

# Quelles perspectives pour l'industrie européenne de défense ?

Réalisé par

Paul Barbaste ; Sixtine de Richoufftz ; Agnès Faure ; Constantin Gaillard ; Louise Hervieux ; Alexandre Lançon ;  
Vaiana Lefebvre ; Nicolas Maennel ; Juliette Sarrat ; Jules Seta ; Benjamin Tison ; Léa Zimmer

Encadré par le Général Jean-Paul Thonier

Master Études Européennes et Internationales • Promotion 2020

**Sciences Po Strasbourg**

École de l'Université de Strasbourg

**FONDATION ROBERT  
SCHUMAN**

## Résumé

Des initiatives ont été lancées dans le domaine de la défense en matière de coopération industrielle. Dans un contexte international incertain, des programmes comme les projets franco-allemands du SCAF et du MGCS suscitent un certain nombre de questionnements sur l'avenir de la coopération entre les industries européennes en matière de défense. S'il y a déjà eu des succès en la matière, de nombreux projets ont échoué par le passé, assombrissant les perspectives de coopération. Dès lors, il s'agit de savoir quelle serait la méthode pertinente à adopter pour que ces projets réussissent et, à plus long-terme, quels seraient les défis principaux à surmonter pour pérenniser ces formes de coopération. La sécurité collective des Européens ne peut être durablement assurée sans une clarification de la position de l'UE vis-à-vis de l'OTAN, de l'objectif finalement attribué à la CSP, ou encore sans constitution d'un véritable marché commun de défense. Si la conjoncture actuelle est propice au changement, il reste pour les Européens à se saisir de cette opportunité pour concrétiser les premières avancées. Face aux enjeux économiques et sécuritaires posés par la crise sanitaire du Covid-19, plusieurs chercheurs sur l'industrie européenne d'armement ont lancé des appels afin de faire en sorte que la défense ne soit pas l'une des grandes oubliées de la relance.

## Abstract

*Initiatives have been launched in the area of defence industrial cooperation. In an uncertain international context, programs such as French-German FCAS and MGCS projects are raising a number of issues regarding the future of cooperation between European defence industries. If some projects have been successful before, many other have failed in the past, darkening the prospects for cooperation. Henceforth, one need to know what would be the relevant method to adopt, to guarantee the success of these projects and to sustain these forms of cooperation. The collective security of Europeans cannot be abidingly ensured without a clarification of the EU's position towards NATO, a clarification of PESCO's new aim, nor without the constitution of a proper common defence market. If the current conjecture is favourable for change, the Europeans still need to grasp this opportunity to materialise these early developments. Faced with the economic and security challenges posed by the Covid-19 health crisis, several researchers on the European armaments industry have launched calls to ensure that defence is not among the forgotten areas of the recovery.*

# Table des matières

<b>RÉSUMÉ</b>	2
<b>ABSTRACT</b>	2
<b>TABLE DES MATIÈRES</b>	3
<b>TABLE DES ABRÉVIATIONS</b>	4
<b>PROPOS LIMINAIRES</b>	5
<b>CHAPITRE 1 - ÉTAT DES LIEUX DE LA COOPÉRATION INDUSTRIELLE EN MATIÈRE D'ARMEMENT</b>	5
Les précédents projets industriels de coopération : des résultats contrastés	6
<i>Des succès de coopération qui interviennent dans un contexte international particulier</i>	6
<i>Des échecs qui ont durablement marqué les cultures stratégiques</i>	6
Les projets franco-allemands du SCAF et du char commun : approfondir ou élargir ?	7
<i>Des projets de coopération industrielle ambitieux</i>	7
<i>Un élargissement pertinent ? Des points de vue divergents entre industriels et politiques</i>	8
<i>Quelle méthode de coopération ?</i>	9
Les enjeux posés par le FED en matière de financement des projets d'armements	10
<i>L'enjeu du soutien à la recherche et à l'innovation</i>	10
<i>L'enjeu de la répartition des fonds communautaires</i>	11
<i>L'impact du Brexit sur les financements des projets industriels européens</i>	12
<b>CHAPITRE 2 - LES DÉFIS À SURMONTER POUR UNE PÉRENNISATION DE LA COOPÉRATION INDUSTRIELLE EN MATIÈRE DE DÉFENSE</b>	13
OTAN : défense de l'Europe ou Europe de la défense ?	13
<i>Vers un désalignement des intérêts de l'Alliance atlantique avec ceux des Européens</i>	13
<i>Une perception de l'OTAN différenciée entre les États européens</i>	13
<i>Un cadre de coopération essentiel à la sécurité collective des Européens</i>	14
La CSP, un outil toujours pertinent ?	16
<i>Un élargissement qui a détourné l'outil de son objectif initial</i>	16
<i>Les perspectives d'évolution de la CSP</i>	17
La viabilité de l'industrie européenne face à la problématique des exportations et des importations	18
<i>La nécessité d'un régime commun d'exportations : les initiatives franco-allemandes</i>	18
<i>Importations : achats stratégiques nationaux et mécanisme ITAR comme freins au développement d'un marché commun de défense</i>	19
<b>CONCLUSION</b>	20

## Table des abréviations

**AED** : Agence européenne de défense

**BITD** : Base industrielle et technologique de défense

**CEIS** : Centre européen d'intelligence stratégique

**CIEEMG** : Commission interministérielle pour l'exportation des matériels de guerre

**CSP** : Coopération structurée permanente (*PESCO : Permanent Structured Cooperation*)

**DGA** : Direction générale de l'armement

**FED** : Fonds européen de défense

**FSAF** : Famille des systèmes aériens du futur

**HOT** : Haut subsonique optiquement téléguidé

**IEI** : Initiative européenne d'intervention

**ITAR**: *International Traffic in Arms Regulations*

**KNDS**: KMW - Nexter Defense Systems

**MBDA**: Matra BAE Dynamics Alenia

**MGCS**: *Main Ground Combat System* (Système principal de combat terrestre)

**MILAN** : Missile d'infanterie léger antichar

**MPCC** : Capacité militaire de planification et de conduite (*Military planning and conduct capability*)

**OTAN** : Organisation du traité de l'Atlantique nord

**PEDID** : Programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense (*EDIDP : European defence industrial development programme*)

**SCAF** : Système de combat aérien du futur

**SGDSN** : Secrétariat-Général de la défense et de la sécurité nationale

**SPD**: *Sozialdemokratische Partei Deutschlands* (Parti social-démocrate d'Allemagne)

**UE** : Union européenne

## Propos liminaires

Pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19, la Commission européenne a décidé de modifier sa proposition de cadre budgétaire pour la période 2021-2027 afin d'intégrer la réponse économique à la crise. Plusieurs chercheurs sur l'industrie européenne d'armement ont lancé des appels afin de faire en sorte que la défense ne soit pas l'une des grandes oubliées de la relance. Des avancées importantes ont eu lieu ces dernières années au niveau européen en matière de défense commune, visant à assurer l'indépendance des États dans le domaine de la sécurité. La récente sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne (UE), le désengagement américain de l'OTAN, ou encore les divergences internes à l'UE, remettent en question le système européen de sécurité collective tel qu'il existe à l'heure actuelle. Cela interroge la capacité de l'UE à se doter d'une véritable autonomie stratégique. Dans le même temps, certains États européens ont montré des velléités à coopérer dans le domaine de la sécurité et de la défense. A ce titre, plusieurs projets ont vu le jour de manière bilatérale ou multilatérale au sein de l'UE.

