

ÉCOLE DE GUERRE

25^e PROMOTION



**Développement de la base industrielle et technologique de défense
européenne. Entre compétitivité des entreprises et souveraineté
des États : perspectives stratégiques.**

Mémoire rédigé par le commandant Hugues ASSIER de POMPIGNAN
sous la direction de Madame Sophie LEFEEZ
chercheuse associée à l'Institut des Relations Internationales et Stratégiques

JUIN 2018

Développement de la BITD¹ européenne

Entre compétitivité des entreprises et souveraineté des Etats : perspectives stratégiques

Résumé

Depuis fin 2016, l'Union européenne (UE) a franchi un cap dans son ambition d'intégrer les industries européennes de la défense. Elle a choisi de mettre en œuvre des moyens financiers et organisationnels ambitieux, pour à la fois peser dans la compétition mondiale et développer les capacités essentielles à sa défense. Il s'est donc agi d'analyser ces ambitions pour la BITDE au prisme de notions fondamentales pour des États démocratiques, au premier rang desquelles leurs souverainetés et leurs intérêts particuliers. Analyse stratégique, convergence du besoin, ambitions capacitaires, pression économique et facteurs industriels sont ainsi passés au crible des souverainetés nationales et de la place de la France dans l'UE. L'émergence de coopérations renforcées, à travers des partenariats, fusions ou intégrations sélectives et intéressées, apparaît alors comme une perspective réaliste pour développer la BITDE. S'appuyant sur les excellences nationales, l'UE semble en effet avoir les moyens de créer un cadre favorable aux coopérations pour faire émerger une forme de souveraineté européenne en matière d'industrie de la défense.

Since the end of 2016, the European Union (EU) has reached a milestone in its ambition to integrate the European defense industries. It has chosen to put in place ambitious financial and organizational means, both to weigh in the global competition and to develop the essential capacities for its defense. It was thus a question of analyzing these ambitions for the European Defense Industrial and Technological Base (EDITB), through the prism of fundamental notions for democratic states, in the first rank of which their sovereignties and their particular interests. Strategic analysis, convergence of need, capacity ambitions, economic pressure and industrial factors have thus been scrutinized by national sovereignties and France's place in the EU. The emergence of enhanced cooperations, through partnerships, fusions or selective and interested integrations, appears then as a realistic prospect for developing the EDITB. Indeed, leaning on the national excellences, the EU seems to have means to create a favorable framework for cooperation to bring out a form of European sovereignty in the defense industry.

¹ Base Industrielle et Technologique de Défense. Par extension, BITDE désigne la BITD européenne.

Sommaire

Introduction.....	4
1. Les conditions du développement des industries de défense françaises dans le cadre européen.....	6
1.1. Des valeurs essentielles et limites claires posent les bases d'un succès durable.	6
1.1.1. La notion de souveraineté nationale.	6
1.1.2. La notion de réversibilité dans le choix d'un modèle.....	8
1.1.3. L'adéquation au besoin dans le cadre d'une coopération industrielle.....	9
1.2. Des critères d'évaluation permettent de mesurer la pertinence d'une coopération industrielle de défense.....	10
1.2.1. Indépendances nationales et autonomie stratégique européenne.	11
1.2.2. Objet de la coopération et choix des partenaires.	13
1.2.3. La mesure des risques, un préalable à la coopération.	16
1.3. L'équipement militaire doit s'inscrire dans une approche française qui dépasse le cadre purement économique.....	18
1.3.1. L'analyse de la menace et sa réponse conditionnent la convergence du besoin.....	18
1.3.2. Spécificité institutionnelle et liberté d'action.	19
1.3.3. La place de la France dans la prospective européenne.	21
2. Les nouveaux projets européens face aux conditions du succès retenues : limites et opportunités.	23
2.1. Les grands traits des nouveaux projets européens.	24
2.1.1. Vers une intégration industrielle européenne.	25
2.1.2. Facteur et pressions économiques.....	27
2.1.3. Une mise en œuvre ambitieuse.	28
2.2. Confrontation des nouveaux projets européens aux valeurs essentielles et critères de succès retenus.....	32
2.2.1. Les scénarii, perspectives de la Commission.	32
2.2.2. L'ambition d'intégrer face à la souveraineté.....	34
2.2.3. Défis industriels de la R&D en commun face aux intérêts nationaux.	37
2.3. L'absence de cohérence européenne, un frein structurel et critique.....	39
2.3.1. Divergences de vue au sein de l'Union.	39
2.3.2. L'absence de cohérence capacitaire qui s'en suit.....	40
2.3.3. La complexité des règles européennes.	42
Conclusion	45
Références.....	47

Introduction

Le dernier projet de loi relatif à la programmation militaire précise que « *l'autonomie stratégique qui est au cœur de l'Ambition 2030 est indissociable d'un soutien à la construction d'une autonomie stratégique européenne. [...] Cet effort nécessite de renouveler notre approche des coopérations européennes, afin de donner un nouvel élan à des partenariats de défense équilibrés, contribuant à la maîtrise des capacités nécessaires à des interventions sur tout le spectre des engagements* ». ² Par ces mots de février 2018, la commission de la défense justifie la nécessité d'une nouvelle forme de coopération européenne en matière de défense.

Les discours français font écho aux projets de la Commission européenne présentés dans le plan de mise en œuvre portant sur la sécurité et la défense le 14 novembre 2016, car « *la Défense n'est plus un tabou pour la Commission* » ³. Analysant les « *tendances stratégiques, politiques, économiques et technologiques* » ⁴, Frederica Mogherini et Jyrki Katainen, commissaires auprès de l'Union européenne, placent l'Europe à la conjonction des solutions crédibles pour les États qui souhaitent jouer, ensemble, un rôle dans le monde qui vient. La vision intégratrice ⁵ de la Commission n'est pas nouvelle ⁶, mais bénéficie d'un environnement qui semble favorable pour trouver un nouvel élan : crise économique, développement des nouvelles technologies, endettement des États, mondialisation, etc. En parallèle, la perspective du Brexit ⁷ libère l'Europe d'un frein aux avancées en matière de défense et l'élection du Président Trump a amorcé le souhait américain de voir l'Europe plus

² *Projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense*, Assemblée Nationale, 8 février 2018.

³ IGA Denis Roger, Directeur Synergies européennes et Innovation de l'AED dans une conférence donnée à Bruxelles au profit de l'École de guerre le 30 novembre 2017.

⁴ F. Mogherini et J. Katainen, *Document de réflexion sur l'avenir de la défense européenne*, 7 juin 2017.

⁵ A ce sujet, voir les scénarii envisagés dans le document de quatrième référence.

⁶ *Résolution du Parlement européen sur les industries européennes de la défense*, Parlement européen, 10 avril 2002.

⁷ BREXIT : sortie, en cours de négociation, du Royaume-Uni des traités le liant aux institutions européennes

autonome⁸. Enfin, la possible relance d'un noyau dur européen autour du couple franco-allemand suite à l'élection du Président Macron achève de repositionner l'industrie européenne de défense au centre des préoccupations politiques.

Au niveau stratégique, la Commission européenne envisage trois scénarii d'avenir, qui vont du développement de partenariats à la création d'une armée européenne⁹, tous, selon la Commission, « conduisant à une union européenne de la défense »¹⁰. Très concrètement, le lancement du Fonds européen de la défense, qui vise à développer à la fois les volets « recherche » et « capacités »¹¹ de l'industrie de défense européenne, est placé au cœur de la relance d'une défense européenne. Loin des simples discours ou initiatives sans moyens associés, il s'agit à présent de contribuer financièrement au développement de la BITDE, en respectant des critères établis d'éligibilité¹².

Face à ces avancées notables et concrètes, il convient de s'affranchir, dans leur analyse, d'une forme d'« angélisme »¹³, comme Nicole Gnesotto avait pu le décrire dans la crise ukrainienne, ou d'utopisme¹⁴, comme le laissait entendre Delphine Nerbollier en septembre 2017, tous deux contribuant à déconnecter les discours des réalités et engendrer du scepticisme. Il ne s'agit pas ici de mener une analyse politique des développements et ambitions européens, mais plutôt, avec pragmatisme et réalisme, d'étudier cette nouvelle donne au prisme de la défense des intérêts nationaux en étudiant les opportunités stratégiques viables pour la France dans le développement de l'industrie européenne de la défense.

⁸ Ce souhait américain initial subit actuellement une inflexion. En dépit des grandes déclarations conjointes (« ce qui est bon pour l'Europe est bon pour l'Otan » selon le secrétaire général de l'Alliance atlantique Jens Stoltenberg le 13 novembre 2017 par exemple), l'OTAN est à présent prudent quant à la défense européenne, voyant probablement qu'elle pourrait prendre une forme d'autonomie vis-à-vis de l'Alliance atlantique (selon le même Jens Stoltenberg le 15 février 2018, « L'UE ne doit pas se substituer à ce que fait l'OTAN » et elle « ne doit pas fermer ses marchés de défense »).

⁹ F. Mogherini et J. Katainen, « Document de réflexion sur l'avenir de la défense européenne », *op. cit.*

¹⁰ Lancement du Fonds européen de la défense, communication de la commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions, Commission européenne, 7 juin 2017.

¹¹ Fiche d'information sur le Fonds européen de défense, questions et réponses, Commission européenne, 7 juin 2017.

¹² L'un des critères prévoit par exemple que « seuls les projets impliquant au moins trois entreprises d'au moins deux États membres seront éligibles » *ibid.*

¹³ N. Gnesotto, *Leçons de la crise ukrainienne: En finir avec l'angélisme européen*, Blog La Croix, 17 avril 2014.

¹⁴ D. Nerbollier, « Angela Merkel fragilisée: la fin du rêve européen d'Emmanuel Macron ? », La Croix, septembre 2017.

En effet, si la construction européenne peut aider la France à préserver l'excellence de son industrie, les collaborations ne doivent pas entamer pour autant les souverainetés nationales dans les domaines stratégiques. L'Europe pourrait ainsi développer son influence, son économie, son industrie et son indépendance en fournissant à ses membres un cadre favorable aux alliances et des leviers pour gagner la compétition mondiale.

Il apparaît ainsi nécessaire d'évaluer à quelles conditions le développement d'une base industrielle et technologique de défense européenne peut servir les intérêts français, puis, dans un second temps, de confronter les récents projets européens à ces conditions du succès, tout en esquissant, au fil de la réflexion, quelques pistes d'évolutions possibles.

1. Les conditions du développement des industries de défense françaises dans le cadre européen.

1.1. Des valeurs essentielles et limites claires posent les bases d'un succès durable.

Garant des intérêts de la nation, l'État doit fixer le cadre dans lequel les collectivités nationales en général et les industries en particulier peuvent se développer. Il le fait notamment en protégeant les éléments essentiels qui relèvent de sa sécurité, présente ou à venir. A ce titre, il doit déterminer les limites acceptables dans le développement de partenariats, de collaborations voire de fusions ou d'intégrations d'entreprises.

Pour garantir ses intérêts dans les évolutions envisagées, la France doit donc préserver des valeurs ou notions essentielles, sans lesquelles elle risquerait de perdre la maîtrise de ces évolutions. Ce que nous appellerons les conditions essentielles du succès sont relatives à la souveraineté, à la réversibilité, et à l'adéquation au besoin.

1.1.1. La notion de souveraineté nationale.

La préservation de la souveraineté nationale est, à l'évidence, l'un des rôles majeurs de l'État. On peut comprendre ici la notion de souveraineté comme « exercice de la souveraineté », et la recevoir sous son acception la plus courante proposée par Louis Le Fur comme étant la capacité d'un État de « *n'être obligé ou déterminé que par sa propre volonté, dans les limites du principe supérieur du droit, et conformément au but collectif*

qu'il est appelé à réaliser »¹⁵. Les accords, traités et chartes signés sont alors une part du transfert de la souveraineté d'un État ; aujourd'hui, on peut donc considérer avec Henri Bérard que « *les seuls domaines véritablement transférés à l'Union Européenne sont celui de la monnaie, [...] et celui de la politique budgétaire* »¹⁶. A ce jour plus que jamais, sous la pression démocratique, on ne peut, comme le décrit Nicole Gnesotto, négliger le fait qu'une trop grande « *communautarisation de la PSDC* » ou intégration en matière de défense pourrait amener un « *certain nombre d'Etats (à) s'y opposer* »¹⁷. Cela doit donc inciter l'Europe à la prudence, en n'agissant « *que dans les domaines où les traités lui ont donné compétence pour le faire* »¹⁸ selon Henri Bérard.

