plus de coordonner la PSDC, le Haut Représentant est censé rendre plus cohérente l'action diplomatique et sécuritaire de l'UE sur la scène internationale. La création de cette fonction a été vue comme une réponse implicite à la boutade acerbe d'Henry Kissinger dans les années 1970, alors secrétaire d'État américain : « *L'Europe, quel numéro de téléphone ?* ». Avec ce nouveau fauteuil, qui a fusionné les fonctions diplomatiques jusqu'alors tenues par le secrétaire général du Conseil de l'UE, le Haut-Représentant pour la PESC et le commissaire européen chargé des Relations extérieures, la politique étrangère de l'Europe est désormais incarnée par une figure unique.

La formation d'une industrie de défense européenne est cependant plus sinueuse que la mise sur pied progressive d'une stratégie de défense commune. En effet, des États membres, dont la France, et des « analystes puristes » des traités européens défendent le principe de l'exclusion de la défense et de son industrie de l'alchimie européenne en raison de l'existence des articles 223 et 224 du Traité de Rome de 1957. L'article 223 place la sécurité nationale au sommet de la hiérarchie des normes, en disposant que « 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 matériel de guerre ». Il s'agissait donc d'extraire les industries d'armement du droit de la concurrence européenne et de préserver la liberté d'action des États en tant que crise. Cette lecture étroite par le Conseil européen fut maintenue jusqu'au Traité de Maastricht, même si l'Acte Unique de 1986 avait ouvert quelques brèches dans le domaine de la sécurité. Mais aussi, et

surtout, le Parlement européen, particulièrement après son élection au suffrage universel en 1975, a pris la décision de s'autosaisir de tout sujet, y compris, à la grande fureur de certains États membres, ceux ne rentrant pas directement dans le champ des compétences exclusives du Traité.

En réponse à ces dispositions, des instruments de coopération parallèles se mettent en place. En 1976 est créé le Groupe européen indépendant de programme (GEIP), qui sert de forum au sein duquel les pays européens membres de l'OTAN peuvent examiner et mettre au point les orientations à suivre pour accroître la coopération dans le domaine des acquisitions d'armements. Jugé inefficace, le GEIP a été dissous en décembre 1992 et fondu au sein de l'UEO.

Il faut véritablement attendre le début des années 1990 pour que l'armement soit considéré comme matière de coopération à part entière. Le Groupe armement de l'Europe occidentale (GAEO) est fondé au moment même de la dissolution du GEIP, dont il est en partie issu. Il regroupait 19 États membres de l'UEO et poursuivait divers objectifs parmi lesquels l'ouverture des marchés nationaux de défense à la concurrence extérieure, le renforcement de la base technologique et industrielle de défense (BITD), la coopération en matière de recherche et de développement et enfin l'utilisation plus efficace des ressources par le biais d'une harmonisation accrue des besoins. L'Organisation de l'armement de l'Europe occidentale (OAE), organe subsidiaire du GAEO qui gère l'ensemble de ses activités de recherche et technologie (R&T) est fondé au printemps 1997. Moins de dix ans plus tard, et sans résultats tangibles, le GAEO et l'OAE disparaissent au profit de l'Agence européenne de défense (AED), placée sous l'autorité du Haut-Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la sécurité. L'Agence relevait d'une idée ambitieuse, celle d'être la courroie de transmission permettant de développer des programmes d'armement européens en identifiant préalablement les capacités militaires nécessaires à l'Union. L'AED devait ainsi être la preuve que l'UE était une entité politique disposant d'une existence propre, contrairement à l'OTAN.

Il apparaît néanmoins que les actions menées dans le cadre de la PSDC sont davantage des missions civiles de gestion de crises que des opérations militaires concrètes. Elles questionnent ainsi le bien-fondé de sa jambe armée, l'AED, et participent à reléguer au second plan

l'identité de défense souhaitée par des États-membres qui peinent à se coordonner pour faire émerger un volontarisme politique commun. Un exemple en atteste dès l'automne 1950, lorsque la Communauté européenne de défense (CED), l'une des premières ébauches de mise en commun des stratégies de défense, ne voit pas le jour. Projet de création d'une armée européenne placée sous le contrôle de l'OTAN nouvellement créée, mais disposant d'institutions supranationales, la CED est avant tout une discrète exigence américaine. Elle implique, entre autres dispositions, un réarmement de l'Allemagne, auquel la France s'oppose catégoriquement par la voie de Jean Monnet, ministre des Affaires étrangères et par ailleurs « père fondateur » de la construction européenne aux côtés de Paul-Henri Spaak et de Robert Schuman. Bien que le projet esquissé en 1950 par le président du Conseil français René Pleven devienne un traité deux ans plus tard, il est rejeté par l'Assemblée nationale française en août 1954 par 319 voix contre 254.

Par ailleurs, la prise de poids progressive de l'Alliance atlantique à la même époque témoigne d'une relative subordination de la défense européenne à l'Oncle Sam, entachant l'embryon d'une défense qui reste ambiguë en raison de l'inégalité militaire des pays de la communauté. La RFA se voit par exemple interdire les armes atomiques, biologiques et chimiques par les puissances qui occupent son territoire et disposent d'un droit de regard sur son avenir depuis la conférence de Potsdam de 1945.

Les nombreuses initiatives en matière de défense ont été obstruées par les balbutiements de la communauté, longtemps critiquée pour son « *apathie en matière de défense*^[1] », précisément en raison de sa difficulté chronique à parler d'une seule voix, de la faiblesse des dépenses militaires conjointes et de la réticence de ses États membres à intervenir militairement en temps de crise. Les préoccupations singulières de ces États en matière de souveraineté et de stratégie peuvent également devenir de véritables grains de sable qui grippent les rouages d'une édification de longue haleine requérant une méthode à la fois intergouvernementale et communautaire.

Ces dernières années, une conjonction de facteurs favorise un nouvel élan du projet de défense européenne et laisse entrevoir que

1 A. Danjean, J.-D. Giuliani. « Défense, le réveil de l'Europe », *Fondation Robert Schuman*, 22 mai 2018.

le besoin de mise en commun doit supplanter les désaccords et les morcellements. L'UE s'est ainsi emparée des menaces hybrides, à la frontière entre la défense et la sécurité intérieure (terrorisme, risque cyber, enjeux numériques et de stockage des données, désinformation chronique, etc.) et qui ont progressivement essaimé depuis le début des années 2000, pour investir sur la sollicitation même de ses membres dans la mise en place de programmes de recherche sur la sécurité intérieure, alors même que ces questions étaient hors champ des traités pour des raisons de souveraineté. S'ajoutent à ces nouvelles conflictualités l'instabilité croissante de l'ordre mondial, le risque accru de conflit dit de haute intensité, l'incertitude de la relation transatlantique et la remise en cause du multilatéralisme, la pression migratoire et le départ du Royaume-Uni de l'UE, qui sont des facteurs susceptibles de favoriser l'aboutissement d'une défense commune et d'une mise en commun concrète et durable des industries de défense. Mais « *l'empilement de capacités échantillonnaires ne fait pas une force opérationnelle cohérente. La matière n'est rien si elle n'est pas animée par l'esprit^[2]* ».

2014-2017 : le tournant de la défense européenne

L'année 2014 avec l'annexion de la Crimée par la Russie marque un tournant dans la défense européenne. La Russie est désormais perçue, à bien des égards, comme une potentielle menace pour l'intégrité des membres de l'UE. Cette prise de conscience progressive a motivé les États à rehausser le budget européen. Après plusieurs années de baisse importante, les budgets repartent collectivement à la hausse en 2015, 2016 et 2017.