La Coopération structurée permanente, activée en 2017, vise à développer des projets de coopération dans le domaine capacitaire. Initialement pensé sur le modèle d'une coopération d'États volontaires (Europe à deux vitesses), le projet a finalement été adopté par la grande majorité des États membres et en compte aujourd'hui 25. Pour autant, cet élargissement questionne la pertinence de cette initiative au regard de ses objectifs initiaux. Parallèlement, d'autres projets de coopération voient le jour. La France et l'Allemagne se sont ainsi associées sur deux projets industriels d'envergure : le Système de combat aérien du futur (SCAF) et le char commun (MGCS). Néanmoins, à l'instar des autres initiatives de l'Europe de la défense, plusieurs inconnues demeurent. Ces projets ont-ils, par exemple, vocation à s'élargir aux autres États membres de l'UE ? La volonté politique des États européens est-elle suffisante pour pouvoir espérer une avancée dans le domaine de l'industrie de défense européenne ? Au contraire, un possible élargissement de ces projets ne risque-t-il pas de les vider de leur substance ? Enfin, la coopération européenne en matière de défense s'est vue renforcée par la mise en place d'une capacité de planification et de conduite des opérations militaires non-exécutives (MPCC) en 2017. Toutefois, les États européens conservent des perceptions différentes de la menace et des intérêts nationaux parfois divergents. Dès lors, comment mettre à profit cette MPCC et la rendre la plus efficace possible ?

Au niveau communautaire, la création d'une nouvelle Direction générale "Défense et Espace" au sein de la Commission ou encore le renforcement du budget alloué au Fonds européen de défense (FED) constituent des avancées considérables. De nombreux défis attendent ainsi la Commission von der Leyen en matière de sécurité et de défense.

Toutes ces évolutions nous amènent à nous interroger sur l'état actuel de l'industrie de défense européenne, jusque là peu développée et largement tributaire de certaines composantes américaines. Dans le cadre de la sortie de crise liée au Covid-19, plusieurs interrogations devront être prises en compte pour faire face à l'enjeu de la sécurité des Européens. En matière de défense, l'enjeu principal des prochaines années consistera donc à développer l'industrie européenne de défense et les projets d'armements pour espérer, à terme, renforcer son autonomie stratégique. Enfin, se pose la question de l'échelle de coopération la plus pertinente pour garantir la sécurité du continent européen. Quelle organisation internationale serait la plus à même de prendre en charge la défense des Européens ? Faut-il se concentrer sur des accords bi- ou trilatéraux ?

# Chapitre 1 - État des lieux de la coopération industrielle en matière d'armement

## Les précédents projets industriels de coopération : des résultats contrastés

*Des succès de coopération qui interviennent dans un contexte international particulier*

La coopération industrielle a déjà fonctionné par le passé. Dans les années 1960, plusieurs projets collaboratifs entre la France et l'Allemagne ont vu le jour suite à la signature du traité de l'Élysée (1963). Une dizaine de projets ont ainsi été initiés en matière d'armement, que ce soit dans le domaine terrestre ou aéronautique. Cette vague de coopération industrielle a été marquée par plusieurs succès, comme la production des avions Transall, qui ont équipé certains pays européens pendant plusieurs décennies ; mais aussi avec les missiles antichar MILAN (Missile d'infanterie léger antichar) et HOT (Haut subsonique optiquement téléguidé) ou encore les missiles sol-air de courte portée ROLAND. Pour des spécialistes de CEIS, le succès de tels programmes s'explique par le contexte international qui nécessitait un réarmement rapide des deux pays : « *L'urgence sécuritaire primait sur des aspects de politique intérieure.* »<sup>1</sup> A cela s'ajoute aussi le fait qu'à ce moment-là, les industries de défense étaient moins développées (J.-D. GIULIANI).

Plus récemment, la coopération entre la France, l'Italie et le Royaume-Uni sur la famille de missiles sol-air du futur (programme FSFA) est elle aussi considérée comme un succès en la matière. Entièrement dirigée par l'industriel européen MBDA, issue d'une fusion entre plusieurs sociétés d'armement européennes, cette gestion intégrée a permis d'optimiser la conception et la production. Le rapport de la Cour des comptes d'avril 2018 sur La coopération européenne en matière d'armement note ainsi que cette coopération a permis « *un gain de l'ordre de 10 % sur le coût de production des missiles en série, par rapport à ce qu'aurait donné une production nationale sur un volume plus réduit.* »<sup>2</sup>

*Des échecs qui ont durablement marqué les cultures stratégiques*

Pour autant, un certain nombre de projets de coopération ont été des échecs retentissants. Qu'elles soient dues à des problèmes techniques, financiers ou encore de calendrier, ces mauvaises expériences sont encore présentes dans les mémoires collectives des industriels, aujourd'hui plus réticents à s'engager dans de tels projets. Selon le général SAINTE-CLAIRE DEVILLE, « *aujourd'hui les expériences que la France et l'Allemagne ne veulent pas renouveler sont celles de l'A400M et dans une moindre mesure, du Tigre* ». Il s'agit là d'autant de projets dont la mauvaise gestion a des incidences sur la culture stratégique des industriels, allant jusqu'à se refléter dans les politiques d'achat d'armement des pays. Nicolas GROS- VERHEYDE, journaliste français

<sup>1</sup> Schuman, F., Slaski, B., 2015. *Coopération franco-allemande dans l'industrie de défense – Bilan et perspectives*. Bruxelles : Compagnie européenne d'intelligence stratégique. p. 15.

<sup>2</sup> Cour des comptes, 2018. *Rapport sur la coopération européenne en matière d'armement*. Paris: Cour des comptes. p. 43.

spécialisé sur les questions de défense européenne, analysait ainsi la décision des Néerlandais d'acheter le F-35 américain au lieu du Rafale français, comme étant la conséquence du retrait de la France du projet Eurofighter dans les années 1980<sup>3</sup>. Cet exemple reflète comment ces échecs ont un impact durable sur la culture stratégique des pays, au niveau politique comme industriel.

La Cour des comptes a, dans son rapport public annuel de 2014, révélé plusieurs raisons expliquant l'échec du porte-avion franco-britannique. En premier lieu, les termes de la coopération tels qu'ils avaient été définis au milieu des années 2000 impliquaient une répartition inégale des coûts entre le Royaume-Uni et la France. Ce surcoût supporté par la France a été une première faille dans le projet de coopération industrielle. A cela se sont ajoutés d'autres motifs plus structurels et représentatifs de ce manque de culture stratégique commune, comme les différences de priorité en matière industrielle - le Royaume-Uni s'était alors concentré sur ses chantiers nationaux, plus en difficulté, relève la Cour des comptes - ou encore des politiques d'achat donc d'exportations difficilement conciliables selon la Cour des comptes. Sans parler des divergences sur le plan technique qui ont été à l'origine de surcoûts pour la France et de retards. On retrouve la même chose concernant l'A400M.

En effet, l'échec de l'A400M s'explique principalement par des problèmes techniques. Les normes de sécurité n'étaient pas harmonisées au niveau européen, faute de véritable marché européen dans ce domaine. Cela a causé des accidents lors des tests techniques comme à Séville en 2015 entraînant des retards de livraisons et des coûts de productions supplémentaires. Dans ce cas-là, et à la différence de projets comme le FSAF, la production de l'A400M n'était pas gérée par un consortium européen intégré. Cela incite à s'interroger sur ce qu'est une entreprise européenne pour savoir s'il ne faudrait pas créer des industries de défense à l'échelle européenne sur la base de fusions, comme cela avait été le cas pour MBDA. Cela permettrait pourtant de pallier les problématiques d'harmonisation des normes, de calendrier et de réaliser des économies d'échelle. Un *policy officer* de l'AED analysait cependant, qu'il serait très difficile de faire fusionner des entreprises sans nouveaux programmes communs. Dès lors, l'émergence de projets de coopération, à l'instar du système de combat aérien du futur et du char commun, est susceptible de représenter une opportunité.

## **Les projets franco-allemands du SCAF et du char commun : approfondir ou élargir ?**

### *Des projets de coopération industrielle ambitieux*

Le SCAF est un projet présenté en juillet 2017 et impulsé par la France et l'Allemagne, puis rejoint par l'Espagne. Il s'agit ici de s'adapter aux menaces de demain en exploitant de nouvelles technologies comme l'intelligence artificielle. Le programme est confié aux entreprises Dassault Aviation et Airbus. Le projet de char commun (Main Ground Combat System - MGCS) a été annoncé au même moment. L'objectif est de pouvoir remplacer les chars Leclerc et Leopard-2. KNDS, qui regroupe les entreprises KMW et Nexter Defense Systems, a été choisi pour être le maître d'œuvre du char commun, c'est-à-dire pour mener le projet à son terme. Bien que le MGCS

---

<sup>3</sup> Gros-Verheyde, N., 2020. *Entretien sur la politique européenne de défense*. Entretien mené par Agnès Faure, Constantin Gaillard et Sixtine de Richoufftz. 11 janvier 2020.

soit, à ce stade, moins avancé que le SCAF, les deux programmes ont vocation à être opérationnels vers 2030 et participent du développement de la base industrielle et technologique de défense (BITD) en Europe.