Il s'agit donc, en matière de souveraineté, d'identifier les secteurs stratégiques qui doivent rester du ressort national, ou encore les capacités critiques autonomes qui font son indépendance stratégique. A ce titre, le domaine spatial est un bon exemple de ce qui peut être partagé et de ce qui ne doit pas l'être. Bien qu'une part des technologies mises en œuvre soit commune, le lanceur spatial peut être l'œuvre d'une intégration industrielle, mais le missile balistique, lui, doit rester du domaine souverain. Il faut d'ailleurs à ce titre rappeler que, du point de vue juridique, il n'y a pas de difficulté majeure pour les pays européens à préserver leur souveraineté. En effet, l'article 346, paragraphe 1, du traité de fonctionnement de l'Union européenne précise que « *tout Etat membre peut prendre les dispositions 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* »¹⁹. En 2017, la revue stratégique de défense et de sécurité nationale a mené, de ce point de vue, une étude dans les grandes lignes des domaines liés à la défense, et qui revêtent un caractère plus ou moins déterminant en matière de souveraineté. Il s'agit de l'« *ambition en matière de coopération technologique et industrielle* »²⁰. Rentrer plus en détail, avec la Direction Générale pour l'Armement, dans les milieux et les technologies est à présent essentiel pour fournir aux industriels une vision claire des possibilités qui s'offrent à eux. En

¹⁵ L. Le Fur, *Etat fédéral et confédération d'Etats*, 1896.

¹⁶ H. Bérard, *La souveraineté et ses limites au début du XXIème siècle*, [s.d.].

¹⁷ N. Gnesotto, *L'Europe de la défense, une relance et quelques nuances.*, 19 décembre 2017.

¹⁸ H. Bérard, « La souveraineté et ses limites au début du XXIème siècle », *op. cit.*

¹⁹ *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (version consolidée)*, Journal Officiel de l'Union européenne, 26 octobre 2012.

²⁰ *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale 2017*, page 69.

matière nucléaire, les choses sont limpides, car la souveraineté nucléaire est une part essentielle de la garantie d'indépendance de la France ; elles le sont beaucoup moins en matière cyber, où les opportunités sont nombreuses, mais où la nécessité vitale de préserver un noyau dur souverain est tout aussi prégnante. Mais la souveraineté a un coût.

1.1.2. La notion de réversibilité dans le choix d'un modèle.

La seconde condition du succès que nous identifions est liée à la réversibilité du modèle choisi. Dans les années 2000, la France a fait le choix de renoncer à sa souveraineté en matière de munitions de petit calibre, pour des raisons économiques, et de ne pas relancer une production nationale. On peut néanmoins penser que s'il s'agissait de retrouver toute notre autonomie dans le domaine, cela serait possible à un coût qui n'aurait rien de comparable avec le développement d'un sous-marin nucléaire où la perte de compétence aurait un caractère presque irréversible. Elle conserve néanmoins une maîtrise technologique sur les moyens et gros calibres²¹, ce qui permet d'envisager, du moins en matière de compétences, qu'une certaine réversibilité est possible²². On peut regretter le choix effectué, très symbolique, mais on peut aussi prendre acte de cette réalité et en mesurer les impacts et les risques, tout en le conservant à l'esprit comme exemple de dépendance stratégique.

Il s'agit donc précisément de mesurer quelle part d'irréversibilité on accepte dans un partenariat, ou, dit autrement, quel prix la nation est prête à payer en cas de retour en arrière. En effet, négliger l'étude de cette hypothétique nécessité consiste à faire le pari qu'aucune surprise stratégique ne pourrait nous y contraindre. Cette question ne peut donc être écartée et la réponse apportée par domaine permettra d'adapter eu mieux et dans le détail la coopération. C'est une part essentielle de la mesure du risque auquel les responsables politiques doivent être confrontés pour décider en toute connaissance de cause.

²¹ L'entreprise Nexter Systems est le premier fournisseur européen de ces munitions.

²² De fait, Nexter n'étant pas intéressé pour relancer cette filière, une filiale de Thalès, TDA Armements a répondu en 2017 à l'appel de M. Le Drian pour recréer cette capacité en France. La production devrait être réalisée en Bretagne.

1.1.3. L'adéquation au besoin dans le cadre d'une coopération industrielle.

La troisième condition du succès que nous relevons est l'adéquation au besoin. Il s'agit pour le partenariat, l'évolution structurelle ou le programme envisagé de répondre effectivement à un besoin opérationnel. Il s'agit ici de la difficulté classique de la coopération industrielle, qui doit faire converger le besoin (dans ses aspects opérationnels et politico-industriels) avec le calendrier des partenaires. Le débat actuellement mené avec les Allemands sur le char du futur témoigne de la pertinence de cette condition. En effet, en France, la culture du combat de char relève plus de l'« école russe »²³, qui développe une cavalerie dans la profondeur équipée d'un char d'exploitation quand l'infanterie anti-char et l'artillerie combinent leurs effets pour mener le combat de rupture contre les chars ennemis. L'« école allemande »²⁴, de son côté, perçoit le char comme l'arme de la rupture dans le cadre d'un combat de chars. L'opposition, dans la culture militaire, entre char moyen d'exploitation français et char lourd de rupture allemand constitue donc un premier frein à la coopération.

De surcroît, la manière de conduire le programme diverge. Tout d'abord parce que dans la culture allemande, la prédominance de la technique sur le besoin opérationnel est culturelle, quand en France l'industriel cherche d'abord à répondre au besoin opérationnel identifié. Ensuite parce que les calendriers ne sont pas coordonnés ; en effet, les Allemands doivent remplacer leur char Léopard d'ici 2030, alors que les revalorisations du char Leclerc vont lui permettre de rivaliser avec les meilleurs chars du monde jusqu'en 2040. Dans ce cas, si la France doit remplacer ses chars à échéance de 10 ans et l'Allemagne de 20 ans, qui choisira, sachant que le compromis impliquerait une perte financière pour les Français et un trou capacitaire pour les Allemands ? Enfin parce que les Allemands travaillent par « *évolution du programme Léopard* » quand les Français repensent à un « *système d'armes complet* »²⁵. Le développement de cet exemple montre à grands traits l'importance de l'adéquation du programme au besoin opérationnel. Un programme qui n'arriverait pas au bon moment, ne saurait pas s'intégrer dans la culture du combat interarmes français et ne serait qu'une évolution d'un programme antérieur peinerait à l'évidence à répondre au

²³ État-major de l'Armée de terre, dans une conférence donnée à l'École de guerre en mars 2018.

²⁴ Ibid., cette culture est notamment partagée avec les britanniques.

²⁵ Entretien mené le 28 février 2018 à Versailles avec un responsable d'unité chez Nexter Systems.

besoin des armées pour faire face aux nouvelles menaces. C'est l'un des rôles du Groupe d'Expertise de la Menace Prospective (GEMP) d'identifier et de caractériser les ruptures auxquelles nous serons susceptibles d'être confrontés demain.

Choix de souveraineté à travers l'identification des domaines intouchables, mesure de la réversibilité à travers la part d'autonomie dont on accepte de se défaire et adéquation au besoin opérationnel dans le développement du partenariat forment ainsi le triptyque des « valeurs » ou « conditions du succès », qui fixent le cadre dans lequel les opportunités peuvent être saisies. Ce sont les conditions essentielles pour envisager de pousser la réflexion plus avant. De manière générale, l'Europe, comme première économie mondiale, offre à l'évidence un espace d'opportunités indéniables pour le développement économique des industries françaises. En dépit d'une économie de défense relativement faible²⁶ comparativement à l'effort américain ou à l'économie européenne globale, le rayonnement des industries de défense, en particulier à travers la recherche duale, est un moteur puissant d'innovation. Lorsque la Commission annonce que « *le programme devrait viser à renforcer la compétitivité de l'industrie de la défense de l'Union, [...], en soutenant la coopération entre entreprises durant la phase de développement de produits et de technologies de défense* »²⁷, on ne peut qu'y voir une opportunité. Mais il n'y a pas d'opportunité sans risque. Pour fixer les limites, il faut donc aussi évaluer le risque en vue de discriminer les opportunités.

1.2. Des critères d'évaluation permettent de mesurer la pertinence d'une coopération industrielle de défense.

Ainsi, si les conditions essentielles que nous avons évoquées sont remplies, il est possible d'analyser les enjeux qui régissent l'équilibre entre indépendance nationale et autonomie stratégique européenne dans le cadre d'une coopération voire d'une fusion industrielle au niveau européen. De même, l'opportunité d'un partenariat, d'une fusion voire d'une intégration industrielle peut être évaluée, tant dans son objet que dans les

²⁶ Sur ce sujet, on pourra utilement consulter le rapport 2017 du secrétaire général l'OTAN, Jens Stoltenberg, paru le 13 mars 2017.

²⁷ Règlement du parlement européen sur le développement de la BITDE, Commission européenne, 7 juin 2017.

partenaires envisagés. Cela nécessite d'en mesurer certains risques, afin de pouvoir finalement effectuer avec pragmatisme un choix objectif.

1.2.1. Indépendances nationales et autonomie stratégique européenne.

La question de la souveraineté européenne se pose de la même manière que précédemment car on peut considérer que c'est l'indépendance (ou l'autonomie stratégique) de la France dans les domaines identifiés qui peut permettre l'émergence d'une autonomie stratégique européenne. Les raisons à cela sont nombreuses, au premier rang desquelles la capacité pour l'Europe à s'affranchir du « grand-frère » américain ; c'est aussi une opportunité de développer des « leaders » mondiaux européens, de garantir à l'Europe une autonomie d'appréciation et de contrôle, préalables essentiels à une autonomie de décision et d'action. Deux exemples peuvent permettre d'appuyer cette idée. L'exemple nucléaire, tout d'abord, est caractéristique de la singulière crédibilité d'un pays européen, la France, indépendant sur la scène internationale si on le compare aux autres, et crédible dans sa stratégie de dissuasion. Dans la recherche d'une souveraineté européenne, la France doit alors se battre pour le « *partage équitable des risques et des coûts* »²⁸, qui ne doit pas être qu'un vœu pieux de la Commission. Le second exemple pourrait être le système HELIOS. Bien que le programme soit financé à 95% par la France, les droits de tirage de photos satellites restent soumis à un vote à l'unanimité²⁹. Il faut espérer que le lancement de la Composante spatiale optique (CSO) rééquilibrera cela, en particulier avec la participation financière de l'Allemagne³⁰.

La recherche d'une forme d'autonomie stratégique européenne est donc l'un des enjeux majeurs que nous pouvons identifier et qui passe par le développement d'une forme d'indépendance technologique. Sans reprendre l'intégralité des critères identifiés au préalable, pour la France, deux aspects nous semblent fondamentaux à préciser : l'acquisition d'une forme d'indépendance vis-à-vis des Etats-Unis, et la maîtrise de la chaîne industrielle complète, depuis les impacts en matière de propriété intellectuelle jusqu'à l'approvisionnement en pièces détachées. Lorsqu'il est par exemple envisagé

²⁸ *Lancement du fond européen de la défense, communication de la commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions, op. cit.*

²⁹ Entretien avec un spécialiste du renseignement image le 11 octobre 2017 à Creil.