Bien que la coopération franco-allemande en matière de défense structure le paysage collaboratif européen, d'autres initiatives interétatiques ont aussi émergé dans un souci d'indépendance vis-à-vis de l'Alliance atlantique. En effet, le sommet de l'OTAN à Varsovie en 2016 donne un nouvel élan à la coopération entre l'OTAN et l'UE dans les domaines tels que les menaces hybrides et la cybersécurité. Mais cette dépendance vis-à-vis de l'acteur américain laisse Paris amer.

Le pilier politique de l'UE n'est autre que la mise en place de la

2 M. Pesqueur, E. Tenenbaum. « Les défis de la 'haute intensité' : enjeu stratégique ou capacitaire ? » *Revue Défense Nationale*, décembre 2021.

Coopération Structurée Permanente (CSP) en 2018. En réponse au Brexit et face aux craintes suscitées par l'arrivée à la Maison Blanche de Donald Trump, l'Union lance la CSP avec 25 de ses membres. La CSP prévoit la mutualisation de programmes d'armements et de capacités militaires. Elle a pour intérêt d'impliquer un très grand nombre d'États en fonction du savoir-faire industriel de chacun. En novembre 2018, le Conseil a ainsi adopté une liste de 17 projets pour la feuille de route de la CSP³.

Il s'agit donc d'une Europe des capacités financée par le Fonds Européen de Défense (FED), pilier budgétaire du secteur depuis 2017. Ce dernier fut d'abord construit autour d'un programme de recherche en matière de défense initié en 2017 et doté de 90 millions d'euros. Puis, un volet investissement a été mis en place en 2018 : le Programme européen de développement de l'industrie de défense. Les deux programmes ont ensuite fusionné pour devenir le FED en 2021⁴. Ce dernier apporte un soutien budgétaire tout au long du cycle de développement pour faciliter des programmes de recherche et développement (R&D) dans le domaine de la défense.

Enfin, le pilier capacitaire est constitué du Plan de développement capacitaire (*Capability Development Plan*) élaboré par un travail conjoint de l'AED et des États membres. « *Dans ce cadre, 11 priorités capacitaires ont été validées en juin 2018, pour couvrir pour la première fois au niveau européen l'ensemble du spectre capacitaire. Chacune des priorités capacitaires fait l'objet d'un 'Strategic context case' qui sert de schéma directeur permettant de dresser un état des lieux et d'identifier les possibles actions à mener en coopération*⁵ ».

Aussi, plusieurs forces multinationales européennes ont vu le jour afin de consolider les capacités de réaction conjointes à une crise donnée. Cependant, il y a toujours eu un manque d'unification politique causant des déséquilibres dans les règles d'engagement. C'est dans

3 R. Le Gleut, H. Conway-Mouret. « *Défense européenne : le défi de l'autonomie stratégique.* » Rapport d'information du Sénat, juillet 2019. (En ligne : <https://www.senat.fr/rap/r18-626/r18-6264.html#toc75>)

4 F. Pène. « *Qu'est-ce que le Fonds européen de défense ?* », sur *Toute l'Europe*, août 2021. (En ligne : <https://www.touteurope.eu/l-ue-dans-le-monde/qu-est-ce-que-le-fonds-europeen-de-defense/>)

5 R. Le Gleut, H. Conway-Mouret. *Op. Cit*

ce contexte que la France lance en 2017 l'Initiative Européenne d'Intervention (IEI), une coopération strictement interétatique tournée vers le champ opérationnel. Annoncée par le Président de la République lors de son discours à la Sorbonne du 26 septembre 2017, l'IEI est une illustration récente de l'esprit du *minilatéralisme*^[6]. Elle a pour objectif de créer une culture stratégique commune en favorisant les capacités des États et en les poussant à agir ensemble dans le cadre d'engagements coordonnés. Cette instance est volontairement informelle, avec des rencontres régulières à plusieurs niveaux, mais sans institutionnalisation.

La France et son rapport à l'Europe de la défense

Après l'échec de la CED, la France s'est progressivement constituée comme un acteur militaire européen central. Par conséquent, l'Europe de la défense est principalement portée par la France, depuis le renforcement progressif de sa BITD à la suite de la crise du canal de Suez, en 1956, qui a vu les Français être humiliés par les Américains, motivant ainsi leur profond désir d'indépendance vis-à-vis de l'Alliance atlantique. À partir de 1958 et jusqu'en 1969, tous les débats sur la coopération militaire européenne sont dominés par la figure du général de Gaulle, qui entend lutter contre le déclin français et rendre aux Européens leur voix dans le concert des nations, en privilégiant largement une dynamique intergouvernementale.

Historiquement, la France accorde une importance particulière dans le domaine de la défense aux pays membres ayant déjà une relation stable avec Paris. On peut citer par exemple le partenariat privilégié avec l'Estonie sur Barkhane, la vente de frégates et de Rafale à la Grèce ou encore l'aboutissement de projets franco-allemands tels que l'hélicoptère Tigre, dont le premier vol remonte au printemps 1991.

Les présidents français successifs ont toujours tenu à faire du pays un acteur de poids à la table des négociations internationales, afin de ne pas « sortir de l'histoire » et d'en être, au contraire, un acteur crucial qui développe perpétuellement ses outils de puissance. La France a une ambition singulière, qui n'est pas uniquement celle de défendre le territoire national ou européen, mais qui consiste aussi à intervenir sur des théâtres de crises d'envergure. L'opération Barkhane initiée

⁶ *Engagement d'un petit nombre de participants dans la coopération.*

en 2013 par François Hollande en est l'illustration la plus évidente, l'opération Apagan en Afghanistan en est la plus récente. La lutte contre le terrorisme et le financement du radicalisme, la diminution des conflits régionaux et l'approfondissement de partenariats économiques et stratégiques sont les clés de voûte de la politique de défense française, qu'elle aimerait voir appliquer par l'ensemble des pays européens. Ces trois piliers furent d'ailleurs le mantra de la visite du Président Macron aux Émirats arabes unis, au Qatar et en Arabie saoudite au début du mois de décembre 2021.

Aujourd'hui, si le consensus progresse en faveur d'une Europe de la défense qui renforcerait l'autonomie stratégique de ses membres, cette exigence, notamment portée par Emmanuel Macron, ne fait pas encore l'unanimité parmi tous les États membres. Paris a des besoins et des ambitions géopolitiques et stratégiques qui ne correspondent pas nécessairement aux priorités des autres capitales européennes. À titre d'exemple, la France a besoin d'un avion de combat capable d'apponter sur un porte-avion et de transporter l'arme nucléaire, ce qui n'est pas le cas de l'Allemagne. Nos alliés outre-Rhin, comme d'autres pays européens, dépendent par ailleurs assez largement de la protection américaine et n'acceptent de coopérer que s'ils en tirent un bénéfice industriel suffisant, ce qui est peu compatible avec la protection de l'avance technologique française.