Néanmoins, mener des projets d'aussi grande envergure, touchant à la fois aux domaines industriels et militaires ne peut se faire sans heurts. La France et l'Allemagne disposent d'approches stratégiques divergentes. La France se concentre sur la dimension opérationnelle, c'est-à-dire que ces chars et avions doivent constituer le meilleur matériel pour la conduite d'opérations pour les armées. A l'inverse en Allemagne, la priorité est portée sur l'aspect industriel et sur le développement de l'industrie militaire allemande. Lorsque ces projets ont été amorcés, plusieurs questions restaient en suspens. Parmi celles encore en discussion, il y a notamment la définition des capacités souhaitées par les armées des deux pays - il s'agit de trouver la plus grande convergence possible entre les besoins opérationnels des deux armées - et la définition de la politique d'exportations.

Les deux projets ont également fait face à des difficultés inhérentes au système politique allemand. En Allemagne, la culture militaire est relativement différente de celle de la France, ce qui a une incidence sur la définition de projets industriels militaires communs. C'est, en effet, la Commission du Budget du Bundestag qui décide des crédits. Dans le cadre actuel de la Grande Coalition, les débats sont très longs, sachant que la SPD<sup>4</sup>, plutôt pacifiste, est réticente à allouer des budgets dans le secteur de la défense. Il y a également eu un débat très fort sur le partage industriel du char commun : outre KNDS, l'industriel allemand Rheinmetall, influent au Parlement allemand, a décidé de rejoindre le projet du MGCS remettant en cause cette répartition en deux parts égales le projet entre la France et l'Allemagne. Une division en trois lots, ne remettant pas en cause l'équilibre entre la France et l'Allemagne, a finalement été entérinée.

#### *Un élargissement pertinent ? Des points de vue divergents entre industriels et politiques*

Depuis que ces deux programmes franco-allemands – SCAF et MGCS – ont démarré, la question se pose de leur élargissement à d'autres États, donc à d'autres industries. Pour le SCAF, l'Espagne a déjà rejoint le projet en février 2019. En ce qui concerne le char commun, d'autres pays, dont la Pologne, sont intéressés, mais les industriels n'envisagent un élargissement qu'à long terme. Gaëlle WINTER, chercheuse associée à la FRS<sup>5</sup> sur les questions de défense et sécurité et spécialiste des relations franco-allemandes souligne ainsi que : « *Pour l'instant, la France et l'Allemagne ont choisi de poser en bilatéral les termes majeurs du programme avant d'envisager un élargissement. L'élargissement est effectivement une option, mais une option de long terme.* »<sup>6</sup>

Sur cet aspect, les réponses apportées par les industriels divergent de celles données par les politiques. Les industriels, qui travaillent directement à l'élaboration de ces programmes, considèrent que ces projets ont certes, vocation à s'élargir, mais pas dans l'immédiat. Dans la logique de la construction européenne, il faut approfondir avant d'élargir. Pour cela, il leur apparaît plus pertinent de résoudre d'abord en franco-allemand des problèmes inhérents à l'élaboration du

---

<sup>4</sup> Parti social démocrate d'Allemagne

<sup>5</sup> Fondation pour la recherche stratégique

<sup>6</sup> Winter, G., 2020. *Entretien sur la politique européenne de défense*. Entretien mené par Agnès Faure, Constantin Gaillard et Benjamin Tison. 13 janvier 2020.



projet avant que d'autres partenaires, représentants d'autres points de vue, ne complexifient le processus. Une fois ces questions réglées, ces programmes pourraient alors s'ouvrir dans un second temps aux financements du FED, ce qui permettrait d'inclure des entreprises (notamment des PME) d'autres États membres.

Le principal obstacle à l'ouverture de ces programmes à d'autres industriels est, non seulement la différence de cultures stratégiques entre les pays, mais également la perception que l'on entretient du partenaire et les réactions qu'entraînent ces mêmes perceptions sur les politiques publiques.<sup>7</sup> Entre coopération et compétition, il n'y a qu'un pas. Dans un projet de coopération, les acteurs sont également en compétition pour la maîtrise d'œuvre, pour la sauvegarde de leurs intérêts industriels propres<sup>8</sup> (maximisation des quotas de travail, préservation des BITD nationales), et ce sont ces obstacles qu'il faut surmonter à deux dans un premier temps, et qui peuvent se poser une seconde fois avec l'ouverture du projet.

Du point de vue des politiques, émerge au contraire l'idée qu'il faudrait ouvrir ces projets à d'autres partenaires européens dès maintenant. Selon Nathalie LOISEAU, « *le montage d'une gouvernance, la répartition des tâches entre industriels* »<sup>9</sup> doivent se faire aujourd'hui, avec les pays les plus enclins à participer. La dynamique amorcée par le couple franco-allemand permet d'accélérer l'intégration européenne ; toutefois, il y a la crainte d'une « *Europe à deux vitesses* »<sup>10</sup> si les autres pays ne sont pas intégrés aux différents projets, et le risque de voir se développer d'autres projets concurrents. D'autant plus que : « *les Britanniques ont annoncé il y a un an leur volonté de développer un projet concurrent [au SCAF], le Tempest, et il est possible que l'Italie et la Suède rejoignent ce projet coupant l'Europe en deux.* »<sup>11</sup> En effet, l'un des objectifs du FED est de favoriser la coopération entre industriels européens pour développer de nouveaux projets en matière de défense, le but ultime étant d'arriver à l'élaboration d'un marché européen en la matière. Dès lors, on peut considérer que le développement de projets indépendants des programmes franco-allemands, est un signe encourageant, allant dans le sens de plus de coopération. Dans cette optique, faut-il que les autres États européens soient directement intégrés aux projets franco-allemands déjà avancés mais pas forcément prêts à s'élargir ? Ne faudrait-il pas au contraire profiter de l'opportunité offerte par la CSP pour faire participer ces autres pays européens à de nouvelles formes de coopération ?

### *Quelle méthode de coopération ?*

Une autre problématique est celle de savoir s'il est nécessaire de partir de projets déjà établis en amorçant une première forme de coopération par le bas, s'il faut d'abord une forte impulsion politique, ou s'il faut mener les deux de front pour amorcer une véritable dynamique d'intégration en matière d'industrie de défense en Europe.

---

<sup>7</sup> Winter, G., 2020. *op. cit.*

<sup>8</sup> Policy officer de l'AED, 2019. *Entretien sur la politique européenne de défense*. Entretien mené par Sixtine de Richouffitz et Nicolas Maennel. 13 décembre 2019.

<sup>9</sup> Loiseau, N., 2020. *Entretien sur l'avenir de la coopération européenne en matière de défense*. Entretien mené par Louise Hervieux et Alexandre Lançon. 13 janvier 2020.

<sup>10</sup> Satouri, M., 2019. *Entretien sur la dimension politique de la coopération en matière de défense*. Entretien mené par Agnès Faure et Constantin Gaillard. 18 décembre 2019.

<sup>11</sup> Maulny, J-P., 2019. "Les trois défis du futur avion de combat américain", *Le Figaro*. 17 juin 2019.

C'est essentiellement en concevant des projets industriels communs que la coopération va véritablement pouvoir se développer. Il s'agit d'adopter une démarche des « petits pas » donc de reproduire le schéma classique de l'intégration communautaire. Ces programmes communs permettent de faire émerger des méthodes de travail et des procédures. Ces méthodes communes peuvent servir de fondement à de nouveaux projets de coopération et, ainsi, faciliter l'intégration progressive d'un plus grand nombre d'États.