³⁰ L'Allemagne a annoncé une participation à hauteur de 200m€ dans ce projet.

que l'UE pourrait louer « *des capacités auprès du secteur privé* »³¹, cette piste est intéressante dans la mesure où elle garantit l'autonomie européenne. Mais si l'UE loue des satellites ou des avions américains, quelle utilité pour la BITDE ? Lorsque les Suédois achètent américain plutôt qu'europpéen ou que les Allemands étudient la possibilité de remplacer une partie de leurs avions de chasse Tornado par des F35 américains, on comprend que le chemin à parcourir reste long. Aujourd'hui, la supériorité technologique américaine est clairement une arme de contrainte sur les alliés, en particulier au sein de l'OTAN. Et même en dehors de l'OTAN, la réglementation ITAR³² permet aux Américains de faire prévaloir, dans tous ces domaines, l'intérêt américain, dans la mesure où les États-Unis conservent un droit de regard voire d'usage sur l'utilisation des technologies exportées. *A contrario*, il s'agit d'une réelle opportunité pour les entreprises européennes de développer des systèmes concurrents et à l'exportation facilitée, ce qu'elles ont commencé à faire depuis quelques années. L'enjeu d'indépendance vis-à-vis des États-Unis est donc majeur, pour construire une forme de souveraineté ou du moins d'autonomie européenne, qui peut, en particulier, se baser sur les expertises et les souverainetés nationales.

Quel que soit le choix envisagé, il doit aussi être pesé à l'aune des enjeux de propriété intellectuelle. Cet enjeu est un impératif pour les industries européennes, mais aussi nationales, d'assurer leur sécurité voire leur survie en préservant leurs secrets industriels. Cette préservation passera parfois par la protection des brevets, parfois par la confidentialité technologique pour ne pas donner de piste de recherche aux concurrents, ou encore par la maîtrise des capitaux européens afin d'éviter, par exemple, leur affectation à des entreprises sous contrôle extra-européen. Au risque de tomber dans l'angélisme ou l'idéologie mentionnés en introduction, il ne faut pas oublier qu'il ne s'agit industriellement « *pas de coopération, mais de vraie compétition, sans merci, (où) chacun joue sa capacité technologique et donc sa peau* »³³, comme l'exprime clairement l'Amiral Dufourcq. Le développement d'une BITD passe par le financement de la recherche et des études amont. Dans cette compétition intellectuelle,

³¹ *Lancement du fond européen de la défense, communication de la commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions, op. cit.*

³² *International Traffic in Arms Regulations, réglementation américaine sur le trafic d'armes au niveau international.*

³³ M. Lefebvre, « *Où va l'Europe de la défense ? Trois questions à Maxime Lefebvre* », Institut Montaigne, 12 juillet 2017.

il est indispensable pour les États de contrôler très scrupuleusement la propriété intellectuelle. Cela peut nécessiter pour la DGA³⁴ de « jouer » sur les droits de propriété intellectuelle, en envisageant par exemple de mutualiser des activités qui ne sont pas classifiées « secret défense », en protégeant en interne les points qui paraissent stratégiques. En effet, quel avantage pour nous si l'Allemagne récupère des compétences industrielles françaises ? Ces avantages peuvent ponctuellement exister, du fait de compensations choisies, mais cela doit être parfaitement mesuré. A cet égard, le dispositif de protection du potentiel scientifique et technologique de la nation garantit en France la souveraineté ; mais s'il vise à « *protéger les accès aux savoir, savoir-faire et technologies les plus « sensibles » des établissements publics et privés* »³⁵, en dissuadant toute tentative mal intentionnée, il n'exclut pas les risques, qu'ils soient opérationnels à travers les services spécialisés étrangers ou économiques au regard de la question de la rentabilité. C'est à cette condition du respect des souverainetés nationales que l'indépendance de la propriété intellectuelle européenne pourra trouver sa place.

1.2.2. Objet de la coopération et choix des partenaires.

Comme dans tout destin collectif, l'intérêt de s'associer est directement lié à la capacité d'atteindre seul son but. Il est aussi lié au potentiel constat que les partenaires envisagés sont tout simplement considérés comme meilleurs, c'est-à-dire plus capable de répondre au besoin opérationnel en question. Ces critères de « bon sens » peuvent représenter le premier filtre de l'évaluation de la pertinence, tenant compte des aspects à la fois techniques et financiers. A titre d'illustration, il était clair qu'un projet spatial de l'envergure du Lanceur d'Ariane group était illusoire à conduire en franco-français.

L'intérêt majeur est évidemment d'ordre économique, ce qui ne doit pas surprendre lorsqu'il est question de développement industriel. En soi, l'investissement national a toutes les raisons d'être aussi rentable que l'investissement européen. Comme l'ont bien identifié les experts européens de la Commission dans leurs propositions de

³⁴ Direction Générale de l'Armement

³⁵ Cf. le dispositif de protection du potentiel scientifique et technique de la nation. <http://www.sgdsn.gouv.fr/missions/protection-du-potentiel-scientifique-et-technique-de-la-nation/le-dispositif-de-protection-du-potentiel-scientifique-et-technique-de-la-nation-faq/>

développement industriel dans le domaine de la défense, « *les investissements dans le secteur de la défense ont des effets multiplicateurs positifs considérables sur le PIB, la fiscalité et l'emploi [...]. La recherche et le développement [...] sont par ailleurs à l'origine de transferts de technologies importants* »³⁶. Sans considération de l'opportunité d'y affecter des ressources, le secteur de la défense est donc un secteur très rentable économiquement. Mais les fonds nécessaires sont importants, souvent hors de portée, en l'état actuel des finances publiques, des pays européens. D'où l'intérêt de s'accorder. Encore une fois, l'exemple d'Ariane Group est particulièrement notable, à la fois par les succès de leurs lanceurs, mais aussi par le fait *que, selon eux, « un euro investi dans l'exploitation spatiale génère jusqu'à 20€ »*³⁷ de retombées économiques. Il y a donc un vrai enjeu et une vraie opportunité économique, en plus des enjeux stratégiques et scientifiques. C'est aussi un succès européen par le partenariat à 13 pays et l'acquisition d'une indépendance stratégique européenne. A cet égard, il faut néanmoins noter que les commandes institutionnelles ne suffisent pas à soutenir cette entreprise. Quand les Russes, Américains ou Chinois subviennent aux besoins de leur industrie spatiale, l'entreprise européenne doit aller conquérir commercialement « *50% du marché mondial* »³⁸ pour rester rentable. Aujourd'hui, le seul client militaire d'ArianeGroup est la France. Si cela facilite d'un côté la confidentialité des travaux sur les sujets militaires, réalisés par des ingénieurs français sur le sol français, cela témoigne d'un autre côté du manque de conscience européenne quant aux enjeux de l'indépendance stratégique. L'intérêt économique peut également s'entendre sur le long terme, par des économies d'échelle tout au long de la vie du parc. C'est ici qu'intervient toute la chaîne de valeur des entreprises, ainsi que la formation du personnel technique ou les opérations de maintenance, d'évolution du matériel et de fourniture de pièces détachées. Lorsque l'on aborde la question du long terme, on peut mesurer l'impact de la dépendance stratégique dans le cadre d'une intégration européenne. En effet, la solution envisagée par l'Europe est d'« *intégrer ses meilleures capacités industrielles et technologiques* »³⁹. Cette question de l'intégration est déterminante, car la réponse qu'on y apporte conditionne l'engagement sur la longue durée, donc la souveraineté que l'on concède ;

³⁶ Règlement du parlement européen sur le développement de la BITDE, op. cit.

³⁷ Visite effectuée sur le site des Mureaux le 3 janvier 2018.

³⁸ Ibid.

³⁹ F. Mogherini et J. Katainen, Document de réflexion sur l'avenir de la défense européenne, op. cit.

car on ne peut écarter l'hypothèse d'un frein ou blocage, par exemple, d'approvisionnement en pièces détachées par un pays en cas de différent diplomatique majeur. Comme cela a été écrit dans la revue d'économie industrielle, « *le principe d'autonomie repose sur l'indépendance de l'Etat en matière d'approvisionnement extérieur pour l'acquisition de systèmes d'armes [...]* »⁴⁰

Mais il faut aller plus loin, notamment dans l'évaluation du ou des partenaires, et de l'intérêt de s'entendre. L'évaluation du partenaire passe bien entendu par la question technologique, mais aussi et surtout par la question politique et diplomatique. L'exemple du programme de développement de sous-marins que la France développe au profit du Brésil caractérise parfaitement ce que Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense de 2012 à 2017, appelait « *le fondement de ces relations de confiance* »⁴¹, prérequis pour accepter de partager une part de ce qui fait sa souveraineté technologique avec un autre. L'une des difficultés, qui n'est envisagée dans aucun document européen, consisterait en une menace venant de l'intérieur. On peut imaginer, par exemple, l'infiltration de programmes est-européens par des services russes, qui seraient la porte d'entrée vers d'autres programmes européens. Il faudrait alors en la matière que tous les pays bénéficient des meilleures technologies de protection cybernétique, et donc que celles-ci soient partagées par les pays qui ont d'abord su les développer. Qu'un tel partage se fasse à sens unique aurait d'ailleurs de quoi surprendre. Aujourd'hui, ce type de coopération bi ou multilatérale est basé sur la confiance et l'intérêt mutuel des pays partenaires. Dans un cadre supranational, où les pays remettraient une partie de cette confiance dans les mains européennes, l'Europe devra démontrer la pertinence de sa réponse à travers des garanties ou des assurances. Pour ces raisons, en parallèle de l'intérêt économique, de court terme en matière de capacité à investir, et de long terme en matière d'économie d'échelle, il est nécessaire de s'assurer ou de se garantir contractuellement, de la fiabilité des partenaires pour garantir les intérêts français sur le long terme et notamment de la certitude de pouvoir compter sur la chaîne d'approvisionnement européenne. Si le choix est fait de ne pas

⁴⁰ C. Ayerbe, N. Lazaric, M. Callois et al., « *Nouveaux enjeux d'organisation de la propriété intellectuelle dans les industries complexes* », Revue d'économie industrielle, n° 137, janvier 2012.

⁴¹ M. Cabirol, *Défense: le quitte ou double des transferts de technologies*, 9 juin 2015.

partager des technologies pour des raisons de souveraineté, il faut alors se donner les moyens de les conserver car comme l'a noté la commission européenne, « *les coûts des équipements de défense, y compris les coûts de développement, augmentent plus vite que les budgets consacrés à la défense* »⁴²; tout le paradoxe est là, car compte tenu des équilibres financiers, il est devenu habituel de se poser la question de la souveraineté que l'on est capable de se payer.

C'est ainsi que si l'on doit faire appel à des développements aidés, ou partagés avec des partenaires, cela ne peut convenir qu'à des projets n'engageant pas les éléments essentiels constitutifs de la souveraineté nationale.

1.2.3. La mesure des risques, un préalable à la coopération.

Après l'étude de ces intérêts et enjeux des coopérations, fusions ou intégrations, il faut donc en mesurer les risques. Il est intéressant de noter qu'en la matière, la Commission a clairement identifié des risques liés au « *calendrier* », à la « *gouvernance* », aux « *finances* » et aux « *technologies* ». ⁴³ Tous ces risques peuvent naturellement être mis en parallèle des enjeux identifiés supra ; ils doivent aussi être appréciés à l'échelle nationale. La convergence calendaire est, comme nous l'avons vu précédemment, une difficulté classique, car le calendrier détermine le remplacement des équipements, sujet particulièrement sensible dans les armées françaises aujourd'hui ; un retard chez un sous-traitant européen, qu'il soit lié à des difficultés internes ou à des blocages dans le transit de ses produits à travers l'UE, peut mettre en difficulté l'échéancier d'une entreprise engagée avec l'État français. S'il ne s'agit pas d'une spécificité de la collaboration européenne, la probabilité d'occurrence nous semble accrue, et surtout la capacité à réagir peut s'en trouver affectée.

Les risques liés à la « *gouvernance* » ont trait, quant à eux, à la participation de plusieurs acteurs. Celle-ci complexifie l'obtention d'un accord et la gestion des projets tant du point de vue des décisions que de la flexibilité du processus, et donc de sa réactivité. L'obtention d'un consensus, voire de l'unanimité au niveau européen, par exemple dans le cadre de la Coopération structurée permanente (CSP)⁴⁴, montre

⁴² Fiche d'information sur le fonds européen de défense, questions et réponses, op. cit.