La récente rupture du « contrat du siècle », piloté par Naval Group pour la livraison de sous-marins avec l'Australie et le départ surprise des Américains d'Afghanistan a rebattu les cartes. Une partie des Européens redoute désormais une moindre implication des Américains en cas d'évènements en Europe et semble plus ouverte à l'idée d'une autonomie stratégique que défend Ursula von der Leyen. C'est ce qui explique en partie l'engagement européen croissant sur de nouveaux théâtres, comme dans le golfe de Guinée et l'océan Indien, où la présence européenne est appelée à mieux s'organiser et à s'intensifier. Ces faits ont aussi offert au chef de l'État français une nouvelle opportunité de réaffirmer son attachement au renforcement de l'autonomie européenne en matière de défense. Lors de l'annonce de la vente des trois dernières frégates à la Grèce en décembre 2021, Emmanuel Macron parlait ainsi d'un « *premier pas audacieux vers l'autonomie stratégique européenne* ». Mais la route à parcourir pour bâtir une Europe de la défense performante est longue, rappelle Arnaud Danjean. Depuis l'entrée en vigueur du Brexit, qui a privé l'UE

de son État membre disposant du plus gros budget national alloué à la défense, la France se place *de facto* en leader de l'Europe de la défense, notamment sur le plan militaire, du fait de ses dotations (arme nucléaire, BITD, matériels performants, etc.), de sa capacité à exporter un large panel de matériels de défense et de son siège permanent au Conseil de sécurité des Nations unies. Mais la mission première de Paris consiste à convaincre ses partenaires de la pertinence d'une telle dynamique, sans consacrer l'ensemble de son énergie à alimenter le moteur franco-allemand, qui s'essouffle et montre ses limites à certains égards.

Pour y parvenir, la France doit structurer son leadership sur une meilleure utilisation des instruments intergouvernementaux de l'Union. Dès le mois de janvier 2022, Paris occupe pour six mois la présidence tournante du Conseil de l'UE. Le rôle de la France consiste essentiellement à organiser des réunions avec des ministres des pays membres et à en définir l'ordre du jour, afin que celles-ci aboutissent à des compromis et donc des accords. Bien que l'institution qu'elle préside ne prévoit aucune réunion formelle des ministres européens de la défense, compliquant ainsi la tâche de la France, l'exécutif français pourra mettre sur la table des négociations des dossiers clés, notamment autour d'une « culture stratégique commune ». Il sera aussi du ressort de la France de faire converger les points de vue des États membres, en les persuadant que ce n'est pas leur souveraineté qu'ils transfèrent à Bruxelles, mais, au contraire, des politiques et des moyens d'action qui leur permettent d'être souverains. Il n'en demeure pas moins que la France se doit de rester réaliste et pragmatique. La pire erreur serait que la poursuite d'un objectif politique chimérique se fasse au détriment de notre industrie d'armement, de l'emploi ou de l'inertie industrielle en France.

CHAPITRE 2

D'UNE INDUSTRIE DE DÉFENSE FRANÇAISE À UNE INDUSTRIE DE DÉFENSE EUROPÉENNE, LE DÉLICAT AGENCEMENT D'UNE PERSPECTIVE COMMUNE

02

L'État dispose de trois options décisionnelles pour acquérir des équipements militaires : avec l'Europe, en participant à une coopération avec d'autres États européens ; sans l'Europe, en réalisant un programme en autarcie ; ou en important un armement provenant essentiellement des États-Unis^[1].

Le choix d'une politique française d'armement sans l'Europe

Dans 80 % des cas, la France s'arme sans l'Europe *via* la production d'équipements militaires *made in France*^[2]. L'avantage des programmes nationaux est de faciliter la réalisation industrielle en s'épargnant la phase de négociation avec les partenaires européens. Cette option décisionnelle permet également à l'État de contrôler l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement industrielle.

De manière générale, l'industrie de défense joue un rôle déterminant sur la prise de décision étatique *via* un travail de lobbying pour imposer ses intérêts économiques et commerciaux à l'État. Le ministère des Armées est justement très sensible aux arguments développés à la fois par l'armée française pour assurer la sécurité nationale et par les principales industries nationales de défense pour le maintien d'une politique d'acquisition d'armement prenant en compte les intérêts économiques singuliers. Ainsi, en France, la présence d'une industrie de défense contribue à orienter l'État dans son choix de s'armer sans l'Europe. Ce choix est aussi renforcé par la forte concurrence à laquelle fait face l'industrie de défense française sur le marché des exportations, dominé par les États-Unis, qui assurent à eux seuls 37 % des exportations mondiales de matériels de défense^[3]. Le marché intérieur, lui, reste encore bien protégé de l'entrée de concurrents étrangers.

La préservation d'une industrie de défense nationale est aussi justifiée par sa place et son rôle clef dans l'activité économique et technologique de la France. L'industrie de défense engrange 20 milliards d'euros

1 S. B. H. Faure. « Avec ou sans l'Europe : le dilemme de la politique française d'armement », Editions de l'université de Bruxelles, 2020.

2 M. DeVore. « Producing European armaments: Policymaking preferences and processes », *Cooperation and Conflict*, 2014.

3 T.Chenel. « Les 10 pays plus gros exportateurs d'armes dans le monde », *Business Insider*, 15 mars 2021.

de chiffre d'affaires et représente environ 4 % de l'emploi industriel français, un chiffre qui s'élève à 7 % dans certaines régions selon le ministère des Armées. Le secteur profite aussi d'entreprises historiques florissantes, d'un solide tissu de petites et moyennes entreprises (PME) et de très petites entreprises (TPE), d'un savoir-faire français reconnu à l'international et de 200 000 emplois de haute-technicité non délocalisables. Enfin, en observant le classement des entreprises françaises selon leurs dépenses en R&D et leur volume de dépôt de brevets, entre 15 % et 30 % des entreprises sont des grands groupes ayant une activité dans le secteur défense. L'industrie de défense présente une stratégie très intensive en matière de technologie et bénéficie à cet égard d'une attention toute particulière de l'État dans sa politique technologique nationale.

Enfin, puisque la défense met en jeu la souveraineté des nations, il est nécessaire pour la France de maintenir une industrie d'armement qui préserve son indépendance. Il semble impossible pour Paris de renoncer à une industrie de défense nationale, auquel cas nous dépendrions d'importations de matériels étrangers pour assurer notre propre défense.

Si la coopération industrielle demeure encore limitée et surtout intergouvernementale, c'est parce que les programmes d'armement en coopération disposent de modalités organisationnelles singulières et originales marquées par leur complexité et leur difficile mise en application. Un programme d'armement, qu'il soit national ou réalisé en coopération, vise à la conception et la production de systèmes complexes qui sont une caractéristique de l'industrie de défense^[4]. Les programmes d'armement, en tant que systèmes complexes, ont en commun l'incertitude technologique, les retards de livraison, l'augmentation et le dépassement des coûts ainsi qu'une réduction régulière des volumes de commandes par rapport aux objectifs initiaux.

Quand s'ajoute à cela l'impératif de réaliser ces programmes en coopération avec un ou plusieurs partenaires, une alchimie complexe doit être trouvée et peut parfois se défaire au fil des années qui séparent les premières discussions de la livraison du matériel. Les conditions pour qu'un programme soit mené efficacement sont contraignantes. Ces programmes n'exigent rien de moins qu'une vision politique commune

4 C. Serfati. « L'industrie française de défense », *Documentation française*, novembre 2014.

des gouvernements, une architecture industrielle cohérente et une harmonisation des besoins opérationnels. Les facteurs contrariant la coopération européenne sont connus : la préservation des intérêts industriels et nationaux, la volonté des états-majors de conserver leur droit de décision sur les spécificités techniques et opérationnelles des équipements, ou les déséquilibres dans les rapports de force qui aiguïssent les méfiances des pays dont l'industrie de défense demeure limitée.