Par ailleurs, une volonté politique forte est nécessaire pour conduire ces projets. Dans le cas de la France, impulsion politique et projets industriels en matière d'armement sont intimement liés, car le gouvernement a nécessairement le dernier mot pour leur donner une cohérence stratégique. En effet, les industriels peuvent présenter des programmes qui sont ensuite réorientés par la Direction générale de l'armement (DGA) en fonction des besoins et des objectifs stratégiques français : « *Un projet monté par un industriel français qui n'aurait pas l'assentiment de la DGA est voué à l'échec.* »<sup>12</sup>

Si l'on transpose cela au niveau européen, la coopération entre industriels et entre pays-membres est rendue plus complexe, dans la mesure où il faudrait la volonté politique de chaque État et des industriels prêts à coopérer.

Ainsi, l'objectif d'une intégration européenne en matière d'industrie de défense est de faciliter voire renforcer l'interopérabilité des différentes armées et d'augmenter les synergies entre les industries des pays européens. C'est un processus de long terme pour lequel les projets franco-allemands peuvent servir d'exemples, sans pour autant être ouverts dans l'immédiat à la totalité des États européens.

## **Les enjeux posés par le FED en matière de financement des projets d'armements**

### *L'enjeu du soutien à la recherche et à l'innovation*

« *Si on additionne tous les budgets de défense de tous les États membres de l'UE, nous sommes numéro 2 dans le monde. Est-ce qu'on est la deuxième puissance militaire ? La réponse est non. C'est donc qu'il y a un problème d'organisation.* »<sup>13</sup> C'est l'analyse que fait Nathalie LOISEAU, interrogée sur les questions de financement des projets d'armement. Dès lors, l'idée de communautariser une partie de ces budgets semble plus pertinente. Le Fonds européen de défense représenterait une première étape vers cet objectif.

Le FED vise donc à encourager la recherche dans le domaine de la défense en soutenant financièrement des programmes de recherche. Pour des entreprises comme Nexter, l'intérêt est qu'il favorise « *la recherche de défense [...] et le développement capacitaire, mais sans rentrer dans la production.* »<sup>14</sup> L'objectif est ainsi de développer un certain nombre de synergies au niveau de la coopération industrielle ; en somme de soutenir des programmes communs sur le même

---

<sup>12</sup> GCA Sainte-Claire Deville, A., 2019. *Entretien sur l'état de la coopération industrielle en matière de défense en Europe*. Entretien mené par Sixtine de Richouffitz et Alexandre Lançon. 16 décembre 2019.

<sup>13</sup> Loiseau, N., 2020. *op. cit.*

<sup>14</sup> GCA Sainte-Claire Deville, A., 2019. *op. cit.*

modèle que le SCAF ou le char commun. La logique qui sous-tend la mise en place d'un tel programme consiste à donner accès à des fonds communautaires en vue d'inciter à la coopération et à l'innovation, permettant de financer des projets qui n'auraient pas pu l'être sur fonds propres.

Pour justifier une intervention communautaire dans le cadre de la défense, la Commission ne pouvait pas s'appuyer sur la compétence industrielle en matière de défense qu'elle ne détient pas. Il s'agit en effet, d'une compétence régaliennne des États qui y sont encore très attachés. Elle a alors cherché à contourner ce problème en utilisant la compétence européenne dans le soutien à la recherche et aux industries. Le Fonds de défense est ainsi pensé comme un système d'incitation financière : on donne plus de financements si les États coopèrent entre eux. L'idée est de créer une dépendance financière qui permettrait de lever des verrous plus politiques par la suite suivant la technique d'intégration communautaire classique. En effet, le Fonds de défense est mis en place pour sept ans. A l'issue de cette période, un bilan sera dressé de ce qui a fonctionné ou non et de ce qui est à améliorer. Comme les États seront déjà alimentés par les fonds européens, ils seront plus enclins à le réformer pour plus d'efficacité, qu'à le supprimer.

#### *L'enjeu de la répartition des fonds communautaires*

Concernant le partage des financements, le FED s'inspire du Programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense (PEDID) réparti sur deux ans. Le FED devrait, lui aussi, fonctionner par appel d'offres, en majorité, et peut-être une partie en liaison directe (sans appel d'offre) lorsqu'il est estimé que le projet est d'utilité publique européenne. Cette discussion sur la répartition n'est pas négligeable parce que pour tous les pays, l'industrie de défense a une importance stratégique relative. La répartition des financements européens a donc un intérêt pour eux. Pour autant, il est nécessaire de sélectionner *a minima* les projets en fonction de leur pertinence pour améliorer la performance collective.

Suivant cette logique, il pourrait sembler plus pertinent de financer la rénovation des kalachnikovs bulgares, qui apporterait une réelle valeur ajoutée sur le plan européen, plutôt que le Rafale français qui ne trouverait pas d'acquéreur sur le marché européen.<sup>15</sup> Cela pose alors la question de savoir si l'on exporte les projets financés par le FED. Cette problématique oblige *in fine* à s'interroger sur la pertinence d'un régime commun d'exportations, pour le moment totalement exclu car sensible politiquement. L'achat de défense, en effet, n'est pas une décision ordinaire mais bien un achat stratégique où les intérêts nationaux entrent nécessairement en jeu. Il s'agit ici de questions non réglées à l'heure actuelle, qui devront être tranchées à mesure que le FED finance de plus en plus de projets communs. La mise en place d'un tel Fonds de défense est ainsi un premier pas vers davantage de coopération industrielle, sur le modèle du SCAF et du char commun.

La question se pose alors de savoir quels montants sont proposés pour encourager ces projets et cette coopération sur le modèle franco-allemand. Le montant initial présenté par la Commission, dans le cadre du prochain cadre financier pluriannuel (2021-2027), était de 13 milliards d'euros courants pour sept ans, soit presque 2 milliards par an. La proposition finlandaise de réduire ce fond à 6,5 milliards d'euros courants, presque moitié moins que le projet initial n'est pas un

---

<sup>15</sup> Gros-Verheyde, N., 2020. *op. cit.*

problème pour Nicolas GROS-VERHEYDE dans la mesure où on a désormais créé une ligne dans le budget : « *ce qui est intéressant c'est qu'avant il y avait zéro, il n'y avait pas de ligne "défense", aujourd'hui il y a une ligne, donc en gros pour moi peu importe le budget.* »<sup>16</sup> Pour d'autres, c'est encore en négociation et les budgets vont nécessairement être ajustés.

D'un point de vue européen, ces montants sont significatifs. C'est la première fois que de l'argent est vraiment mis sur la table et pour des montants qui ne sont plus seulement de l'ordre du symbolique comme c'était le cas pour les précédents programmes (les fonds alloués au PEDID étaient de l'ordre de 500M EUR). Néanmoins, cela reste peu au regard des investissements américains dans leur propre industrie de défense. Ethan CORBIN, directeur de la commission de la défense et de la sécurité à l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, précise en effet qu'aux États-Unis, la recherche et développement est financée par 89 à 90 milliards de dollars (80,7 mds EUR à 81,6 mds EUR) par an contre 5 à 7 milliards d'euros en Europe (5,5 mds à 7,7 mds USD)<sup>17</sup>. Pour lui, si le Fonds de défense va dans la bonne direction, les montants alloués aux projets de défense commune restent insuffisants.

Les négociations actuelles sur le budget indiquent que le FED serait doté d'une enveloppe de 7- 8 milliards d'euros, un peu plus que la proposition finlandaise mais significativement moins que le montant initial. De plus, les États européens investissent beaucoup plus que cela dans leurs projets de R&D en matière de défense. La question se pose alors de savoir si la création du FED va réellement permettre de financer des projets de défense commune.

#### *L'impact du Brexit sur les financements des projets industriels européens*

A ce niveau-là, est-ce que le Brexit aurait un impact sur l'évolution des financements de tels projets européens ? De l'avis de la Cour des comptes européenne, si le Royaume-Uni est le pays européen qui consacre le budget le plus important pour sa propre défense, il n'en est pas de même pour sa contribution au budget européen. Son départ aura donc peu de conséquences au niveau du financement de la défense en Europe.<sup>18</sup>

Parallèlement, leur départ pourrait permettre de lever le veto systématique des Britanniques à une augmentation des budgets de l'Agence européenne de défense (AED). Dans le même temps, Nathalie LOISEAU relève qu'en termes de calendrier : « *on a pu avancer en matière de défense européenne le jour où les Britanniques ont regardé vers la sortie. 2016, le référendum ; 2016, le discours sur le FED.* »<sup>19</sup> Par ailleurs les Britanniques restent très intéressés par celui-ci. Avec le Brexit, ils seraient alors considérés comme des États-tiers concernant les règles d'attribution. S'ils cherchent à avoir un accord spécifique avec l'UE en matière de défense, il n'est pas dit que sur ce point, ils puissent bénéficier de subventions européennes. Il semblerait donc qu'à ce niveau-là, l'impact du départ des Britanniques sur l'évolution des financements de projets européens ne soit pas si préjudiciable qu'on aurait pu le craindre au premier abord.