⁴³ Règlement du parlement européen sur le développement de la BITDE, op. cit.

⁴⁴ CSP : Coopération structurée permanente, ou PeSCo (Permanent Structured Cooperation). Prévues depuis 2010 mais réellement mises en œuvre en 2017, il s'agit d'une « *disposition du traité de Lisbonne qui introduit la*

clairement la limite d'une coopération très large, en matière de réactivité. La gouvernance permet aussi de mesurer le degré résiduel d'autonomie des pays concernés, dans l'influence développée comme dans le poids pris au sein des projets.

Les risques financiers, quant à eux, ont essentiellement trait à la gestion des surcoûts de développement. L'exemple de l'A400M, dont Vincent Lamigeon nous dit que « *la facture totale atteint désormais plus de 30 milliards d'euros pour 174 appareils, contre 20 milliards prévus en 2003* »⁴⁵, montre la réalité des potentielles difficultés financières qui peuvent être d'ailleurs la conséquence d'autres difficultés, de type calendaire ou de gouvernance.

Enfin, la question de l'exportation doit être pesée. En effet, l'État peut exiger des transferts de technologies et un partage des compétences soulevant des enjeux géostratégiques. La décision d'exporter vers un pays se fait aussi sur la base du risque de déstabilisation régionale, du risque de se retrouver adversaires sur un théâtre ou encore en fonction d'accords politiques ou de défense. L'évaluation commune de ces risques est donc un préalable à la question de l'exportation par des pays européens partenaires. Faute d'accord ad hoc, un État partie prenante de la conception du matériel livré pourrait en bloquer l'exportation.

Les conditions pour mener une coopération industrielle passent ainsi par l'évaluation des intérêts escomptés, de la concordance du calendrier, de la fiabilité du partenaire, tant dans sa volonté que dans sa capacité financière à soutenir le programme jusqu'à son terme, et des enjeux en matière de propriété intellectuelle et d'indépendance stratégique. Tous ces risques doivent être mesurés pour évaluer la pertinence du partenariat.

possibilité pour un noyau d'États de l'Union européenne de développer leur collaboration dans le domaine de la sécurité et de la défense ». Le détail des engagements, modalités et projets sont détaillés dans la *Fiche d'information sur la coopération structurée permanente* éditée par le Conseil de l'Union européenne : https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/pesco_factsheet_09-03-2018_0.pdf.

⁴⁵ V. Lamigeon, « L'Airbus A400M, l'avion qui valait 30 milliards », Challenges, février 2018.

1.3. L'équipement militaire doit s'inscrire dans une approche française qui dépasse le cadre purement économique.

Le développement d'une coopération vise à produire un équipement ou une capacité opérationnelle. Or dans le champ européen, les armées françaises font valoir leur singularité, tant par le fait qu'elles sont actuellement les seules en Europe à pouvoir agir face à un spectre complet de menaces, que par l'expérience qu'elles ont acquise en 30 ans d'opérations extérieures. Cela donne du poids aux exigences opérationnelles des armées françaises, que n'ont pas nécessairement les autres armées européennes. La spécificité française que l'on peut en déduire prend forme sous de nombreux aspects, dont nous en retiendrons trois, qui permettent –au-delà des intérêts économiques partagés par toutes les nations- d'appréhender la globalité d'un projet dans l'industrie européenne de l'armement.

1.3.1. L'analyse de la menace et sa réponse conditionnent la convergence du besoin.

Le programme devant être conçu pour répondre à l'usage des armées autant qu'à la menace, il est nécessaire de l'adapter à un premier aspect de la spécificité, à savoir la question doctrinale. Car ce n'est pas tout de développer une capacité, il faut se l'approprier, et en mesurer la compatibilité avec une doctrine, si ce n'est développer une doctrine spécifique⁴⁶. Certes, une doctrine peut évoluer, mais il y a des permanences, liées essentiellement à notre culture stratégique, comme nous l'avons vu précédemment dans le cas du char de combat. Cela peut être une limite au développement, ou alors une contrainte à imposer à l'industriel. On n'envisage pas ici d'étudier la possibilité de transformer la culture stratégique française en une culture stratégique européenne, ce qui nécessiterait de mener une étude complète sur le sujet. Mais concrètement, on observe que « 80% des marchés publics et plus de 90 % de la recherche et technologie sont gérés à l'échelle nationale »⁴⁷, ce n'est pas sans raison valable, y compris au-delà de l'approche économique ; mais cela démontre aussi que la coopération est une réalité pour les 20% des marchés restants, soit une faible part du sujet. En s'appuyant sur la Revue stratégique de défense et de sécurité nationale de

⁴⁶ C'est le cas par exemple de la Doctrine exploratoire SCORPION, liée à l'arrivée de nouveaux équipements dans l'Armée de terre.

⁴⁷ Fiche d'information sur le Fonds européen de défense, questions et réponses, op. cit.

2017, il serait possible de réaliser une étude par domaine de la proportion de marchés conservés ou à conserver à l'échelle nationale. Mais pour appuyer la spécificité doctrinale, considérons aussi que la France est le seul pays européen à avoir choisi de conserver un modèle complet d'armée, pour préserver sa capacité d'intervention en premier. Ce qui est à la fois le fruit d'une culture stratégique et d'une doctrine d'emploi des forces armées. Le besoin d'intervenir en premier impose donc l'existence en propre des capacités adaptées. Loin d'être un frein au développement de la BITDE, il faut considérer en retour que ce choix d'un modèle complet est aussi une garantie de crédibilité pour nos alliés de s'engager et une possibilité de les intégrer dans nos opérations. Dans ce domaine, l'enjeu d'interopérabilité est une réalité, mais n'est probablement pas décisif car les armées font quotidiennement la démonstration de leur interopérabilité avec nos alliés. En effet, le matériel ne compte que pour une part dans l'interopérabilité, qui est autant conditionnée par l'entraînement en commun ou par l'usage de procédures communes. L'exemple du groupe aéronaval français interopérant avec les Américains en guerre le démontre⁴⁸. En matière doctrinale, notons encore que la France réfléchit à la guerre future⁴⁹, mais reste bien isolée au niveau européen pour mener l'analyse prospective des transformations majeures qui la caractériseront.

1.3.2. Spécificité institutionnelle et liberté d'action.

Le second aspect de la spécificité française qui doit nous faire dépasser l'analyse purement économique est d'ordre institutionnel. Il s'agit du système d'engagement militaire permis par la Vème République, qui offre en effet une réactivité opérationnelle inédite en Europe, du fait d'un Président de la République chef des armées et capable de décider d'une intervention sans l'aval du Parlement. Dans un tel environnement, le libre usage du matériel (en particulier s'il s'est agi d'acquisitions conjointes) est un prérequis à faire valoir dans tout contrat d'importation. Au niveau européen, l'enjeu semble bien moindre que dans le cadre d'une importation ou exportation extra-européenne ; le risque d'un changement de posture inattendu ne pouvant être écarté d'emblée, les pays auraient intérêt à s'en prémunir a priori. On trouve ici aussi la limite

⁴⁸ Le porte-avion Charles De Gaulle a notamment commandé la « Task Force 50 » dans le golfe arabo-persique entre décembre 2015 et février 2016.

⁴⁹ L'Allied prospective meeting à Paris les 25 et 26 avril 2017 a réuni la plupart des alliés occidentaux, mais les débats et travaux prospectifs présentés ont clairement été menés par les Français et les Américains.

de l'« acquisition collaborative d'équipements de défense »⁵⁰ évoquée par la Commission européenne, qui, en dépit d'avantages économiques, de formation voire d'interopérabilité, pose tout de même la question de la liberté d'emploi, de l'entretien (programmé ou non, ce qui peut avoir des impacts contractuels majeurs, voire dans certains cas un possible contrôle de l'usage qui pourrait être exigé au niveau européen. L'acquisition conjointe peut s'approcher dans ce cas d'une forme de location à l'Europe d'un matériel cofinancé. On peut ainsi imaginer un financement européen qui permettrait le développement et l'acquisition de matériel, propriété de l'Union européenne, et mis à disposition des pays membres sous forme de location. L'avantage principal consisterait en une forte capacité d'investissement, qui serait contrebalancée par une dépendance stratégique, en particulier à travers un risque de non disponibilité au moment voulu, voire une utilisation conditionnée par la validation de l'Union. Cette piste pourrait néanmoins, pour certaines fonctions ou programmes, faire l'objet d'une étude détaillée, éventuellement dans le cadre de la CSP, pour déterminer quels pays pourraient être intéressés, pour quelles capacités et sous quelles conditions. Mais en matière de vecteurs stratégiques, dans cet esprit, l'expérience du Commandement européen du transport aérien⁵¹, en dépit d'une forme d'intégration (plus exactement de mise en commun et partage) réussie, n'a pas particulièrement convaincu. La France reste très dépendante à la fois de l'OTAN et de la Russie pour la location d'appareils stratégiques de type Antonov 124. A ce sujet, on pourra utilement consulter le rapport du député François Cornut-Gentille relatif au transport stratégique⁵² pour comprendre les limites juridiques, financières et la problématique du contrôle. Sa conclusion, qui, si elle se rapporte essentiellement aux moyens disponibles reste évocatrice de l'efficacité générale et des limites soulignées, est sans appel : « nous ne pouvons pas transporter nos troupes sans les Russes et les Ukrainiens, et nos Rafale ne peuvent voler sans les Américains »⁵³. La mise en commun des moyens de transport stratégiques n'est donc pas suffisante pour répondre aux besoins européens. Cela signifie qu'il y a une piste pour la France et l'Europe dans ce domaine, où l'indépendance de l'une pourrait servir

⁵⁰ Lancement du Fond européen de la défense, communication de la commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions, op. cit.

⁵¹ Ou EATC en anglais pour European Air transport Command.

⁵² F. Cornut-Gentille, *Rapport d'information relatif au transport stratégique*, 28 mars 2017.

⁵³ *Ibid.*

l'autonomie stratégique de l'autre. Dans l'exemple d'intégration mentionné, il faut également être conscient que, contrairement à ce qu'écrit la Commission⁵⁴, de tels dispositifs n'allègent pas les structures de commandement, mais au contraire créent une seconde structure parallèle aux structures nationales. Elles imposent à la fois des ressources et des moyens, tous comptés en Europe.

1.3.3. La place de la France dans la prospective européenne.

Enfin, la vision prospective des programmes d'armement, portée par la DGA, doit être mentionnée comme un élément clé, catalyseur des stratégies industrielles dans le domaine de la défense, et dont l'impact européen doit être perçu. Son soutien à la BITD permet des retombées économiques des programmes d'armement, sa vigilance quant aux enjeux de souveraineté permet de conserver une capacité à produire les technologies sensibles sur le territoire national, et le financement de la recherche et développement qu'elle opère permet de relever des défis d'innovation majeurs. Lien entre les armées et l'industrie, cet organisme garantit une adéquation entre le besoin et la capacité, en impliquant les militaires par souci de réalité et en travaillant de manière prospective pour identifier les technologies d'avenir. D'une certaine manière, comme nous le verrons, l'Europe cherche à faire de même, en identifiant les secteurs d'avenir, en finançant la R&D et en uniformisant le droit. Dans le développement d'une industrie de défense intégrée, la DGA doit donc devenir un acteur de poids, capable de donner au chef politique les éléments (risques notamment) relatifs aux concessions de souveraineté devenus nécessaires. Deux grands domaines démontrent l'importance de la vision prospective de la DGA. Le nucléaire, et l'espace. Sur ce dernier aspect, la France a depuis longtemps pris conscience des enjeux. Les Allemands y viennent tout juste. Au cours des 12 derniers mois (mars 2017-mars 2018), par exemple, la Russie et la Chine ont procédé chacun à 22% des lancements mondiaux étatiques, les Etats unis à 12%, l'ESA⁵⁵ à 2%. Dans cette preuve de l'absence de volonté européenne, ou de la dépendance consentie par beaucoup d'États, la France démontre encore sa singularité en ayant procédé à 7% des lancements⁵⁶. Si la France a une forme d'autonomie d'appréciation en

⁵⁴ *Lancement du fond européen de la défense, communication de la commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions, op. cit.*

⁵⁵ European Space Agency, Agence Spatiale Européenne.