La coopération industrielle franco-allemande est à cet égard révélatrice des difficultés qui entourent la coopération en matière de défense en Europe. Dans un document de recherche écrit conjointement^[5], Maulny et Mölling identifient les différences et les erreurs de perception qui existent dans la coopération de défense franco-allemande. Les différentes interviews réalisées par les auteurs auprès des institutionnels et industriels français et allemands montrent que les difficultés rencontrées par les deux pays concernent trois domaines : le cadre politico-stratégique, les exportations de défense et les politiques industrielles de défense. Ainsi, l'identification des menaces, la définition du concept d'autonomie stratégique, les institutions impliquées dans chacun des deux pays, la politique d'exportation, et le rôle de l'État auprès de son industrie de défense sont autant de sujets de discordance susceptibles de renforcer l'incompréhension et parfois l'arrogance de l'une ou de l'autre des parties. S'ajoutent à ces éléments les inadéquations politico-culturelles, qui sont un véritable frein à une coopération avec nos amis d'outre-Rhin. Ainsi, les négociations sur le premier char franco-allemand, pourtant très avancées, furent brisées en raison de l'opposition de plusieurs Länder, États fédérés qui ont donc des compétences élargies en matière de politique industrielle, et qui considéraient que l'accord nuisait à leur tissu industriel.

Les projets Système de combat aérien du futur (SCAF) et *Main ground combat system* (MGCS) illustrent cette complexité. Les désaccords sur la coordination du programme SCAF, confiée initialement à la France, et le manque de discernement sur le rôle des acteurs des deux pays, notamment institutionnels, ne facilitent pas à l'heure actuelle la progression du programme, pourtant considéré comme structurant. Concernant le MGCS, l'entrée dans la danse d'un troisième industriel, en l'occurrence allemand, Rheinmetall, durcit les négociations franco-

5 J.-P. Maulny, C. Mölling. « Consent, Dissent, Misunderstandings: The Problem Landscape of Franco-German Defense Industrial Cooperation », IRIS, 2020.

allemandes sur l'armement du char. Pourtant, le rapprochement en décembre 2015 de l'allemand Krauss-Maffei Wegmann et du groupe industriel français Nexter au sein de KNDS devait faciliter la conduite du projet. Le retrait provisoire de l'Allemagne des discussions menées avec la France et l'Espagne sur le programme Tigre Mk3 confirme le scénario évoqué dès le mois de juin 2021 par le délégué général pour l'armement Joël Barre. À ses yeux, la situation incite la France à se rapprocher de son partenaire belge dans le cadre du programme CaMo afin de construire une coopération structurante et de long terme.

Le choix d'une politique française d'armement avec l'Europe

Le choix d'armer la France avec l'Europe gagne du terrain depuis le début du XXI^e siècle. Les initiatives de la Commission, de plus en plus nombreuses, plaident pour une coopération industrielle accrue et la création d'un « marché intérieur » de l'armement. La Commission a augmenté son implication dans les questions de défense et de sécurité en empruntant deux canaux : les technologies duales dont la finalité est à la fois militaire et civile, et la création d'un marché européen de la défense. Cette implication est largement liée au constat que dresse la Commission concernant la crise des industries européennes de défense : compétitivité, rentabilité, exportations, fragmentation industrielle, minimisation des effets de synergie dans les équipements militaires et maintien artificiel de capacités nationales. L'objectif de la Commission est de constituer une « Base industrielle et technologique de défense européenne » (BITDE), dont le renforcement est indispensable pour avancer dans la mise en œuvre de la PSDC.

Le contexte est donc à une européanisation de l'industrie de défense. Ce processus a d'abord été caractérisé par une multiplication des coopérations tant entre les pays, précisément dans les années 1980, qu'entre les entreprises, à partir des années 1990. Ces tendances persistent, comme en témoigne la création de l'AED en 2004. D'autres initiatives ont vu le jour comme le programme Horizon 2020, initié en 2014 ; la CSP, mise sur pied en 2018 ; la Facilité européenne pour la paix (FEP) ou encore le FED en 2021. Toutes ces initiatives représentent des programmes de recherche et des instruments financiers d'intérêt pour les industriels et favorisent le développement d'une industrie européenne de défense.

Mais la Commission n'aurait pas pu, par sa seule volonté, promouvoir autant d'initiatives sur des questions d'industrie de défense. Elle a notamment bénéficié de l'appui de gouvernements européens, au premier rang desquels figure la France, qui tentaient parallèlement d'avancer dans la construction d'une PSDC.

Les grands groupes européens liés à l'industrie de défense sont logiquement intéressés par les initiatives de la Commission, qu'ils soutiennent voire impulsent. Ils y trouvent deux avantages. D'une part, les mesures préconisées par la Commission les aident à limiter la domination des entreprises américaines (Lockheed Martin, Raytheon, Boeing, Northrop Grumman, etc.). D'autre part, l'UE est une source de financements publics des programmes de R&D pour les grands groupes européens. La coopération européenne permet notamment de répartir les coûts de développement d'un nouvel équipement et d'obtenir des compétences technologiques complémentaires.

Par ailleurs, selon l'AED, la mutualisation des capacités militaires à l'échelle européenne permettrait des économies d'environ 5,5 milliards d'euros dans les programmes de véhicules blindés, de 2,3 milliards sur dix ans pour les frégates et de 1,8 milliard d'euros dans le domaine spatial.

La Commission envisage également la simplification des procédures d'octroi de licences de transferts de produits liés à la défense au sein de l'UE, ce qui devrait encourager les États européens à acheter leur matériel au sein de l'Union.

Quant à la France, elle a tout intérêt à s'affranchir de cette situation de trop grande dépendance vis-à-vis des pays du Golfe en matière d'exportation d'armements, et cela passe en premier lieu par la reconquête du marché européen⁶. Avec une part de 45 % à 50 % du total des importations de matériels français, l'Europe a supplanté dès 2019 le Moyen-Orient comme premier client de l'industrie de défense française. Cette tendance s'explique notamment par la mise en place, par certains pays importateurs, de mesures destinées à développer localement leur industrie de défense et par la volonté de la France de réorienter progressivement ses exportations des pays du Golfe vers l'Europe. C'est pourquoi les initiatives européennes semblent aider

6 J.-P. Maulny. « Vente record de Rafale aux Émirats arabes unis : consécration pour l'industrie d'armement française ? » IRIS, 6 décembre 2021.

à la construction de cette BITDE. Mais nos partenaires européens doivent aussi jouer le jeu : « *Il sera plus aisé de réduire ou de cesser la vente des Rafale aux pays du Proche-Orient le jour où les Européens cesseront d'acheter des F-35 américains*⁷⁾ », déclare ainsi J.-P. Maulny.

La nouvelle perspective offerte par le Fonds européen de défense

Pièce maîtresse de la politique de l'UE en matière de défense, le FED est opérationnel depuis le 1er janvier 2021. D'un montant de 7,9 milliards d'euros pour la période 2021-2027, il doit permettre aux industriels européens de travailler de concert sur des projets d'armement et de renforcer l'autonomie stratégique de l'Union.

Avec cette initiative de la Commission, l'eupéanisation de l'industrie de défense devrait s'intensifier dans les années à venir. On peut facilement imaginer qu'à long terme, les consortiums qui émergeront des projets nés du FED déboucheront sur de nouveaux rapprochements et intégrations entre les industriels européens. L'idée sous-jacente du FED est celle de faire naître des champions européens du secteur de la défense.

Cependant, les détracteurs du FED dénoncent le fait qu'il puisse mettre en danger, à long-terme, la pérennité d'une BITD nationale. En effet, les États et les industries vont être contraints de « penser européen » s'ils veulent avoir accès aux crédits du FED et non plus « penser national ». Cela devrait également orienter les politiques d'acquisition vers les équipements développés par les entreprises européennes.