<sup>16</sup> Gros-Verheyde, N., 2020. *op. cit.*

<sup>17</sup> Corbin, E., 2020. *Entretien sur la place de l'OTAN dans la politique européenne de défense*. Entretien mené par Agnès Faure, Constantin Gaillard et Benjamin Tison. 15 janvier 2020.

<sup>18</sup> Cour des comptes européenne, 2019. *Document d'analyse sur la défense européenne*. n°9, juillet 2019, points 89-91.

<sup>19</sup> Loiseau, N., 2020. *op. cit.*

## Chapitre 2 - Les défis à surmonter pour une pérennisation de la coopération industrielle en matière de défense

### OTAN : défense de l'Europe ou Europe de la défense ?

*Vers un désalignement des intérêts de l'Alliance atlantique avec ceux des Européens*

« Lorsque le Royaume-Uni quittera l'UE, plus de 80 % de toutes les dépenses de défense de l'OTAN seront effectuées en dehors de l'UE. »<sup>20</sup> C'est ce que souligne Ethan CORBIN interrogé sur les conséquences du départ des Britanniques, mettant ainsi en lumière un potentiel désalignement des intérêts de l'Alliance avec ceux des 27 États de l'UE. Une tendance qui semble se renforcer avec l'achat de systèmes de missiles russes par le gouvernement de Recep Tayyip Erdoğan ainsi que les récentes manœuvres de l'armée turque en Libye, sources de potentielles déstabilisations en Méditerranée et sur le continent européen. La pertinence et la cohérence du parapluie otanien sont également entamées par la défiance affichée de Donald TRUMP, le président américain refusant ouvertement d'assurer la protection de l'Europe. Ces évolutions amènent le général Vincent DESPORTES à considérer l'OTAN comme une « *illusion qui dure encore un tout petit peu, et qui a encore un tout petit peu de réalité mais probablement plus beaucoup.* »<sup>21</sup> De son côté, l'eurodéputée Nathalie LOISEAU estime que « *l'OTAN reste au cœur de la sécurité collective du continent européen.* » Elle souligne cependant que l'acquisition d'une autonomie stratégique est nécessaire, à condition que « *nous soyons capables d'agir seuls, si besoin au niveau de l'Union européenne.* »<sup>22</sup>

Il est donc certain que les débats autour de la place de l'OTAN dans la défense de l'Europe sont intenses et révèlent des positionnements stratégiques aussi tranchés que divergents. Deux options émergent particulièrement : l'approfondissement d'une sécurité collective dans le cadre de l'Alliance atlantique avec l'édification d'un pilier européen en son sein, ou la construction, en parallèle, d'une Europe de la défense plus « autonome », assurée par et pour les pays-membres.

*Une perception de l'OTAN différenciée entre les États européens*

Pour resituer la place de l'Alliance sur le continent européen, il convient en premier lieu de se défaire des prismes nationaux. Le général Arnaud SAINTE-CLAIRE DEVILLE, directeur des relations institutionnelles France et Europe Nexter, rappelle ainsi que « *les concepts d'Europe de la défense ou de défense européenne par nos propres moyens sont des concepts très français, et pas toujours compris par nos partenaires, même les plus proches.* ». Ainsi, quand Emmanuel MACRON considère l'OTAN en état de « mort cérébrale », ses homologues outre-Rhin n'ont pas la même vision, ce que la chancelière allemande Angela MERKEL s'est empressée de rappeler,

<sup>20</sup> Corbin, E., 2020. *op. cit.*

<sup>21</sup> GDI Desportes, V., 2020, *Entretien sur la politique européenne de défense*. Entretien mené par Jules Seta et Vaiana Lefebvre. 14 janvier 2020.

<sup>22</sup> Loiseau, N., 2020. *op. cit.*

critiquant la sortie de son homologue français. Pendant que certains États ne perçoivent plus l'efficacité du parapluie otanien, d'autres au contraire n'envisagent pas de se passer de sa protection.

D'un point de vue plus géopolitique, le positionnement des pays baltes et de l'Europe de l'Est à l'égard de la Russie les conduit historiquement à privilégier l'OTAN pour assurer leur sécurité. Il est utile de rappeler ici que ces pays ont rejoint l'Alliance atlantique dès le lendemain de la dissolution du bloc soviétique, avant même d'intégrer l'Union européenne. Mounir SATOURI, eurodéputé et membre de la sous-commission "sécurité et défense" (SEDE), concède : « *quand vous êtes coincés entre la Russie, avec vos problèmes internes et votre incapacité à vous défendre, et que depuis 30 ans il y a un pôle qui a fait la démonstration de sa capacité à justement vous défendre et à assurer votre sécurité, c'est normal que vous soyez attaché à l'OTAN* ». <sup>23</sup>

A cette considération géopolitique s'ajoute assez naturellement une dimension pratique. En travaillant au sein d'une alliance familière, nul besoin de s'initier à de nouvelles formes de coopération et à de nouveaux systèmes de défense. Dès lors, il devient tout aussi naturel pour ces pays de se fournir en équipements américains. Une accoutumance entretenue par les États-Unis, qui ne se contentent pas de livrer simplement le matériel acheté mais y incluent une forme de service après-vente de qualité. Acheter américain, c'est pour des pays comme la Roumanie, la garantie, non seulement d'avoir un équipement de qualité à des prix compétitifs, mais aussi un soutien politique sur un certain nombre de dossiers. Par le truchement de l'OTAN, il est ainsi garanti à la Roumanie un appui politique ou un engagement sur la mer Noire ; des valeurs ajoutées que les Européens sont incapables d'apporter pour le moment.

Une forme de dépendance s'est ainsi de facto instaurée vis-à-vis de l'OTAN en Europe. Cette situation s'est cristallisée notamment sur la force normative de l'Alliance dont l'impulsion permet d'harmoniser les doctrines militaires et assurer l'interopérabilité du matériel. Le Colonel BOURION, à la tête de la base aérienne de Nancy-Ochey, voit en particulier l'OTAN comme une « *machine à normaliser* » permettant par exemple à des avions français d'être ravitaillés par un appareil américain grâce à leurs normes communes. <sup>24</sup> Pour l'officier, la majorité des membres de l'Alliance appliquent ces standards qui s'appuient pour partie sur des modèles américains. De là à considérer l'OTAN comme un « *instrument de présence des États-Unis* » <sup>25</sup> il n'y a qu'un pas que la majorité des acteurs se refuse à franchir.

#### *Un cadre de coopération essentiel à la sécurité collective des Européens*

Pour l'un des *policy officer* de l'AED, l'Alliance reste « *cruciale* ». Nathalie LOISEAU souligne pour sa part « *le partenariat fort* » liant l'UE et l'OTAN qui coopèrent aujourd'hui sur plusieurs dossiers, en Méditerranée ou en Ukraine. Ethan CORBIN, lui, ne voit pas aujourd'hui de « *meilleur outil* » pour assurer la sécurité collective des Européens. Les efforts de l'UE dans le domaine de la défense sont en outre compatibles avec le fonctionnement de l'organisation dirigée par le Norvégien Jens STOLTENBERG. Au début des années 2000, les accords dits de « Berlin Plus »,

---

<sup>23</sup> Satouri, M., 2019. *op. cit.*

<sup>24</sup> Colonel Bourion, Y., *Entretien sur la politique européenne de défense*. Entretien mené par Léa Zimmer et Juliette Sarrat. 18 décembre 2019.