⁵⁶ Visite effectuée au Centre Opérationnel de Surveillance Militaire des Objets Spatiaux le 7 mars 2018.

la matière, ce n'est le cas de l'Europe qu'à travers la France. Ici encore, on constate que l'autonomie stratégique européenne peut se construire sur les indépendances ou autonomies stratégiques nationales en s'appuyant sur les acquis existants. Elle peut le faire en fournissant un cadre favorable aux développements conjoints, sans pénaliser les pays ayant investi massivement dans ces secteurs stratégiques au profit de pays moins avancés. La maîtrise de l'espace est devenue un enjeu crucial. Aujourd'hui, grâce à la France⁵⁷, l'Europe peut devenir une puissance spatiale, capable de construire des satellites, de les mettre en orbite et de les contrôler, mais elle doit franchir le pas de la maîtrise spatiale en développant une vraie liberté d'action spatiale. Cette liberté d'action dépend aujourd'hui essentiellement de la capacité de l'Europe à développer des moyens de contrôle, notamment du trafic spatial. Elle ne pourra le faire qu'en se reposant sur la France, qui doit obtenir un retour sur la mise à disposition de son expertise. En matière prospective, il y a donc une spécificité française liée à l'organisation et à l'avance technologique dans de nombreux domaines, spécificité qui ne devrait pas s'effacer devant le seul réflexe économique.

Pour expliquer et défendre la spécificité française que nous mentionnons, il nous semble nécessaire de peser dans les organes décisionnels et cabinets au sein de l'Union. Aujourd'hui, l'Allemagne a positionné ses ressortissants sur la plupart des postes qui comptent au sein de l'AED⁵⁸. Il serait donc déjà possible de (ré)-investir le champ de l'AED, qui, notamment, fixe les priorités : *« L'Agence jouera également un rôle clé dans le recensement des priorités définies d'un commun accord par les États membres en matière de capacités de défense dans le cadre du plan de développement des capacités »*⁵⁹ *« ainsi que dans l'harmonisation des prescriptions techniques »*⁶⁰. Il faut donc convaincre l'AED que la capacité voulue et le choix industriel préféré est le bon. Aujourd'hui, les pays européens ont plusieurs lobbyistes à Bruxelles pour influencer les décisions, et notamment la description des normes industrielles pour les Allemands.

⁵⁷ Sur l'avance française dans ce domaine, on pourra se reporter au Rapport (2011 n°42) de la mission présidée par Emmanuel Sartorius, intitulé *Une ambition spatiale pour l'Europe*, et proposé par le Centre d'analyse stratégique.

⁵⁸ AED : Agence européenne de défense

⁵⁹ *Fiche d'information sur le Fonds européen de défense, questions et réponses*, op. cit.

⁶⁰ *Lancement du Fond européen de la défense, communication de la commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions*, op. cit.

Une entreprise comme Naval Group l'a bien compris ; en dépit d'un budget limité (moins de 200000€ en 2017, à comparer à plus de 500000€ en 2010) consacré au lobbying européen, elle a su maintenir 13 lobbyistes quand son concurrent allemand, Thyssenkrupp Marine Systems, (à travers Thyssenkrupp) n'en maintient que 4⁶¹. Mais de manière générale, les entreprises françaises, et les institutionnels, doivent se saisir de cette préoccupation, à la manière de la DGA qui a récemment nommé un Ingénieur général de l'armement au sein de l'agence de normalisation de l'OTAN.

C'est ainsi qu'en France, de manière affirmée comme l'expriment Louis Poulain et Lou Uniack, au moins pour des raisons culturelles, institutionnelles et programmatiques, « *la BITD est au service des armées afin qu'elles puissent assurer efficacement leur mission* »⁶². Cette règle générale peut être diversement appréciée ou se traduire de manière différente en Europe, notamment pour des raisons culturelles ou d'intérêts préalablement évoquées. Les coopérations, intégrations ou collaborations européennes doivent donc être menées en intégrant le fait que l'impératif économique ne doit pas prendre le pas sur l'impératif militaire, qui exige une forme de convergence des intérêts politico-stratégiques pour garantir la convergence du besoin.

2. Les nouveaux projets européens face aux conditions du succès retenues : limites et opportunités.

Le *Document de réflexion sur l'avenir de la défense européenne*, déjà plusieurs fois cité, expose que « *des états membres plus forts et plus souverains dans un monde globalisé nécessitent une plus grande coopération au sein de l'Union européenne* »⁶³. Ce document synthétise les grands projets et ambitions de l'Union en matière de défense. On notera d'ailleurs qu'il parle initialement de projets de coopération tout envisageant à plus long terme une vraie intégration. Elaborés sur la base du Traité de l'Union européenne (TUE) dans le développement d'une Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), les projets sont nombreux, et chacun mériterait une étude détaillée que nous ne pouvons mener ici. C'est

⁶¹ Le détail de ces éléments est accessible sur la plateforme <https://LobbyFacts.eu>, qui collecte et archive les données à partir de l'EU's Transparency Register et de la Commission.

⁶² L. Poulain et L. Uniack, *De l'importance de la base industrielle et technologique de défense*, 4 octobre 2016.

⁶³ F. Mogherini et J. Katainen, *Document de réflexion sur l'avenir de la défense européenne*, op. cit.

pourquoi nous nous intéresserons principalement à l'esprit de ces projets, autour du Fonds européen de défense (FED)⁶⁴, du Programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense (EDIDP)⁶⁵, de la Coopération structurée permanente et du Plan de développement capacitaire (PDC)⁶⁶.

Toutes ces initiatives visent à dépasser ou relancer des projets datant de la création et des premières initiatives de l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR)⁶⁷. Mais si ces récents projets peuvent satisfaire aux critères d'acceptabilité ou de succès retenus en offrant des opportunités, il faut cependant identifier et expliciter leurs limites.

2.1. Les grands traits des nouveaux projets européens.

Au premier abord, on constate dans les nouveaux projets européens un évident changement de posture, du moins dans les volontés politiques. Clairement, il y a une forme de rupture dans la politique européenne, d'abord du fait que la commission

⁶⁴ Le Fonds européen de la défense a été lancé par la Commission européenne le 7 juin 2017. Il a pour objet de « *stimuler les capacités de défense européennes [...] [en] aidant les États membres à dépenser plus efficacement l'argent des contribuables, [en] réduisant le dédoublement des dépenses et [en] obtenant un meilleur rapport coût-résultats [...]* » Il sera doté d'un « *budget de 5,5 milliards d'euros par an* ». Les détails peuvent être consultés dans la *Fiche d'information sur le Fonds européen de la défense*, éditée par la Commission européenne en juin 2017 : www.europa.eu/rapid/attachment/MEMO-17-1476/fr/Defence%20fund%20fact%20sheetFR.pdf.

⁶⁵ « *Partie intégrante du Fonds européen de la défense* », le Programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense a vu son orientation générale définie par le Conseil de l'Union européenne le 12 décembre 2017. Un accord provisoire a été signé le 23 mai 2018, mais les négociations entre États-membres est toujours en cours. Le programme devrait être doté d'un « budget de 500 millions d'euros pour la période 2019-2020 », avec notamment l'ambition de favoriser la « *participation transfrontière des PME* ». Son avancée peut être suivie sur le site du Conseil de l'UE : <http://www.consilium.europa.eu/fr/policies/defence-security/>

⁶⁶ Le plan de développement capacitaire ou processus de développement des capacités, qui date de 2009, s'intègre à présent au volet « capacités » du Fonds européen de la défense. Il vise à « *faire apparaître le besoin collectif et le confronte aux aspirations nationales pour susciter des coopérations multinationales* ». Les détails peuvent être consultés sur le document « *développement des capacités militaires européennes* », publié par l'Union européenne dans le cadre de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) en juillet 2009 : http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede171109factsheemilcap_/sede171109factsheemilcap_fr.pdf.

⁶⁷ L'OCCAR a été créé par la France, l'Allemagne, le Royaume Uni et l'Italie le 12 novembre 1996. Elle a pour objet la gestion des programmes d'armement, dont les plus symboliques sont probablement l'avion de transport A400M ou la frégate multi-missions FREMM. URL : <http://www.occar.int/>.

commence à s'intéresser aux questions de défense⁶⁸, mais surtout parce que, comme l'indique Maxime Lefebvre, « à présent, il s'agit de puiser dans le budget européen pour des activités de recherche militaire voire d'acquisition de capacités militaires »⁶⁹.

Ces nouveaux projets s'inscrivent dans une forme de continuité à travers des objectifs politiques et postulats de départ communs aux précédentes initiatives, et des moyens d'action déjà connus, mais dont l'importance ou le volume caractérise le franchissement d'un cap supplémentaire. Au bilan, l'Europe semble faire un vrai pas en avant avec le lancement de la CSP qui centralise les questions de défense, pousse au dialogue pour faire émerger une vision commune, et incite financièrement les projets de coopération grâce à des dotations qui vont représenter une manne attractive pour les industriels.

2.1.1. Vers une intégration industrielle européenne.

Comme l'explique le rapport Bockel, « la préservation des champions nationaux a conduit à une relative prolifération d'entreprises dont la production est pratiquement identique pour des marchés relativement limités et dont la taille n'a cessé de diminuer au cours de la dernière décennie »⁷⁰. Même si la question est abordée ici sous l'angle uniquement économique, elle ne peut être éludée. C'est ainsi qu'au niveau politique, Frédéric Gouardères explique que le parlement souhaite « faciliter la mise sur pied d'entreprises transnationales »⁷¹ à travers l'intégration des industries actuelles. Il s'agit donc bien d'arriver, *in fine*, à une forme d'intégration, qui pourra prendre du temps ou passer par des étapes intermédiaires telles que les coopérations et partenariats, avant d'en arriver à la fusion des outils industriels européens. Dans son volet capacitaire, le Fonds Européen de Défense ne cache pas son ambition de créer des « entreprises communes, [...], encourager les acquisitions conjointes » en instaurant « un système de financement pluriannuel »⁷² dont l'objectif est d'épauler les entreprises ou les États dans le développement coûteux de certains programmes. Cette indéniable cohérence dans l'objectif économique et politique compte tenu du coût des nouvelles technologies est

⁶⁸ Sans toutefois remettre en cause l'article 346 du Traité de fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) qui permet aux États de prendre les mesures estimées nécessaires de protection de leurs intérêts en matière de sécurité et d'armement.

⁶⁹ M. Lefebvre, « Où va l'Europe de la défense ? Trois questions à Maxime Lefebvre », op. cit.

⁷⁰ J.-M. Bockel, *Etat de la base industrielle de défense européenne*, Rapport général de la Commission de l'économie et de la sécurité à l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, 7 octobre 2017.

⁷¹ F. Gouardères, *Fiche technique sur l'Union européenne - l'industrie de la défense*, juin 2017.