Le dilemme de la « non-industrie » de défense

Si les initiatives de la Commission européenne en faveur de l'édification d'un marché européen de la défense sont largement applaudies par les acteurs du secteur, elles se retrouvent en concurrence avec un ensemble d'autres politiques publiques européennes qui ont des conséquences délétères pour l'industrie de défense. En effet, divers projets font peser une épée de Damoclès sur l'industrie de défense, notamment celui d'une taxonomie européenne pour la finance durable, dont l'ensemble du secteur serait exclu. Les deux objectifs principaux de cette taxonomie sont, d'une part, la création d'un cadre

⁷ *Ibid.*

de classification des activités considérées comme « durables » sur la base des critères environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG). D'autre part, la création d'un éco label de finance durable dont seraient privés les organismes investissant dans des entreprises réalisant plus de 5 % de leur chiffre d'affaires dans le domaine de l'armement. Cette taxonomie doit permettre d'orienter les quelque 480 milliards d'euros d'investissements additionnels par an vers la transition écologique. Ce projet ne fait pas l'unanimité au sein de l'UE et semble stigmatiser une industrie dont les membres ont pourtant grandement besoin pour assurer leur propre défense tout en continuant de peser face aux mastodontes du paysage géopolitique mondial.

Si le FED représente un budget conséquent et sans précédent pour l'UE, il ne peut prétendre se substituer aux acteurs bancaires et financiers. Or, avec ses projets de taxonomie, l'Union considère que l'industrie de défense n'est ni un secteur d'avenir, ni un secteur durable, décourageant ainsi les banques et les investisseurs à financer les projets d'acteurs pourtant au cœur des intérêts nationaux, et cela pour des questions de réputation et d'*overcompliance*. En témoigne, depuis 2020, le constat alarmant des différents groupements et industriels de la défense quant à la frilosité des banques à porter financièrement leurs projets.

Le projet européen de taxonomie a suscité de vives réactions aussi bien du côté des industriels de l'armement qu'au sein de la Commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, présidée par Françoise Dumas. Tous appellent à protéger la BITD des effets de cette taxonomie européenne. À l'occasion des Rencontres économiques d'Aix-en-Provence, la ministre des Armées, Florence Parly s'est elle aussi exprimée sur le sujet, non sans amertume : « *On a potentiellement de quoi faire, mais à une condition : c'est que l'Europe ne s'attaque pas, par le biais de la loi et de la jurisprudence, à des politiques sur lesquelles nous voulons investir en tant qu'Européens. Et je pense, par exemple, à la taxonomie. Dire que le nucléaire est mal, c'est se tirer une balle dans le pied. Dire que les activités de défense ne doivent pas être financées par les organisations financières et les banques, au même titre que les activités pornographiques, c'est choquant !* », a déclaré Mme Parly. « *Et donc ça, c'est un combat aussi que nous devons mener au niveau européen* », a conclu la ministre. L'urgence climatique et l'injonction à prendre en compte les dimensions sociales en entreprise ne peuvent que renforcer la poursuite des travaux européens sur ces sujets.

CHAPITRE 3

L'INDUSTRIE DE DÉFENSE EUROPÉENNE, ENTRE BILATÉRALISME ET COMMUNAUTARISME

03

Pérenniser les relations industrielles et opérationnelles : différents acteurs, différentes échelles

Si les types de coopération en matière de défense sont multiples, deux processus dominant aujourd'hui les relations entre États : le multilatéralisme et le bilatéralisme.

Le multilatéralisme - développé dans l'entre-deux guerre - offre une légitimité certaine en matière de gestion des défis sécuritaires. En effet, au niveau stratégique, il permet d'augmenter la sécurité, tout en renforçant l'interopérabilité des forces armées et de leurs équipements au niveau opérationnel^[1]. Néanmoins, comme l'a démontré la crise de la Covid-19, l'efficacité du multilatéralisme tend à être discutée ; les parties signataires des divers traités ayant parfois des objectifs et des besoins différents, si ce n'est contraires.

Le bilatéralisme d'autre part, mode de coopération restreint par excellence^[2], permet un dialogue franc entre les coopérants, bien que son cadre institutionnel puisse amener une coopération à manquer de flexibilité et donc un projet à périlcliter. Dès lors, il apparaît que pour être viable et résiliente, l'industrie de défense européenne fasse converger le volet industriel et le volet opérationnel.

En effet, dans le cadre de la coopération européenne de défense, ce phénomène de convergence entre le volet industriel et le volet opérationnel est une caractéristique essentielle pour la France. Les achats de matériels de défense français, notamment par la République tchèque, la Suède et la Belgique, se sont ainsi récemment vus accompagnés d'un engagement de ces pays dans la nouvelle *Task Force Takuba* au Sahel, impulsée par Emmanuel Macron en mars 2020. Symbole de cette évolution vers une Europe de la défense, le 14 juillet 2021, soixante-dix militaires d'élite français, suédois, tchèques, belges, portugais et hollandais ont ouvert le traditionnel défilé de la fête nationale française.

1 F. Richter. « Les coopérations de défense en Europe : vers plus d'efficacité ? », Chaire ECODEF IHEDN, septembre 2020. (En ligne : <https://ecodef-ihedn.fr/les-cooperations-de-defense-en-europe-vers-plus-d-efficacite/>)

2 *Ibid.*

Depuis 2003, l'UE a été à l'initiative de plus de trente missions dans le cadre de la PSDC. Si sur les six opérations militaires en cours, certaines comme « l'EUNAVFOR Irini » - chargée de faire respecter l'embargo sur les armes imposé à la Libye - sont d'une grande envergure, c'est surtout à travers l'OTAN que les forces européennes parviennent à coordonner leur force militaire.

Depuis sa création en 1949, l'OTAN est l'acteur principal du « *haut du spectre* » de la défense collective en Europe^[3]. Composée de 30 pays membres, dont 21 font également partie de l'UE, l'Alliance transatlantique assure un échange stratégique, opérationnel et industriel entre les États. Ainsi, depuis une quinzaine d'années, l'OTAN et l'UE tendent à coopérer plus étroitement. La mise en place d'un large éventail d'instruments destinés à apporter plus de sécurité aux citoyens en Europe et au-delà en témoigne^[4]. En ce sens, le 10 juillet 2018, lors du sommet de l'OTAN à Bruxelles, les deux organisations ont signé une nouvelle déclaration précisant de quelle manière elles entendent agir conjointement, dans le cadre d'une « approche globale », contre les diverses menaces sécuritaires auxquelles elles sont confrontées, soit : la mobilité militaire, la cybersécurité, les menaces hybrides, la lutte contre le terrorisme et la promotion du programme pour les femmes, la paix et la sécurité. Cette déclaration s'inscrit également dans le prolongement des sept domaines stratégiques identifiés dans la précédente déclaration conjointe de 2016, à savoir : l'industrie et la recherche, les menaces hybrides, la coopération opérationnelle, la cybersécurité, les capacités de défense, les exercices coordonnés et le renforcement des capacités.