<sup>25</sup> Policy officer de l'AED, 2019. *op. cit.*

prévoient déjà un accès de l'Union européenne à des capacités de planification de l'OTAN, dans le cadre d'opérations de gestion de crise dirigées par l'UE. Si le dispositif n'a été utilisé qu'à deux reprises, en Macédoine en 2003 et en Bosnie-Herzégovine en 2004, des projets plus récents, comme la Coopération structurée permanente (CSP) ont été « demandés par l'OTAN » comme l'explique Nathalie LOISEAU. Même cas de figure pour le projet de mobilité militaire, où l'Union européenne est appelée à y contribuer de façon concrète dans le cadre de sa coopération avec l'Alliance atlantique. L'interopérabilité est également assurée dans plusieurs secteurs spécifiques, à l'instar du centre d'excellence de l'OTAN en matière de cybersécurité, « qui travaille au profit de l'UE. »<sup>26</sup> Ces collaborations dissipent donc le risque d'une concurrence stérile.

Néanmoins, la création de la CSP en 2017, ou la mise en place, au sein de l'État-major de l'UE (EMUE) d'une capacité militaire de planification et de conduite des opérations non-exécutives en 2017, attestent bien d'une volonté d'émancipation vis-à-vis du parapluie otanien. Dans ce cadre, la houlette de l'Alliance transatlantique peut potentiellement constituer une entrave à cette quête d'autonomie stratégique européenne. Ethan CORBIN, explique : « *Le renforcement des États européens au sein de l'OTAN est une bonne chose du point de vue américain. Des États européens plus forts qui contournent les objectifs de l'OTAN sont une mauvaise chose.* »<sup>27</sup>

Pour Nicolas GROS-VERHEYDE, le cas du Fonds européen de défense illustre bien ces difficultés à s'extraire de l'influence américaine exercée à travers l'OTAN : « *Les Américains ont bien compris qu'en réalité, le Fonds de défense signifie ni plus ni moins - tout dépend de comment il est développé - l'expulsion des Américains du marché européen. (...) Leur lobbying pour freiner son émergence vous donne le degré d'importance qu'ils accordent au projet.* »<sup>28</sup>

La place de l'OTAN dans la sécurité collective des Européens est donc ambivalente. L'Alliance est à la fois aujourd'hui l'organisation la plus à même d'assurer la défense du continent, mais elle représente à certains égards une protection issue de l'extérieur et dont les intérêts ne sont plus nécessairement alignés sur ceux des pays de l'UE, une situation renforcée par le Brexit. Par conséquent, Ethan CORBIN plaide en faveur d'un renforcement du pilier européen de l'institution : « *If we are moving into a new era of multi-polar competition at the global level, having a strong and balanced Alliance (both the US and European members) would be a good thing; without having to worry too much about a strategically independent Europe. I believe an attachment to common values by all Allies can and will keep the Alliance together.* »<sup>29</sup>

Dans le même temps, Nathalie LOISEAU estime indispensable d'élaborer une « *revue stratégique globale* », présentant les objectifs et les méthodes de l'OTAN, sans quoi « *on ne saura plus qui sont les adversaires et comment s'organiser pour les combattre.* »<sup>30</sup> Mais, de manière générale, s'appuyer essentiellement sur l'Alliance se ferait au détriment des efforts orientés vers davantage d'autonomie stratégique. Or, comme nous l'avons vu, la quête d'émancipation suscite à la fois des réticences américaines et des craintes intra-européennes, avec des pays peu enclins à l'idée de changer de parapluie ou inquiets de se voir imposer un nouveau leadership, notamment franco-

---

<sup>26</sup>Loiseau, N., 2020. *op. cit.*

<sup>27</sup>Corbin, E., 2020. *op. cit.*

<sup>28</sup>Gros-Verheyde, N., 2020. *op. cit.*

<sup>29</sup>Corbin, E., 2020. [e-mail correspondance]

<sup>30</sup>Loiseau, N., 2020. *op. cit.*

allemand. Les récents développements interpellent toutefois sur la nécessité de gagner en autonomie et il existe désormais de vraies capacités européennes au-delà de l'OTAN. Dès lors, il ne s'agit plus réellement d'une question de moyens, mais plutôt d'une question de volonté politique : « *Est-ce que les États-membres ont envie de conduire des opérations importantes sans l'OTAN ?* »<sup>31</sup>

## **La CSP, un outil toujours pertinent ?**

### *Un élargissement qui a détourné l'outil de son objectif initial*

Bien qu'étant une idée ancienne, la Coopération structurée permanente a été activée en décembre 2017 à l'initiative de quatre États : la France, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne. L'objectif étant le développement des capacités de défense, la CSP préconisait de fonctionner sur le modèle d'une Europe à deux vitesses, incluant uniquement les pays dotés des outils militaires les plus avancés. L'idée était que les projets d'armement démarreraient autour d'un noyau restreint d'États ayant les capacités de s'investir. Néanmoins, rapidement, 25 États membres ont rejoint l'initiative, guidés par des motivations politiques, craignant d'être évincés de ce projet et du financement qu'il prévoyait : le choix a été fait de l'inclusivité et de la modularité.

Plusieurs questions se posent alors. Si la CSP a changé de visage avec les années, dans quelle mesure peut-elle s'avérer utile pour faire avancer l'Europe de la défense ? La CSP est-elle un cadre suffisant ou faut-il mettre en place conjointement d'autres outils pour plus d'efficacité dans le domaine ?

Avec l'adhésion massive de 25 États, l'idée même de créer des mesures concrètes, permettant l'interopérabilité, la flexibilité et la disponibilité des forces, semble illusoire. Le général Vincent DESPORTES interrogé sur la question confirme : « *À partir du moment où on retombe sur un nombre beaucoup trop important d'États, et où la règle de l'unanimité s'applique, on ne peut pas avancer.* »<sup>32</sup> Cet élargissement dénature donc pour lui l'objectif initial et vide de sa substance le projet en lui-même. De même, Daniel REINER, ancien sénateur et vice-président de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, ne croit pas du tout en la réussite de ce projet tel qu'il s'est transformé. Il déplore qu'il n'y en ait que « *quatre ou cinq de sérieux sur le plan de l'armement* »<sup>33</sup> au sein de la CSP.

Le projet de la CSP comporte de nombreuses limites, avec en premier lieu, le problème des capacités militaires des États membres. Si certains pays ont des industries de défense déjà très développées, comme la France, ce n'est pas le cas de tous les États membres. Or, avancer à 25, quand seulement quelques pays ont de réelles capacités de s'investir risque de nuire à l'efficacité de la coopération. Le fait que l'on touche ici à un domaine aussi sensible que la politique de sécurité et de défense, qui relève de prérogatives régaliennes, freine davantage l'avancée des projets. Le mode de (prise de) décision, à l'unanimité, illustre cette difficulté à parvenir rapidement à des accords. En outre, la perception de la menace diffère entre les États membres. Cela a pour

---

<sup>31</sup> Gros-Verheyde, N., 2020. *op. cit.*

<sup>32</sup> GDI Desportes, V., 2020, *op. cit.*

<sup>33</sup> Reiner D., 2020, *Entretien sur la politique européenne de défense*. Entretien mené par Juliette Sarrat. 16 décembre 2019.



conséquence des intérêts nationaux divergents et donc des priorités qui s'orientent différemment selon les projets industriels.

Enfin, une dernière entrave aux avancées de ce projet est l'absence d'un système de sanction. Bien que les États membres aient accepté des clauses contraignantes à l'entrée dans le projet, aucun mécanisme n'existe à l'heure actuelle pour obliger les États à respecter leurs engagements pris dans le cadre de la CSP. Un tel système permettrait de sanctionner ceux qui ne s'investiraient pas assez dans le processus, et donc de progresser de manière bien plus rapide et efficace.

### *Les perspectives d'évolution de la CSP*

Au vu du panorama actuel de la CSP, plusieurs perspectives d'évolution sont envisageables. Pour le colonel BOURION, continuer sur le système du consensus serait une erreur. Tous les États membres cherchent à imposer leurs préférences en fonction de leurs intérêts stratégiques nationaux. Arriver à un consensus s'avère complexe. Selon lui, bien que le niveau bilatéral soit le plus adéquat pour la prise de décision, il est impératif d'évoluer vers des « *systèmes de gouvernance au niveau européen* »<sup>34</sup> pour espérer de plus grandes avancées en matière de sécurité et défense.