⁷² *Ibid.*

claire et compréhensible. En raison de la rapidité d'évolution des technologies, en particulier numériques, Maxime Bouvet estime qu'« *il est probable que la nouvelle frégate de DCNS⁷³ doive être étudiée pour fonctionner dans un environnement 12G en fin de vie* »⁷⁴. La question de la capacité de la France à absorber ces évolutions technologiques en matière de R&D, ou pour être plus exact à investir suffisamment dans ces domaines, doit se poser. D'après le rapport Bockel, « *entre 2006 et 2013, les dépenses de R&D en matière de défense ont, selon les estimations, chuté de 21% dans les États membres de l'Union européenne (EUISS Yearbook)* »⁷⁵. Selon la réponse qu'on apporte donc à cette question des technologies toujours plus coûteuses (le tout technologique n'étant pas nécessairement la seule réponse possible), selon la volonté politique qu'on consent et les moyens qu'on accepte d'y consacrer, on peut déterminer la part de cette évolution prévisible qui doit être partagée ou intégrée au sein de l'UE. Rappelons que le FED a notamment pour objectif d' « *inciter à la construction de chaînes d'approvisionnement transfrontalières concurrentielles et intégrées* »⁷⁶. L'intégration de cette chaîne de valeur des entreprises est aussi au cœur du sujet. En effet, selon le domaine considéré, une partie peut rester souveraine, une autre être partagée, et il est possible de mettre en place des garanties qui dissuadent de tout manquement aux engagements. Dans cet exemple des pièces détachées, il reste néanmoins le risque, dont l'actualité nous rappelle la pertinence de son analyse, d'un pays qui quitterait l'Union européenne ; auquel cas, il est nécessaire de prévoir un dispositif de compensations et/ou de sanctions qui préserve les accords, au-delà de la structure européenne si nécessaire. Car la vulnérabilité pourrait être d'ordre stratégique. L'indisponibilité de certains composants électroniques du fait d'une rupture politique quelconque pourrait mettre des entreprises de défense dans la même position que Toyota, Honda, Suzuki ou encore Mitsubishi qui ont été contraints d'arrêter des usines de production suite au désastre de Fukushima. On peut se souvenir par ailleurs que Peugeot et Citroën avaient également été touchés. La vulnérabilité des entreprises face au risque de dépendance extranationale doit donc être mesurée.

⁷³ En 2017, DCNS est devenu Naval Group.

⁷⁴ M. Bouvet, *Le poids de la Base Industrielle et Technologique de défense (BITD) dans les pôles de compétitivité*, 22 juillet 2016.

⁷⁵ J.-M. Bockel, *Etat de la base industrielle de défense européenne*, op. cit.

⁷⁶ *Ibid.*

De la même manière mais à l'export, la question de la maîtrise des transferts de technologie se pose, au niveau étatique puis intra et extra-européen en cas d'intégration industrielle. Aujourd'hui, le rôle de la DGA et de la CIEEMG⁷⁷ est crucial. Si tous les pays peuvent jouer des « *clauses de non réexportation et de certificat d'utilisation finale* »⁷⁸ évoqués par Michel Cabirol, l'industrie française fait partie des industries les plus avancées dont les transferts de technologie représentent un enjeu majeur. Si l'on prend l'exemple de l'avion de combat du futur, il capitalisera nécessairement sur les expertises techniques existantes. Or « *50% des brevets suivis par la DGA sont liés au programme Rafale* »⁷⁹. L'enjeu de l'éventuelle construction d'un avion hors de France prend alors tout son sens. De la même manière, comme l'indique Michel Cabirol, le sous-marin « *S80 a été développé [...] à la faveur des transferts de technologie initiés par le programme Scorpène mené en partenariat avec DCNS* »⁸⁰. Une forme de concurrence intra-européenne entre les industries française et espagnole a donc pu voir le jour et témoigne de la pertinence de cette question pour des pays technologiquement avancés, en cas d'export hors UE d'un produit développé par l'industrie européenne.

2.1.2. Facteur et pressions économiques.

Selon Philippe Camus, « *l'Union Européenne a évalué le coût de l'absence d'une Europe de la défense intégrée [...] de l'ordre de 100 milliards d'euros par an* ». En y regardant de près, on peut donc considérer que cette permanence dans l'analyse politique et économique des choses trouve sa source dans deux postulats de départ simples que sont d'abord l'impossibilité pour les entreprises de résister à la pression économique mondiale en-dessous d'un seuil (ou d'une taille) critique qui n'est jamais défini, et ensuite la nécessité de s'affranchir des frontières intra-européennes. On retrouve ces postulats à l'origine de certaines propositions du Fonds européen de la défense (FED) : « *Par exemple, des États membres pourraient investir ensemble dans la technologie des*

⁷⁷ Commission Interministérielle pour l'étude des exportations de matériel de guerre.

⁷⁸ M. Cabirol, *Défense: le quitte ou double des transferts de technologies*, op. cit.

⁷⁹ Commandement de la défense aérienne et des opérations aériennes (CDAOA) lors d'une conférence donnée à Lyon le 7 mars 2018.

⁸⁰ M. Cabirol, *Défense: le quitte ou double des transferts de technologies*, op. cit.

drones ou acheter des hélicoptères en grandes quantités afin de réduire les coûts »⁸¹. Mais que représente cette proposition au juste ? S'il s'agit de ne conserver qu'un seul fabricant d'hélicoptères en Europe, en lieu et place des deux grands que sont Airbus et Leonardo auxquels il faut rajouter des équipementiers importants tels que Fokker, cela implique qu'il faut choisir parmi ces industriels celui qui sera privilégié dans le cadre de l'UE pour l'achat d'hélicoptères en grande série, quitte à procéder au préalable à une série de fusions ou d'acquisitions. Cela impliquerait de dépasser le concept d'une coentreprise européenne, telle que NHIndustries en charge du programme NH90. On le voit donc, le postulat qui pose la nécessité de disposer d'une grosse entreprise d'hélicoptères à laquelle seraient abonnés tous les pays européens reste à cette heure un vœu pieux qui ne tient pas compte des réalités industrielles. Quant à la volonté transfrontalière, le Fonds spécial pour les PME est clair : « Une part du budget du programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense sera affectée à des projets favorisant la participation transfrontières des PME dans le cadre des priorités en matière de capacités stratégiques ». La nécessité de s'affranchir de frontières est donc également un postulat de base permanent dans les projets de l'UE, mais il y a tout de même dans cette initiative du FED, une piste intéressante qui peut permettre de faciliter l'accès des PME au marché européen en les incluant « dans les chaînes d'approvisionnement »⁸². Permettre une plus grande fluidité dans les accords ou échanges transfrontaliers est l'essence même du projet européen initial ; on observe que dans cette dynamique intellectuelle, le secteur de la défense freine d'une manière qui peut sembler anachronique, mais pour les raisons évoquées précédemment d'indépendance et de souveraineté.

2.1.3. Une mise en œuvre ambitieuse.

Pour mettre en œuvre cette politique et ces nouveaux programmes, des moyens relativement nouveaux sont proposés. Le Fonds européen de défense dont il était question ci-dessus comprend trois volets : un volet conseil, un volet administratif et un volet financier. Les premiers moyens directement attractifs sont des moyens de financement, et c'est clairement l'aspect financier qui retient l'attention des entreprises.

⁸¹ Fiche d'information sur le Fonds européen de défense, questions et réponses, op. cit.

⁸² Ibid.

Le Fonds vise notamment à « *renforcer la solidarité, y compris au moyen d'une implication du budget de l'UE* ». Il bénéficie de « *la mise en place de mécanismes de financement conjoints* »⁸³, ce qui représente l'une des initiatives financières majeures qui peut permettre de mettre en œuvre des projets développés dans le cadre de la nouvelle CSP.

L'implication du budget de l'UE est donc l'évolution majeure, mais c'est aussi le montant consacré qui est significatif car, selon le FED, « *jusqu'en 2020, la Commission allouera un budget de 590 millions d'euros au Fonds européen de la défense. À partir de 2020, elle propose d'allouer au minimum 1,5 milliard d'euros par an* »⁸⁴. Très concrètement, cela se fera par la mise en place d'« *instruments financiers appropriés, comme le capital-risque ou les fonds propres* » ou encore par le fait de « *fournir des conseils ou des services administratifs* »⁸⁵. La Commission européenne est néanmoins bien consciente des obstacles juridiques qui pourraient se faire jour et de la nécessité de bénéficier d'un « mandat » en bonne et due forme, qui imposera l'implication de la Cour de justice européenne. On note ici la complexité européenne, dont on peut se demander si elle est nécessaire pour collaborer autour d'un projet commun. Finalement, à travers les opportunités financières proposées, cette administration peut apparaître comme un risque à maîtriser dans la conduite de ces projets, ce qui n'est pas sans ironie pour un mécanisme dont la vocation est d'aider les pays et entreprises à collaborer. Dans la pratique, l'OCCAR prépare un mécanisme de mise en commun des ressources budgétaires alors que l'AED met en place un mécanisme financier coopératif (MFC) qui permettrait d'« *échanger des avances remboursables* »⁸⁶.

Le second volet directement concerné par ces évolutions est la recherche et développement. En la matière, le mécanisme reste pour l'heure peu ambitieux. Le coût de la R&D est tel qu'un budget de 25m€ pour 2017 ou 40m€ pour 2018 limite les possibilités. De plus, se concentrant sur les « *technologies de défense critiques* » et sur la

⁸³ *Lancement du Fond européen de la défense, communication de la commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, op. cit.*

⁸⁴ *Fiche d'information sur le Fonds européen de défense, questions et réponses, op. cit.*

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ *Ibid.*

« *recherche exploratoire et de rupture* »⁸⁷, le champ d'application de ce budget sera restreint. La nouveauté cependant réside dans le fait que depuis 2014⁸⁸, le Programme civil de l'Union pour la recherche et l'innovation, Horizon 2020, s'est ouvert de manière plus marquée aux projets à usage dual (civil et militaire). Il vise à « *rassembler et faire coopérer tous les acteurs du domaine de la sécurité* »⁸⁹ pour soutenir la recherche. Progressivement, le Fonds européen de la défense devrait prendre le relais avec le développement d'un « *programme européen de recherche dans le domaine de la défense* »⁹⁰. Pour l'heure, c'est le plan d'ensemble de recherche stratégique (OSRA)⁹¹, qui traduit la priorité capacitaire en objectif de recherche, en prenant en compte les technologies disponibles ou à venir. On mesure bien ici les enjeux que nous évoquions préalablement, et qui sont relatifs à la protection du secret industriel et de la propriété intellectuelle sur lesquels nous reviendrons. Au sein des entreprises, la recherche de développement d'équipements à usage dual est déjà d'actualité (Airbus Hélicoptères et son projet H160 en est un bon exemple), ce qui permet de « *réduire les risques, les coûts et le soutien* »⁹², mais l'appui de l'Union en la matière aura certainement un poids important en termes financiers.

Quant au développement capacitaire, il ne s'agit pas d'une nouveauté. Le Plan de développement capacitaire est aujourd'hui structuré autour de 90 programmes, dont le ravitaillement en vol, les Airbus A330, les MRTT, l'entraînement ou l'entretien de la flotte. Ces développements capacitaires ont pu faire leurs preuves, mais leur pertinence comme structure du développement d'une Europe de la défense reste débattue car, testée depuis longtemps, cette solution n'a pas réellement permis de faire émerger une cohérence européenne de défense. L'objectif du Programme européen de développement industriel de défense est de faire participer la Commission européenne

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ En juin 2015, la Commission européenne a fait paraître un *Guide d'accompagnement pour les régions et les PME* relatif aux « *financements communautaires pour les biens et technologies à double usage* » où elle expose les conditions pour bénéficier d'un financement direct ou d'un soutien indirect aux applications duales, selon le niveau de maturité technologique et la destination du produit.

⁸⁹ F. Gouardères et S. Horl, *Fiche technique sur l'Union européenne - l'industrie de la défense*, février 2018.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ Le plan stratégique d'ensemble pour la recherche, ou Overarching Strategic Research Agenda (OSRA) a été produit par l'AED en 2015. Les détails sont consultables à travers une fiche de présentation de l'OSRA sur le site de l'AED : <https://eda.europa.eu/docs/default-source/brochures/eda-osra-brochure.pdf>.

⁹² *Ibid.*

à hauteur de 20% du budget pour 80% par les Etats, en trouvant des programmes suffisamment mûrs pour lesquels la Commission pourrait donner un coup de pouce. On doit ici souligner la difficulté de proposer un programme suffisamment mûr, c'est-à-dire dont les études amont, les plus coûteuses, auront déjà bien avancé, dans le cadre d'un partenariat européen, qui pourrait bénéficier de l'aide de la commission dans les conditions fixées. Le cadre restrictif et l'évaluation de la maturité du projet proposé ne fournissent pas aujourd'hui de claires perspectives pour les programmes conduits. On peut dès lors envisager que les négociations seront âpres à Bruxelles lorsqu'il s'agira de faire bénéficier un projet de l'appui communautaire, comme dans le cadre de la CSP.