Face à la multiplication des théâtres de crise et à la polarisation du monde, la France semble aujourd'hui, en matière de défense, dépasser le cadre de coopération classique – multilatéralisme ou bilatéralisme – en mobilisant simultanément les « *différents types de coopération internationale pour répondre à un problème public*^[5] ». Qu'il s'agisse de

3 P. Haroche, V. Vahlas. « Les OPEX de l'Union européenne ! Quelles politiques pour quelles ambitions ? », Les Jeunes IHEDN, décembre 2021 (En ligne : https://jeunes-ihedn.org/wp-content/uploads/2021/03/LJI_CR-webconf_OPEX-UE-queelles-politiques-queelles-ambitions_comite-Europe_o32021.pdf)

4 Conseil européen. « Coopération de l'UE en matière de sécurité et de défense » (En ligne : <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/defence-security/>)

5 S. B. H. Faure. « La politique du 'flexilatéralisme' : le cas de la politique française d'armement dans le contexte du Brexit », Les Champs de Mars, 2018

partenariats stratégiques, d'accords ou encore de relations privilégiées entre États, l'objectif de ces coopérations est simple : gagner en efficacité et atteindre les objectifs fixés^[6].

On constate depuis les années 2000 et plus particulièrement depuis la signature des deux livres blancs sur la politique étrangère en 2008 et 2013 que la France entend adopter une approche « *flexilatérale* » en se basant sur des partenariats plus « *pragmatiques et plus flexibles*^[7] ». Ce phénomène se transpose ainsi directement au niveau européen, avec le cas de la France qui « *soutient la combinaison optimale des différents formats de coopération*^[8] ».

S'assurer de la réussite des initiatives communautaires existantes

Le projet de défense européenne n'est pas nouveau, ce dernier s'étant édifié, à l'image d'un « mille-feuilles », à travers une multitude d'initiatives communautaires. En ce sens, la *task force* défense, formée en 2011 au sein de la Commission sous l'impulsion du Commissaire Barnier, a pour objectif de construire une « *réponse cohérente et ambitieuse pour organiser les marchés face aux défis de la sécurité* »^[9], en se fixant quatre grandes lignes directrices : suivre la bonne application des directives défense, créer un débat sur la politique industrielle, accentuer les efforts de normalisation et de recherche, et veiller à notre sécurité d'approvisionnement. Regroupant les services de la Commission européenne s'occupant de défense, l'AED et le service diplomatique européen^[10], cette initiative marque un nouveau jalon dans la construction de la défense européenne.

Dans cette continuité, la Boussole stratégique – livre blanc de la défense européenne qui ne porte pas son nom – devrait définir en 2022 les nouveaux contours de la politique de défense européenne. Les premiers éléments qui nous parviennent de ce document laissent

6 F. Richter. *Op. Cit.*

7 *Ibid.*

8 Ministère des Armées, *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale, Délégation à l'information et à la communication de la défense, 2017.*

9 *Ibid.*

10 *Ibid.*

entendre que face à un environnement sécuritaire actuel plus hostile, l'Europe se retrouve désormais dans l'obligation d'accroître ses capacités pour renforcer sa résilience^[11]. Pour ce faire, l'UE entend renforcer son habilité à anticiper les menaces, garantir un accès sécurisé aux domaines stratégiques et protéger ses citoyens ; investir davantage et mieux dans les capacités et les technologies innovantes ; combler les lacunes stratégiques et réduire les dépendances technologiques et industrielles ; renforcer la coopération avec ses partenaires pour faire face aux menaces et aux défis communs ; enfin, être en mesure d'agir rapidement et fermement dès qu'une crise éclate, accompagné ou non par des partenaires extérieurs^[12].

Pour atteindre ces objectifs, l'Europe s'est dotée ces dernières années des capacités et des institutions nécessaires pour rendre sa défense effective.

Au niveau politique d'abord, le Comité politique et de sécurité, compétent en ce qui concerne la PESC et la PSDC^[13], est chargé par l'intermédiaire de ses ambassadeurs, issus des États membres, de suivre la situation internationale, fournir des orientations au comité militaire, ou encore d'exercer le contrôle politique des opérations de gestion des crises. D'autres organismes comme l'Institut d'études de sécurité de l'UE sont quant à eux responsables de l'analyse des questions de politique étrangère, de sécurité et de défense^[14].

Au volet politique s'ajoute une dimension opérationnelle. L'AED soutient ainsi le développement des ressources militaires européennes. Favorisant la collaboration entre États, elle a pour objectif de mettre au point des solutions innovantes au profit d'une amélioration commune des capacités de défense. Associées au FED, ces initiatives permettent de consolider la défense européenne.

11 D'après la Boussole stratégique

12 Ibid.

13 Conseil européen. « Comité politique et de sécurité (COPS) » (En ligne : <https://www.consilium.europa.eu/fr/council-eu/preparatory-bodies/political-security-committee/>)

14 Institut d'études de sécurité de l'Union européenne (IESUE) sur Europa.eu (En ligne : https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/euiss_fr)

Cependant, le fonctionnement communautaire à l'échelle européenne n'échappe pas à des rapports de forces qui peuvent parfois mener à des points de blocage. Ces derniers peuvent être :

- culturels : les fonctionnaires de l'AED pouvant par exemple arguer de l'incompétence de la Commission sur la technicité de certains projets, cette dernière rétorquant néanmoins que l'agence ne dispose pas de fonds propres et que la Commission restera donc, *in fine*, décisionnaire en la matière ;
- structurants : au niveau stratégique et tactique, si l'idée d'une agence de renseignement européen s'est renforcée depuis la vague d'attentats ayant frappé l'Europe ces dernières années, un partage de l'information efficient et transparent reste très limité, le renseignement étant au cœur de la souveraineté des États.

Jusqu'où la construction d'une BITDE et la subsistance de BITD nationales peuvent-elles cohabiter ?

Si comme énoncé plus haut, les initiatives européennes en matière de défense se sont renforcées ces dernières années et ce également sur le plan industriel, il semblerait toutefois que ce dernier ait connu divers revers mettant à mal l'idéal d'une parfaite coopération industrielle européenne. Symptôme de ce constat, l'échec du « Paquet Défense ». Créé à la suite de l'adoption de deux directives européennes en 2009, le Paquet Défense était censé « *faciliter le développement d'une industrie européenne de l'armement*^[15] ». Or, comme nous le rappelle l'actualité, de nombreux États européens continuent d'acheter leurs technologies d'armement à l'étranger, et plus particulièrement auprès des États-Unis.

Outre le choix des fournisseurs d'armement – qui relève de la souveraineté des États et qui pourrait donc idéologiquement être légitimement opposé à une préférence communautaire –, certains projets industriels européens ont eux aussi périclité. La décision historique de la France de quitter les négociations portant sur la construction d'un avion de combat européen pour préférer l'acquisition de l'avion Rafale *made in France* ou les récents attermoissements allemands autour du SCAF en sont de parfaits exemples^[16].

15 J. Rivière. « Marché de l'armement en Europe, échec du 'Paquet défense' », *Conflits*, mars 2021. (En ligne : <https://www.revueconflits.com/jerome-riviere-politique-defense-europe/>)

16 *Ibid.*

Face à ces différents constats, peut-on aujourd'hui réellement imaginer une coopération effective entre une BITDE et les différentes BITD nationales ? Plusieurs éléments sont à prendre en compte.

Tout d'abord, il semblerait que sur certains volets, notamment l'innovation, il existe de la part des États un réel manque de volonté de collaborer. Raison d'être des entreprises, les collaborations industrielles effraient aujourd'hui certains maîtres d'œuvre industriels qui ne souhaitent pas voir leur échapper savoir-faire et éléments différenciants. Les récents échanges animés entre Dassault et Airbus au sujet du SCAF reflètent justement cette problématique de taille.