Pour Nicolas GROS-VERHEYDE en revanche, la CSP reste pertinente. Elle est devenue un véritable « *outil de concertation politique* »<sup>35</sup> ce qui, à ses yeux, est plus important que l'instrument opérationnel envisagé au départ. Le côté opérationnel peut en effet toujours être conçu en dehors de la CSP ; c'est le cas d'Airbus, Ariane, le SCAF etc. La Coopération structurée permanente, bien que différente de celle imaginée par la France il y a quelques années, demeure indispensable. Elle reste un cadre de coopération à ne pas négliger car quels qu'en aient été les résultats, ce projet a permis de passer une « étape cliquet » très importante pour l'avancée de l'Europe de la défense. Daniel REINER non plus ne doute pas qu'un certain nombre de projets de cette CSP puissent voir le jour, comme cela a déjà été le cas pour la rénovation de l'hélicoptère Tigre.

Au contraire, le général Vincent DESPORTES est quant à lui bien plus critique : la CSP telle qu'elle a évolué, n'est plus pertinente et préconise de se concentrer sur l'Initiative européenne d'intervention (IEI). Lancée en 2018 par neuf États membres, elle vise à « *favoriser l'émergence d'une culture stratégique européenne commune et créer les conditions préalables pour de futurs engagements coordonnés.* »<sup>36</sup> L'idée de l'IEI repose toujours sur la volonté de constituer un socle d'États restreint ayant démontré « *leur volonté politique et leur capacité militaire, d'assumer un engagement en opérations au service de la sécurité européenne.* »<sup>37</sup> Si l'initiative fonctionne bien et gagne en expérience, elle pourra, à l'avenir, être élargie à d'autres États membres. Quoiqu'il en soit, l'idée pour le général DESPORTES serait de revenir impérativement à un noyau d'États plus restreint pour espérer des avancées significatives et voir les Européens agir ensemble.

Le projet CSP semble donc pour le moment compromis dans les objectifs fixés à l'origine. Néanmoins, il serait hâtif de la considérer comme n'étant plus un projet pertinent. Il est nécessaire

<sup>34</sup> Colonel Bourion, Y., 2019. *op. cit.*

<sup>35</sup> Gros-Verheyde, N., 2020. *op. cit.*

<sup>36</sup> Ministère des Armées, 26/02/2019, L'initiative européenne d'intervention, disponible à l'adresse suivante : <https://www.defense.gouv.fr/dgris/action-internationale/l-ieil-l-initiative-europeenne-d-intervention>

<sup>37</sup> Ministère des Armées, 2019, *op. cit.*

d'attendre pour prendre du recul et juger, à l'aune des résultats. Pour autant, il ne serait pas non plus judicieux de mettre encore en place d'autres projets dans le domaine de la défense européenne. Cela compromettrait la lisibilité des stratégies européennes en matière de défense et risquerait de déboucher sur la création de doublons inutiles. Par conséquent, cela dissoudrait la responsabilité des États : aucun ne se sentirait directement concerné et les avancées seraient extrêmement lentes.

## **La viabilité de l'industrie européenne face à la problématique des exportations et des importations**

### *La nécessité d'un régime commun d'exportations : les initiatives franco-allemandes*

Ces projets de coopération ont mis en exergue l'un des angles morts de l'industrie de défense européenne : la question des exportations. En effet, si des entreprises se regroupent dans la production d'un char ou d'un avion afin de mutualiser les coûts et de réaliser des économies d'échelles, cette coopération est peu productive si aucun débouché n'est trouvé. Or, chaque Etat détermine sa propre doctrine nationale en termes d'exportations en fonction de la demande mais aussi en fonction des relations bilatérales qu'il entretient avec les autres États.

Les exportations sont donc vitales pour les industriels. Ces derniers peuvent exporter soit vers les Européens, soit en direction de pays-tiers. Le premier cas permettrait de soutenir l'industrie européenne puisque pour Michel CABIROL : « *S'il y avait une préférence européenne, le marché européen deviendrait captif pour les industriels du Vieux-Continent. Par exemple, la plupart des pays européens pourrait acheter le même char, le même avion etc... Cela pourrait limiter l'importance du grand export, aujourd'hui vital pour les industriels français mais où régulièrement des débats émergent entre le ministère des Affaires étrangères et celui des Armées.* »<sup>38</sup> Néanmoins, la solution européenne ne serait pas suffisante. Face à l'augmentation des coûts de production des systèmes d'armement, les exportations vers les pays-tiers sont nécessaires. L'industrie de défense européenne à l'heure actuelle, ne peut pas vivre sur le seul marché européen pour réaliser des économies d'échelle. Par ailleurs, dans un contexte de révolution technologique liée à la place du numérique dans les systèmes d'armement, les entreprises de défense font face à une concurrence globale. Pour exister dans cette compétition, celles-ci doivent coopérer si elles veulent assurer la rentabilité de leurs programmes, mais restent dépendantes des politiques nationales en matière d'exportations.

A l'heure actuelle, il n'existe pas véritablement de règle commune au niveau européen concernant les pays-tiers. Si des discussions ont effectivement eu lieu en 2017, le principe retenu a été que les États membres ont l'obligation d'examiner une liste de critères, mais que la décision finale d'exporter revient à la discrétion des gouvernements. Il s'agit donc principalement de déclarations d'intentions. Les autorisations d'exportations se font dans un cadre national et répondent à des fonctionnements différents, ce qui crée un fossé dans la compréhension mutuelle des acteurs.

A ce titre, la France et l'Allemagne ont deux systèmes distincts en la matière. Du côté français, les licences d'exportations sont autorisées au niveau du pouvoir exécutif par la Commission

---

<sup>38</sup> Journaliste au quotidien *La Tribune*, spécialiste des questions d'industrie de défense.

interministérielle pour l'exportation des matériels de guerre (CIEEMG). Présidée par le Secrétaire général de la défense nationale (SDGSN), elle rassemble différents membres des ministères des Affaires étrangères, des Armées et de l'Économie et des Finances. Le Parlement est simplement informé lors du rapport annuel, ce qui génère un certain nombre de critiques relatives au manque de transparence dans la prise de décision. Du côté allemand le fonctionnement est différent. En effet le gouvernement fédéral est le seul organe à décider de l'autorisation d'exportations de matériels de guerre. Mais le rôle du Parlement dans la politique étrangère est important, et notamment en ce qui concerne la commission de la défense ou du budget. Ce système de prise de décision est aussi critiqué lui aussi par la France pour son aspect versatile qui contraste avec la stabilité de la politique française en la matière. En effet, les députés allemands sont beaucoup plus dépendants de l'opinion publique que les députés français qui ne sont pas intégrés à la prise de décision. Or l'opinion publique allemande est davantage marquée par des courants pacifistes, refusant d'intervenir dans des conflits éloignés, à l'image de la guerre au Yémen. Pour tenter de surmonter ces divergences, des discussions politiques ont lieu entre les deux gouvernements. Un accord a ainsi été trouvé lors du Conseil des ministres franco-allemand d'octobre 2019. Portant sur les composants des systèmes d'armes franco-allemands, il prévoit la possibilité de se passer de l'avis du partenaire dans le cas où ils représentent moins de 20% de l'équipement final, selon la règle du *de minimis*<sup>39</sup>. Cette initiative de construction d'un régime d'exportations commun est un début timide mais nécessaire. Néanmoins, elle ne résout pas complètement la question de la prise en compte, du côté français, de l'importance de l'opinion publique dans la conduite de la politique d'exportations allemande, ce que rappelle Gaëlle WINTER : « *Tant que nous excluons du dialogue franco-allemand les opinions publiques qui font et défont la politique industrielle, la politique de défense allemande, on ne pourra pas avancer sur le sujet. Il faut avoir un dialogue beaucoup plus inclusif sur cette question-là.* »<sup>40</sup>

*Importations : achats stratégiques nationaux et mécanisme ITAR comme freins au développement d'un marché commun de défense*

Si une entente franco-allemande en matière de règles d'exportations est vitale, elle n'est pas suffisante et devra s'élargir au niveau européen pour permettre la pérennisation d'une industrie de défense européenne. Tant que les États membres privilégieront leurs intérêts nationaux, la viabilité de l'industrie de défense européenne est difficilement réalisable. Les importations d'armement illustrent la différence au niveau des cultures stratégiques des pays européens. Ainsi, la plupart des États européens, à travers leurs politiques d'achat, font reposer leur sécurité et in extenso celle du continent sur les États-Unis et l'alliance transatlantique. Cet atlantisme s'explique par la perception que Washington sera plus à même de garantir une protection face à la Russie, suivant des considérations historiques, ou économiques. Pour certains États, ce choix est aussi le résultat d'une vision pragmatique : éviter de voir l'émergence d'un leader européen.