Dans ces nouveaux projets européens, on constate donc à la fois une continuité dans les politiques poursuivies mais un changement d'échelle avec l'intéressement direct de la Commission aux affaires de défense. Cette bascule du domaine réservé des États à l'alignement des politiques industrielles de défense avec celle des autres pans de l'économie marque le franchissement d'un nouveau cap. Rappelons que la coopération structurée permanente était au départ constituée d'un noyau dur de pays motivés, pour gagner en efficacité et en réactivité au regard des expériences passées. Aujourd'hui, 25 pays font partie de la coopération, dont un seul suffit à bloquer le processus. La nouvelle efficacité des projets européens reste donc entièrement à démontrer, d'autant plus lorsque la Suède choisit d'acheter américain (missile Patriot) au lieu d'italo-français (missile Aster) alors que le missile européen est moins cher que le missile américain. A propos de la CSP et de la planification de défense coordonnée, l'Amiral Dufourcq explique qu'il s'agit « *de bonnes idées, mais ce sont celles d'hier* »⁹³. On peut donc se demander si ces idées sont de mauvaises idées et des erreurs qui se répètent, ou si ce sont de bonnes idées, arrivées trop tôt à l'époque de leur initiative originelle et qui bénéficieraient aujourd'hui d'un contexte à présent mûr pour être mises en œuvre.

⁹³ M. Lefebvre, « *Où va l'Europe de la défense ? Trois questions à Maxime Lefebvre* », op. cit.

2.2. Confrontation des nouveaux projets européens aux valeurs essentielles et critères de succès retenus.

Au regard des conditions et critères présentés ci-dessus, certains projets européens suscitent quelques doutes quant à la faisabilité de leur application. Néanmoins, d'autres méritent qu'on s'y attarde car ils offrent des pistes qui pourraient permettre à l'Europe de créer un cadre favorable et des leviers de développement pour nos entreprises. C'est pourquoi, au-delà de la continuité des politiques évoquée, il faut aller plus loin et analyser jusqu'où va l'ambition de la Commission européenne en matière d'intégration industrielle. L'esprit de cette ambition est traduit en trois niveaux, décrits par la Commission comme des scénarii, dont nous allons analyser les grands traits pour en mesurer ensuite les impacts.

2.2.1. Les scénarii, perspectives de la Commission.

Le premier scénario consiste en une « *coopération en matière de sécurité et de défense* »⁹⁴. Dans ce scénario, l'intégration n'est pas totale et la Commission doit composer avec les États volontaires qui déterminent directement la « *marge de manœuvre stratégique de l'Union* » ; la collaboration avec l'OTAN demeure poussée mais « *l'industrie européenne resterait fragmentée* » imposant à la plupart des pays européens de se passer de la « *totalité du spectre de leurs forces armées* »⁹⁵. Dans ce scénario, la résistance des États s'explique par la crainte qu'une entité supranationale ne vienne s'approprier leur souveraineté nationale. En revanche, le fait que leur démarche soit volontaire et éventuellement incitée, les rend proactifs et responsables, y compris vis-à-vis de leur population dans le processus démocratique. Il demeure néanmoins une collaboration poussée avec l'OTAN, au sujet de laquelle nous pensons qu'il faut être prudent dans le domaine industriel, en particulier en matière de cybernétique. Depuis que les Américains ont pris conscience de nos capacités de détection de certains de leurs satellites espions, ils se sont (un peu) ouverts à la coopération dans le renseignement satellitaire⁹⁶. La naïveté n'a pas de place ici, et il ne faudrait pas que la coopération cybernétique avec les Américains (telle qu'elle peut être

⁹⁴ F. Mogherini et J. Katainen, *Document de réflexion sur l'avenir de la défense européenne*, op. cit.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ Entretien avec un spécialiste du renseignement image le 11 octobre 2017 à Creil.

envisagée dans la déclaration UE-OTAN de 2016) « *n'aboutisse à faire profiter l'industrie américaine de l'argent européen* »⁹⁷. Si coopération industrielle il doit y avoir, la collaboration intra-UE⁹⁸ semblerait donc devoir être examinée prioritairement à une collaboration avec l'OTAN.

Le scénario 2 consiste quant à lui en une « *sécurité et défense partagées* ». Le niveau d'intégration est donc plus élevé que dans le scénario 1, et caractérisé par une défense supranationale du territoire européen. Il impliquerait une « *plus grande solidarité financière et opérationnelle* », le partage et la fusion des renseignements et l'exploitation d' « *un corps européen renforcé de garde-frontières et de garde-côtes* »⁹⁹. Les Etats délègueraient donc dans ce cas une partie de leur défense à l'Europe. La question essentielle est ici : qui décide ? Ou plus prosaïquement, quel soldat meurt et quel pays paye pour l'opération envisagée ? Il s'agit donc de comprendre si le sentiment d'appartenance à la communauté européenne est suffisamment fort pour que des soldats acceptent de mourir pour défendre le territoire ou les intérêts communautaires. Dans le cadre de l'ultime sacrifice, on fait appel aux ressorts de la communauté nationale et de l'intérêt supérieur de la nation ; la nation européenne et le sentiment national européen n'existant pas réellement à ce jour, un tel engagement paraît peu probable, ou du moins confidentiel. La France est d'autant plus concernée par cette question essentielle qu'elle est le seul pays européen à disposer d'une armée complète et capable de réagir avec une grande efficacité, y compris dans le spectre haut des menaces. On voit clairement ici la perte de souveraineté que cela engendre, ne serait-ce que du point de vue de la défense du territoire et de ses approches maritimes. Au plan industriel, il s'agirait de passer à des coopérations systématiques pour tous les projets complexes ; de même, l'UE pourrait faire développer par les États-membres des capacités multinationales, voire des capacités directement européennes, notamment en matière spatiale ; ces projets seraient portés par des financements de l'UE visant à favoriser l'industrie de défense européenne.

⁹⁷ M. Lefebvre, « *Où va l'Europe de la défense ? Trois questions à Maxime Lefebvre* », *op. cit.*

⁹⁸ Dans une économie mondialisée, la question intra-UE pose la problématique des filiales (américaines par exemple) stationnées en Europe. Une étude particulière pourrait être menée sur le sujet, notamment sur les mesures permettant de préserver les développements menés sur fonds institutionnels d'une récupération par des concurrents extra-européens.

⁹⁹ *Ibid.*

Le 3^{ème} scénario, enfin, envisage une « *défense et sécurité communes* » élaborées « *sous l'impulsion politique [...] des citoyens européens* » et la « *protection de l'Europe deviendrait une responsabilité de l'Union européenne et de l'OTAN* »¹⁰⁰. Ce niveau d'intégration maximale en matière de défense serait conditionné par l'adhésion des peuples, et nécessairement par l'émergence d'une forme de sentiment national européen ; il ouvrirait ainsi la voie plus générale à une supranationalité européenne. Compte tenu de l'attachement important de certains pays à l'OTAN, la responsabilité de la protection de l'Europe serait partagée entre l'UE et l'OTAN. Il s'agirait alors de l'émergence politique d'une Europe unie, mais dont le possible caractère vassalisé auprès des Etats-Unis aurait tout lieu de donner à débattre. Les récents événements politiques en Europe¹⁰¹ laissent à penser que ce scénario relève plus de l'idéologie ou de l'utopie que d'une vision pragmatique et démocratique de l'Europe d'aujourd'hui. L'étude de ce scénario au niveau industriel indique le développement d'une politique industrielle européenne, une synchronisation au niveau européen des priorités des États-membres et l'acquisition en commun des capacités militaires. Ces évolutions impliqueraient de fait une intégration industrielle progressivement globale pour garantir la cohérence des programmes européens et les économies d'échelle.

Au bilan, hormis dans le premier cas, ces scénarii montrent que les pistes de réflexion développées par l'UE ne permettent globalement pas de répondre aux exigences identifiées en première partie. Ils exposent des considérations générales sans approfondir jusqu'aux mécanismes qui permettrait de parvenir aux buts identifiés. C'est pourquoi il paraît nécessaire de dépasser les déclarations politiques pour s'attacher plus en détail aux réalités du moment et impacts concrets.

2.2.2. L'ambition d'intégrer face à la souveraineté.

De ces projets, le premier constat ou analyse à court terme que l'on peut faire est relatif à la souveraineté, car dépasser le cadre du scénario 1 de la commission impliquerait clairement le renoncement par la France à sa souveraineté et, à terme, la disparition

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ Le Brexit comme les élections en Espagne ou en Italie montrent l'actuelle fragilité d'un éventuel « sentiment national » européen.

d'une industrie de défense nationale, éventuellement intégrée à d'autres, mais qui pourrait avoir du mal à peser dans le projet commun face à la puissance industrielle allemande et les coûts est-européens. Aller plus loin que le scénario 1 implique donc de s'engager dans un chemin sans retour possible et dont on ne maîtrise pas les conséquences. Finalement, dans le cadre du premier scénario respecter les points clés des souverainetés étatiques, mesurer la réversibilité des pistes envisagées et s'assurer de la réponse au besoin, tout comme évaluer l'intérêt économique escompté ou l'acquisition d'une forme d'indépendance vis-à-vis des USA, c'est réussir à créer une forme d'interdépendance européenne sans perte de souveraineté dans les domaines clés identifiés. L'Europe pourrait ainsi participer au développement de la BITD en suscitant l'intérêt des industries concernées afin de créer des collaborations sélectives et intéressées. Il est clair qu'en Europe, les pays ont développé de nombreux produits différents, adaptés aux souhaits, besoins et cultures de nombreuses armées différentes. C'est, notamment, ce qui peut donner le sentiment d'une « *coopération dysfonctionnelle et un secteur de la défense fragmenté* »¹⁰² pour ceux qui estiment économiquement intéressant d'uniformiser les choses au niveau européen. Or, comme nous l'avons vu, cela ne peut se faire au détriment des spécificités nationales, ni sans considérer quelle intégration de la chaîne de valeur des entreprises est envisagée, au risque de générer des difficultés sur le long terme.

De plus, au travers notre prisme de la souveraineté, que ce soit au regard de l'acceptation du concept, des acquisitions ou exportations de matériel de guerre, ou encore de la solidarité européenne, il faut noter que tous les pays européens ne vont pas avoir la même acceptation des risques en la matière, pour une raison initiale très simple exposée par l'UE elle-même : « *les différents pays de l'UE ne sont pas égaux en matière de souveraineté « réelle »* »¹⁰³. L'Allemagne n'imagine pas renoncer à une part de sa souveraineté en confiant une part de sa défense à l'OTAN dont elle attend un soutien à travers l'article 5 du traité, quand la France tient à son autonomie stratégique, qui passe notamment par une dissuasion totalement indépendante. Du point de vue des importations ou exportations du matériel, ce sont les questions juridiques sur lesquelles

¹⁰² Fiche d'information sur le Fonds européen de défense, questions et réponses, op. cit.

¹⁰³ *Ibid.*

les pays risquent d'achopper, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur de l'UE. On peut envisager une réglementation qui convienne à tous au sein de l'Union, mais trouver un accord relatif aux exportations hors UE risque de poser beaucoup plus de difficultés, compte tenu des relations internationales que cela impliquerait. On peut aussi se poser la question, si un tel accord était trouvé, de la souveraineté qu'il resterait aux États en matière d'exportation hors UE. Pour l'heure, comme l'indique l'UE, « *l'acquisition demeure essentiellement du ressort des Etats membres. Il est donc nécessaire d'explorer d'autres moyens de les inciter à privilégier l'acquisition collaborative de défense* »¹⁰⁴. Tant que l'on reste dans un système incitatif, on peut considérer que les souverainetés sont préservées, car chaque Etat reste libre de mesurer l'intérêt d'une acquisition collaborative. En cas d'intégration européenne, ce ne serait clairement plus le cas. De même, la mise en œuvre d'une « *solidarité* »¹⁰⁵ européenne évoquée par la Commission demanderait à se voir poser des limites, ou des compensations, car il n'est pas certain que l'intérêt des pays européens dits riches soit de se mettre au service des pays considérés comme moins avancés.