Des acteurs étrangers viennent aussi concurrencer directement le développement d'une BITDE souveraine. En effet, la *French Tech* n'est pas à l'abri de la guerre économique. Les PME et les start-ups sont la cible de certaines prédatons. En témoignent l'entrée du fonds In-Q-Tel, géré par la *Central Intelligence Agency* (CIA), au capital de la start-up française Prophesee ou la volonté de l'OTAN de créer un fonds d'un milliard de dollars destiné à financer les innovations de rupture des membres de l'Alliance atlantique. Les BITD nationales ne doivent ni servir au développement de marchés concurrents, ni renforcer les stratégies de puissance des États étrangers.

Enfin, si cette BITDE s'inscrit dans une dimension institutionnelle à l'échelle européenne, ses actions seront soumises au regard très scrutateur du Parlement, décisionnaire essentiel depuis le Traité de Lisbonne et plus marqué par le pacifisme que par le réalisme dans les relations internationales. Par ailleurs, fabriquer européen, c'est accepter des règles accrues de suivi par les ONG comme le *naming and shaming* en cas de vente aux régimes autoritaires, à ceux qui ne respectent pas les droits de l'Homme.

Malgré ces difficultés, la dynamique communautaire semble s'imposer avec le temps, de gré ou de force, aux États de l'UE. Si la Boussole stratégique pose les bases d'une stratégie de défense européenne assumée, le levier économique activé par le FED poussera *de facto* les États à collaborer à l'avenir en matière de production, de vente et d'achat de matériels de défense.

Peut-on encore considérer l'Allemagne comme un partenaire fiable ?

Le 22 janvier 2019, la chancelière Angela Merkel et le président Emmanuel Macron signaient en grande pompe le traité sur la coopération et l'intégration franco-allemandes, dit traité d'Aix-la-Chapelle. Pratiquement trois ans jour pour jour après cette signature, force est de constater que la relation franco-allemande en matière de défense est un insuccès pour ne pas dire un échec. Cette situation résulte d'abord d'une naïveté française, aussi bien politique qu'industrielle, de croire que l'Allemagne pourrait se détacher de sa relation historique avec les États-Unis et de son tropisme pro-OTAN pour garantir sa sécurité et ses intérêts stratégiques. Alors que sur les dernières années, les Allemands ont multiplié les achats de matériels américains, le contrat de coalition du 24 novembre 2021 signé par le nouveau chancelier Olaf Scholz se veut davantage pro-européen dans le discours que dans les faits, en tout cas en ce qui concerne le secteur de la défense.

La France et l'Allemagne n'ont tout simplement plus, si tenté qu'il ait réellement existé un jour, le même horizon stratégique. Là où la France se veut une puissance de projection à dimension internationale, prête à défendre ses intérêts et ceux de ses partenaires sur d'autres continents, l'Allemagne reste centrée, obsédée, par une menace à l'Est et la protection de son territoire. Cette stratégie se traduit concrètement par des divergences profondes sur les ambitions diplomatiques, l'emploi des forces, les choix capacitaires et les coopérations industrielles *in fine*.

Enfin, sur le plan économique et industriel, l'Allemagne est un partenaire encombrant, si ce n'est gênant, pour les intérêts français en matière de défense^[17]. Certes par le passé, il y a eu de beaux succès – non sans douleur – comme l'avion de transport A400M ou la première version de l'hélicoptère Tigre. Mais l'on constate depuis une décennie, une volonté de Berlin d'annihiler tout projet d'autonomie stratégique européenne. Derniers exemples en date, son revirement sur le financement du programme Tigre MK-III, programme symbolique

¹⁷ Groupe Vauban, « Les pièges du réarmement allemand pour la France », *La Tribune*, mars 2022 (En ligne : <https://www.latribune.fr/opinions/les-pieges-du-rearmement-allemand-pour-la-france-907088.html>)

pour les deux pays et stratégique pour les besoins de la France ; l'arrêt du projet de coopération d'un avion de patrouille (programme MAWS) au profit de l'achat d'avions américains P-8A Poséïdon ; l'arrivée « surprise » de Rheinmetall dans le programme du futur char de combat MGCS ou encore les nombreuses demandes allemandes abracadabrantesques sur l'avion de combat du futur SCAF. « *On va voir avec notre partenaire numéro un affiché qu'est l'Allemagne si le premier choix qu'ils font est de signer le contrat SCAF ou d'acheter du F-35* », observe Eric Trappier, président-directeur général de Dassault Aviation, le 4 mars 2022, avant d'ajouter « *Je ne voudrais pas être oiseau de mauvaise augure, mais je suis persuadé que les Allemands vont acheter du F-35* ». Dix jours plus tard, l'Allemagne officialise l'achat de trente-cinq F-35.

Comme dans la vie, en matière de coopération, il n'y a pas d'amour mais que des preuves d'amour. Le récent choix allemand a pu être perçu comme une trahison, une désillusion qui fissure sérieusement la conception française du couple franco-allemand et qui questionne même sa réciprocité outre-Rhin, à un moment clé où pour la première fois de son histoire moderne l'Allemagne entame une remilitarisation assumée. Les prochains mois seront alors décisifs pour apprécier le chemin qu'empruntera le pays au sujet de son industrie de défense entre la facilité atlantique et le défi européen.

CONCLUSION

La guerre en Ukraine va-t-elle nous rapprocher ou accroître nos divisions en matière de défense ? La réalité d'une menace à nos frontières européennes nous permettra-t-elle de dépasser nos intérêts nationaux au bénéfice d'un dessein européen ?

L'UE gagnerait à clarifier sa position et sa vision en matière de défense, tant elle est schizophrénique. Côté pile, on peut se réjouir d'un fait inédit : pour la première fois, elle dispose d'un budget dédié à la défense avec le Fonds européen de la défense (FED) doté d'un montant de 7,9 milliards d'euros pour la période 2021-2027. Ce dernier doit permettre aux industriels européens de la défense de travailler sur des projets communs, renforcer la base industrielle et technologique de défense communautaire et lancer la planification d'une « Union européenne de la défense ». Côté face, au même moment, une série de projets de taxonomie de la finance durable viennent saper les efforts consentis. Parmi les projets de mauvais augure pour la défense, on trouve notamment un règlement sur la taxonomie afin de définir la notion d'investissement durable, l'extension des critères dits « ESG » à de nouveaux critères sociaux (dont les droits de l'homme) ou encore la création d'un écolabel de finance durable dont seraient privés les organismes investissant dans des entreprises réalisant plus de 5 % de leur chiffre d'affaires dans le domaine de l'armement... Rien n'est encore acté, les négociations vont bon train, mais l'existence même de cette proposition en dit long sur le trouble qui règne à Bruxelles entre des différentes visions sur l'avenir d'une Europe de la défense.

Les prochains mois vont décider de la crédibilité et de l'avenir de l'Union européenne en matière de défense. Sur le plan diplomatique d'abord, avec la résurgence de la menace que fait peser « l'Ours russe » sur l'intégrité du territoire européen à la frontière ukrainienne. Malgré une crise ancrée sur le continent, on ne peut que déplorer une résolution qui se jouera certainement entre les États-Unis et la Russie, l'Union européenne n'ayant qu'un rôle de spectateur actif. En effet, l'indigence opérationnelle européenne a pour conséquence de laisser certains pays céder aux charmes et aux conditions du parapluie américain. Cette protection est souvent conditionnée par l'achat de matériel sur étagères, engendrant *de facto* une dépendance sur le long terme. En témoigne la campagne commerciale et très politique que mènent les États-Unis pour vendre leur dernier avion de chasse

en Europe. Le choix de la Suisse de signer un contrat de 4,6 milliards d'euros pour trente-six F-35 alors que tout laissait penser que le choix se porterait sur le Rafale en est le dernier exemple.