---

<sup>39</sup> Selon le GCA Arnaud Sainte-Claire Deville, cette règle est la suivante : « *pour les exportations franco-allemandes, par exemple, la France veut exporter un véhicule de combat dans un pays X. J'ai moins de 20% qui vient d'un composant allemand, je peux l'exporter sans aller demander à l'allemand* », 2020. *Op. cit.*

<sup>40</sup> Winter, G., 2020, *Op. cit.*

Si la défense européenne est garantie par les États-Unis, cela ne se fait pas sans contrepartie. En effet, les Européens achètent en grande partie des systèmes d'armement américains. Cela permet aux États-Unis d'exercer en retour un contrôle sur l'utilisation de ses composants à travers la réglementation américaine sur le contrôle des échanges d'armement ITAR (*International Traffic in Arms Regulations*). Concrètement cela signifie que dans le cas où un système d'armes possède au moins un composant américain, les États-Unis sont en mesure de contrôler son exportation du fait de l'extra-territorialité de la justice américaine. Cela permet d'expliquer aussi pourquoi il n'y a pas de politique européenne commune en matière d'exportations d'armes. Conscients de cette dépendance, les Européens s'emploient à diminuer la part des composants américains dans les systèmes d'armements. Un amendement du règlement portant création du Fond européen de défense conditionne ainsi le versement de subventions européennes à la propriété des technologies, c'est-à-dire de ne pas dépendre d'un pays qui pourrait en interdire l'exploitation. Cette mesure défensive est une première étape vers une industrie de défense européenne indépendante capable de défendre ses intérêts.

## Conclusion

En dépit des nombreuses inconnues qui accompagnent les projets de coopération en matière de défense des Européens, une certitude demeure : la conjoncture ces dernières années est propice au changement. De fait, un certain nombre d'initiatives en la matière voient le jour et s'inscrivent dans une dynamique encourageante. Les succès de l'avion Transall, des missiles antichar MILAN ou des missiles HOT montrent que des collaborations sur des projets d'équipement ont déjà fonctionné par le passé. Ils sont la preuve que les Européens sont en mesure de travailler ensemble, indépendamment d'une tutelle américaine ou otanienne. Ces programmes ont cependant bénéficié d'un contexte international où la perception de la menace soviétique en Europe était partagée et le besoin d'armement était ressenti comme pressant. A l'inverse, les principales difficultés rencontrées aujourd'hui entre les différents acteurs qui souhaitent coopérer sont liées aux dissonances entre les cultures militaires et stratégiques, aux problèmes de calendriers budgétaires ainsi qu'aux risques d'une moins grande faisabilité des projets s'ils étaient élargis à un trop grand nombre d'États.

Dans ce contexte, les projets franco-allemands que sont le SCAF et le Char commun ont vocation à recréer une dynamique de coopération au niveau industriel, similaire à celle qui avait eu lieu par le passé et envoient des signaux encourageants. Preuve de leur pertinence comme moyen d'accroître la coopération entre les industries de défense européennes, plusieurs pays ont fait part de leur volonté de rejoindre ces projets. L'Espagne a ainsi rejoint le programme du SCAF tandis que la Pologne suit avec intérêt l'évolution du Char du futur. Une dynamique semble donc s'être lancée puisque d'autres projets de coopération se développent entre d'autres pays européens. A l'image des étapes charnières de la construction européenne, souvent faites de « petits pas », les programmes de coopération franco-allemands posent les jalons de l'intégration des industries militaires.

Parallèlement, la création du Fonds européen de défense représente une avancée notable. Quel que soit le montant final de son enveloppe, ce nouveau Fonds a le mérite de créer une nouvelle ligne budgétaire consacrée à la défense. Surtout, le FED consacre la volonté de l'UE d'aller vers une communautarisation des budgets des pays membres en matière de défense. Un chemin qui

permettra éventuellement à l'Union européenne de s'arracher à son statut de « puissance qui s'ignore ». En mutualisant toutes leurs dépenses sur la défense, les 27 se hisseraient au deuxième rang mondial. Au-delà, le FED pourrait devenir un moyen de garder contact avec les Britanniques, très intéressés par l'initiative et qui entendent plus tard y participer en qualité de pays-tiers.

Cette quête d'autonomie stratégique ne se fait pas sans difficultés ni contradictions. En européanisant leur sécurité collective, les Européens dans une plus large mesure, doivent faire un choix : construire avec l'OTAN ou s'en distancer - sans jamais véritablement la perdre de vue. Les intentions de l'Alliance transatlantique, souvent liées à l'agenda international des Etats-Unis et devenues moins évidentes en Europe, pourraient précipiter une décision vers plus d'indépendance que certains Etats appellent de leur vœux. Des initiatives se développent en ce sens, à l'instar de la CSP dans le domaine capacitaire.

En outre, pour combler les lacunes de la CSP, notamment en termes de coopération opérationnelle, l'Initiative européenne d'intervention lancée en 2018, pourrait servir d'appui pour la conduite d'opération conjointes. L'IEI est aussi une façon d'affirmer une volonté d'intervention explicitée dans le titre même du programme. Le rôle des alliances bi- ou trilatérales doit également être rappelé, a fortiori lorsque surgit la question des missions militaires exécutives. Sur le théâtre libyen en 2011, Français et Britanniques ont réuni leurs forces militaires pour porter un coup d'arrêt aux troupes du colonel Kadhafi. Bien que les deux alliés aient rapidement sollicité l'aide des États-Unis, leur association démontre que pour l'heure, les alliances bi- ou trilatérales entre États membres restent le seul système crédible et efficace dans la conduite de missions militaires exécutives.

Enfin, l'hypothétique industrie européenne de défense ne parvient toujours pas réellement à combler deux angles morts : les exportations, qui touchent aux sensibilités nationales et aux agendas diplomatiques respectifs, et la question de la viabilité économique d'un éventuel marché européen de l'armement qui, pour le moment, n'est pas en mesure d'absorber sa propre production. Des obstacles trop importants pour être dépassés à l'heure actuelle. Les projets franco-allemands comme le SCAF ou le Char commun, ainsi que les nouveaux outils comme le FED, la CSP ou la MPCC, montrent une vraie volonté de bâtir ensemble et représentent vraisemblablement les prémices d'une prise de conscience en Europe et dans l'UE. S'il est encore trop tôt pour juger avec suffisamment de recul, la réussite de ces projets, ceux-ci représentent des avancées incontestables, tant sur le plan capacitaire que politique. Cette volonté politique est encore embryonnaire et essentiellement portée par des leaders comme Emmanuel Macron.

La réussite de ces projets va donc demander aux Européens un courage politique important pour arriver à une perception commune des menaces et un consensus sur les moyens d'y répondre. La dynamique actuelle nous renvoie à des projets qui avaient émergés pendant les années 1950. Les négociations autour de la Communauté européenne de défense (CED) allaient dans le sens du développement d'une défense commune des Européens, avant d'être définitivement enterrée par l'Assemblée nationale. Le manque de volonté politique pour une plus grande intégration dans le domaine de la défense a entériné l'échec de la CED. Cela constitue encore un frein aujourd'hui malgré les avancées incontestables de ces dernières années. Ces initiatives sont, par ailleurs, encore très récentes pour que l'on puisse juger de leur efficacité et de leur viabilité sur le long terme, mais la défense de l'Europe est assurément entrée dans une dynamique positive.