Face à des marchés nationaux bien trop faibles pour entretenir leur pérennité économique, les pays européens possédant une industrie de défense n'ont d'autre choix que de coopérer. Mais cela se fera au prix de compromis parfois difficiles, en raison de visions stratégiques divergentes. Depuis quelques années, le concept de souveraineté européenne commence à se faire entendre mais son application restera sans effets tant que chaque État ne voudra sacrifier sa propre souveraineté pour la porter à une dimension européenne.

Côté français, les défis de l'industrie de défense sont nombreux pour s'adapter à un environnement et des menaces en perpétuelle évolution. Le marché national ne suffisant pas pour pérenniser le modèle économique de sa BITD, la France n'a d'autres choix que d'exporter, aussi bien en Europe qu'au-delà des frontières communautaires, et se heurte alors à trois obstacles.

D'abord, l'Allemagne qui dans le dernier accord de coalition du 24 novembre 2021 souhaite « *des règles plus contraignantes pour une politique restrictive en matière d'exportation d'armes* » lit-on dans ce texte. « *Nous voulons donc coordonner avec nos partenaires européens un règlement européen correspondant sur les exportations d'armes* ». Cette position durcie avait notamment amené Berlin à retarder voire refuser des licences d'exportations de composants allemands destinés à des matériels français exportés au Moyen-Orient. Alors que dans le même temps, l'Allemagne a vu ses exportations d'armement grimper de 17 % sur la période 2015-2019, principalement au Moyen-Orient.

Ensuite, se joue une concurrence à peine cachée entre la France et les États-Unis sur les marchés de l'armement. Tout le monde a encore en tête le « coup de couteau dans le dos » des Américains sur le contrat des sous-marins à l'Australie, arrêtant net plusieurs années de négociations et un contrat à 34 milliards d'euros. Dans l'ombre, une bataille beaucoup plus discrète entre menaces et sanctions normatives et économiques grâce à l'extraterritorialité. Dans ce combat, nous ne jouons pas à armes égales.

Enfin, alors que les dépenses d'armement n'ont jamais été aussi fortes dans le monde^[1], nos sociétés occidentales, sous influence de nombreuses ONG et certains médias, acceptent de moins en moins de vivre dans un pays exportant de l'armement. Cela a pu se traduire en 2019 par le refus des dockers CGT de Marseille de charger des armes dans un bateau en partance pour l'Arabie saoudite ou encore le refus de nombreuses banques françaises de financer des opérations ayant l'accord et le soutien de l'État français. Cette frilosité bancaire française^[2] est en train de sacrifier notre souveraineté à l'aune d'une conformité, qui n'est en réalité qu'un prétexte pour se couvrir d'un risque à l'image qui se calcule en coûts/bénéfices financiers et non pas en apport pour notre autonomie stratégique.

La France est-elle prête à céder une partie de sa souveraineté en matière de défense au profit d'un projet européen, même imparfait ? Nous sommes à la croisée des chemins de l'avenir de notre autonomie stratégique. La souveraineté n'est pas tant dans la possession que dans la maîtrise. Elle induit l'acceptation d'une certaine dépendance dans des domaines que nous ne pouvons plus entretenir nous-même.

Georges Clemenceau disait : « *Il faut savoir ce que l'on veut. Quand on le sait, il faut avoir le courage de le dire ; quand on le dit, il faut avoir le courage de le faire* ». Il est désormais temps de faire un choix politique et de l'assumer.

1 Sipri. « World military expenditure passes \$2 trillion for first time », avril 2022. (En ligne : <https://www.sipri.org/media/press-release/2022/world-military-expenditure-passes-2-trillion-first-time>)

2 M. Cabiro. « Quand les banques françaises exposent dangereusement la filière défense à des opérateurs étrangers », La Tribune, janvier 2021. (En ligne : <https://www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/aeronautique-defense/quand-les-banques-francaises-exposent-la-filiere-defense-a-des-operateurs-etran-gers-872006.html>)

TABLE DES MATIÈRES

Synthèse	7
Introduction	9
<i>Chapitre 1 : L'Europe, un terreau fertile pour l'industrie de défense ?</i>	13
Ni la défense européenne ni l'industrie de défense ne sont nouvelles : de la CED à la PSDC, une histoire de sigles	14
2014-2017 : le tournant de la défense européenne	18
La France et son rapport à l'Europe de la défense	20
<i>Chapitre 2 : D'une industrie de défense française à une industrie de défense européenne, le délicat agencement d'une perspective commune</i>	23
Le choix d'une politique française d'armement sans l'Europe	24
Le choix d'une politique française d'armement avec l'Europe	27
La nouvelle perspective offerte par le Fonds européen de défense	29
Le dilemme de la « non-industrie » de défense	29
<i>Chapitre 3 : L'industrie de défense européenne, entre bilatéralisme et communautarisme</i>	31
Pérenniser les relations industrielles et opérationnelles : différents acteurs, différentes échelles	32
S'assurer de la réussite des initiatives communautaires existantes	34
Jusqu'où la construction d'une BITDE et la subsistance de BITD nationales peuvent-elles cohabiter ?	36
Peut-on encore considérer l'Allemagne comme un partenaire fiable ?	38
Conclusion	41

NOTES STRATÉGIQUES DE L'INSTITUT CHOISEUL

Nouvelle série

Faire de la France une Solar Nation

Pascal Lorot

*Repenser la souveraineté.
Briser la tragédie des horizons*
Lorraine Tournyol du Clos

Quels leaders pour demain ?

Pascal Lorot

Favoriser l'adoption du Cloud en France.

Entre compétitivité et souveraineté

Christian Saint-Étienne, Hubert Védrine et Aurélien Portuese

L'avenir de la réassurance post-covid
Olivier Pastré et François-Xavier Albouy

*L'eau, un enjeu stratégique mondial.
Les atouts de la France dans la compétition mondiale*
Jean-François Daguzan

INSTITUT CHOISEUL

L'Institut Choiseul est un *think and do tank* indépendant, non partisan et à but non lucratif. Il se dédie au décryptage des grands enjeux économiques et à la fédération de la jeune génération économique.

Pour alimenter le débat public et incarner les dynamiques économiques en cours, l'Institut Choiseul produit des Notes Stratégiques, des études ponctuelles et des classements de jeunes leaders. Pour fédérer et animer ses communautés, il déploie des événements de haut-niveau mêlant networking convivial, témoignage d'experts et de praticiens et échanges sur des sujets de prospective, sur différents territoires et verticales économiques, en France, en Europe et en Afrique.

Au croisement de la communauté d'affaires et du cercle de réflexion, l'Institut Choiseul offre une plateforme aux décideurs économiques privés comme publics pour s'identifier mutuellement, se mettre en réseau, promouvoir leurs initiatives et réfléchir aux grandes tendances économiques de demain.

Institut Choiseul

12, rue Auber | 75009 Paris, France

Tél. : +33 (0)1 53 34 09 93

Email : contact@choiseul.info

www.choiseul.info

www.choiseul-france.com



@instchoiseul



Institut Choiseul

Cette Note ne peut être vendue.

Dépôt légal : juin 2022

ISBN : 978-2-4938-3901-5

Imprimé en France.

© Institut Choiseul 2022. Tous droits réservés.

INSTITUT
CHOISEUL



9 782493 839015