Comme pour l'ASEAN¹⁰⁶, il est aussi possible de passer « *d'une logique plus ou moins étatique (ou imposée par le haut) à une dynamique intégrant les intérêts et aspirations du secteur privé et des entreprises* »¹⁰⁷, sans perdre de vue le caractère singulier de l'industrie de défense et des enjeux de souveraineté. Pour cela, on peut envisager un « *régionalisme ouvert et développemental* »¹⁰⁸, à l'opposé d'une « *entreprise d'intégration économique* »¹⁰⁹ qui, comme nous l'avons vu précédemment, remet en cause les principes essentiels de préservation des intérêts nationaux en matière de souveraineté. C'est le développement d'une autonomie européenne sans perte de souveraineté nationale, qui nous permet de penser qu'il n'y a pas forcément d'antinomie entre plus d'Europe et moins d'autonomie.

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ *Lancement du Fond européen de la défense, communication de la commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, op. cit.*

¹⁰⁶ ASEAN ou ANASE : Association des nations de l'Asie du Sud-Est.

¹⁰⁷ F. Nicolas, *La communauté économique de l'ASEAN, un modèle d'intégration originale*, op. cit.

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ *Ibid.*

2.2.3. Défis industriels de la R&D en commun face aux intérêts nationaux.

Le second constat que l'on peut faire dans l'analyse de ces nouveaux projets est relatif à la R&D. Très concrètement, dans quelle mesure est-ce réaliste de mettre de la R&D en commun ? Selon la Commission, «*Les États membres de l'UE dépensent près de sept fois moins que les États-Unis dans la recherche et le développement dans le domaine de la défense* »¹¹⁰. On peut certes imaginer, au niveau européen, rivaliser avec les États-Unis d'Amérique, mais cela relève de la pure fiction, même en mettant en commun toutes nos capacités. L'objectif politique affiché se heurte donc à la réalité des efforts de défense effectués par les pays européens, quel que soit le consentement accepté en matière de propriété intellectuelle. La richesse d'une entreprise est d'abord immatérielle (ses données, ses réseaux, ses compétences, ses brevets...); la mise en commun de cette richesse immatérielle ne garantit pas son accroissement, mais pourrait tout aussi bien la fragiliser. Néanmoins, il est clairement établi dans le règlement du Parlement européen sur la BITDE que «*la Commission ne devrait pas être titulaire des droits de propriété ou de propriété intellectuelle sur les produits ou technologies résultant des actions financées* »¹¹¹. Il s'agit donc là d'un point essentiel qui peut rendre compatible la recherche et développement communs. En effet, dans ces cas, l'UE est considérée comme un troisième partenaire, un intermédiaire, uniquement financier et administratif. Dans ce domaine Nathalie Chabanne et Yves Foulon alertent sur la nécessité d'«*inscrire la stratégie de notre BITD et de l'Etat dans une vision de long terme [...] plutôt que d'adopter une vision commerciale de court-terme* »¹¹². Il s'agit d'un point de vigilance important en matière d'exportation hors UE, car il y a derrière cela toute la question des compensations. Comme nous avons déjà pu le voir, celle des transferts de technologies revêt un caractère particulier car ils sont devenus une «*condition nécessaire du succès* »¹¹³ selon Jean-Bernard Lévy, pour remporter des contrats, mais présentent le risque, selon Laurent Collet-Billon de créer «*nos propres concurrents à une échéance de dix, quinze ou vingt ans* »¹¹⁴. Au niveau intra-européen, les offsets étant interdits (hors cas très particuliers), la bataille pourrait donc se déplacer

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ *Règlement du parlement européen sur le développement de la BITDE*, op. cit.

¹¹² M. Cabirol, *Défense: le quitte ou double des transferts de technologies*, op. cit.

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ *Ibid.*

sur le champ de l'affectation des tâches dans un projet commun avec les conséquences que l'on peut en déduire en matière d'emploi, de capitalisation sur les compétences, de sous-traitance ou encore de rayonnement au niveau régional. D'où l'importance d'innover pour garder un temps d'avance, et par voie de conséquence, de disposer des budgets nécessaires à la R&D, y compris au niveau national, au risque de se voir dépasser par des pays bénéficiant de compensations imprudentes, ou écarter par des partenaires européens mieux placés.

En effet, la recherche d'intérêt passe toujours principalement, ou en tout cas premièrement, par la recherche d'un intérêt économique. Minimiser les coûts en matière de R&D est donc un enjeu, mais cela passe par la recherche d'un équilibre entre accords, fusions, coopérations, intégrations et « retour géographique » exigé par les états investisseurs est donc justifié comme compensation à une forme de solidarité européenne, car on ne peut négliger qu'après la phase de R&D, il y a aussi, en production, un enjeu social important, compte tenu de la « *différence des salaires et des charges sociales entre les premiers adhérents et les derniers* »¹¹⁵ que relève Henri Bérard; l'impact sur l'emploi, en particulier de production dans les pays qui disposent des principales industries de l'armement peut donc être important.

Pour l'heure, les scénarii envisagés par la Commission européenne, dont ils sont la feuille de route et au service desquels les nouveaux projets européens doivent tendre, répondent finalement peu ou pas à la vision pragmatique que nous développons ici, et résistent mal à la confrontation élaborée. Certaines pistes de solution pourraient consister à passer par une spécialisation des états plus que par une redondance de moyens ; mais on retrouve ici à nouveau nos limites liées à la perte d'autonomie et aux clés du succès industriel dans le développement d'un programme. Ce modèle d'armée pourrait être voulu au niveau national, ce qui implique un effort d'équipement et de R&D important (et qui risque de s'accroître avec le temps et les nouvelles technologies), ou au niveau européen, et dans ce cadre, l'Europe, portée en particulier par la France, peut acquérir une autonomie stratégique qui serve aussi l'industrie et les intérêts français. Mais en l'état, la recherche d'une autonomie stratégique semble devoir passer

¹¹⁵ H. Bérard, *La souveraineté et ses limites au début du XXIème siècle*, op. cit.

par le développement d'un modèle d'armée complet, seul à même de compenser l'absence de cohérence politique européenne.

C'est pourquoi à travers chaque initiative, nouveau projet ou structure, une analyse conjoncturelle devrait être menée pour en mesurer l'opportunité.

2.3. L'absence de cohérence européenne, un frein structurel et critique.

Au-delà des grands traits et l'esprit des projets en cours, leurs limites trouvent leur source dans l'absence d'une cohérence européenne. Il existe de fait une vraie divergence de vues quant aux menaces et à l'effort à consacrer à la défense, ce qui crée de fait une réelle disparité dans les besoins capacitaires. Dans le cadre de la Coopération structurée permanente, les approches capacitaires diffèrent, et la complexité des structures européennes ne favorise pas la coopération.

2.3.1. Divergences de vue au sein de l'Union.

La cohérence militaire collective passe par l'identification collective d'une menace commune à laquelle il convient de répondre, ou d'enjeux communs qui créent les opportunités d'un développement en commun. On peut alors considérer que lorsque les vues politiques et stratégiques auront convergé, la voie sera plus aisée à suivre. Pour l'heure, nous sommes face à une divergence économique Nord/Sud, face à une divergence politique est/ouest, face à la fragilisation des Etats en interne, face aux doutes des peuples européens sur la pertinence des réponses apportées par l'UE et dans un couple franco-allemand qui a souffert de ses désaccords sur la Grèce, sur les énergies allemandes et sur les migrants. De plus il existe une vraie divergence de vues quant à l'effort à consacrer à la défense. Au-delà de l'objectif politique des 2%, peu respecté¹¹⁶, la dépense en équipement et R&D consacrée à chaque soldat en Europe est de 27639€ contre 108322€ aux Etats-Unis¹¹⁷. Cela détermine évidemment le niveau de souveraineté que l'on ambitionne en matière de défense, et peut expliquer le choix stratégique de certains pays de se tourner vers l'assurance otannienne.

¹¹⁶ Cf. rapport 2017 du secrétaire général l'OTAN, Jens Stoltenberg, op. cit.

¹¹⁷ J.-M. Bockel, *État de la base industrielle de défense européenne*, op. cit.

Dans le cadre de la Coopération structurée permanente, les approches française et allemande diffèrent alors que ces deux pays devraient être les « menants » de la coopération. La France est plus tournée vers une politique opérationnelle, « *intéressée par les ambitions sur les missions* » quand l'Allemagne « *est davantage intéressée par l'approche capacitaire* »¹¹⁸, comme l'explique Maxime Lefèbvre. La nation qui mène le plus d'opérations en Europe ne met pas la priorité sur les moyens d'équiper les forces projetées quand la nation qui « suit » sur certaines opérations affiche la priorité de son développement industriel. Il y a bien, dans ces approches nationales, la démonstration d'une absence de cohérence, à moins de considérer qu'en Europe l'Allemagne a vocation à développer sa puissance industrielle pour équiper les armées européennes projetées, dont celle de la France. Le poids du binôme franco-allemand sera décisif dans le développement de la BITDE, justifiant ainsi au préalable la recherche d'une cohérence entre ces deux grands européens. Cet exemple caractéristique montre que les divergences naturelles d'intérêt entre les 28 pays européens ont pour conséquences directes la difficulté à s'accorder sur les priorités et à se coordonner dans les projets. Le risque est alors de n'aboutir qu'au plus petit dénominateur commun sur des projets aux enjeux opérationnels limités ; c'est notamment le cas de plusieurs projets développés dans le cadre de la PSC¹¹⁹. Comme l'indique Philippe Camus, l'entreprise peut « *satisfaire les besoins de plusieurs pays européens ayant coordonné au préalable leur stratégie de défense* »¹²⁰. Cette étape de coordination, d'ordre politique et de la responsabilité des dirigeants, est essentielle pour « *générer des effets d'échelle* »¹²¹, chers à Henri de Castries, qui permettraient à l'Europe de rivaliser avec les industries chinoise ou américaine.

2.3.2. L'absence de cohérence capacitaire qui s'en suit.

La conséquence des divergences de vues stratégiques est la fragmentation capacitaire européenne. La commission européenne a identifié « *178 systèmes d'armes différents*

¹¹⁸ M. Lefèbvre, « *Europe de la défense : "23 nation army" ? Trois questions à Maxime Lefebvre* », Blog institut Montaigne, 4 décembre 2017.

¹¹⁹ On peut en particulier penser à la « *standardisation des procédures de transport militaire transfrontalière* », au « *noyau opérationnel pour la réponse de crise* » ou au « *centre d'excellence pour les missions de formation de l'UE* », projets qui ont pu obtenir la participation ou l'observation de nombreux pays.

¹²⁰ P. Camus, *L'Europe de la défense, vue de l'entreprise*, ESCP Europe, 19 décembre 2017.

¹²¹ Henri de Castries, au cours d'un entretien à l'École militaire le 8 mars 2018.

en Europe contre 30 seulement aux Etats-Unis »¹²² ; cela éclaire très nettement l'absence de cohérence européenne en matière capacitaire. Dans ce domaine, l'Amiral Jean Dufourcq développe l'idée selon laquelle « *le juste retour ne doit pas forcément compter plus que la cohérence militaire collective* »¹²³. Certes, la cohérence militaire collective est un impératif ; mais cela doit-il se faire au prix d'autres intérêts que les intérêts français, voire d'une perte de souveraineté sans retour possible ? La pertinence de cette idée nous semble donc limitée à la fois par l'aspect non souhaitable et improbable d'un retour injuste au bénéfice d'une cohérence militaire et par les divergences de vue stratégiques qui fondent la relation entre les pays européens et l'OTAN, et qui participe à déterminer la cohérence globale des projets de défense.

Le plan de développement des capacités sera révisé en 2018 et aura pour objectif de déterminer les priorités en matière de capacités européennes de défense. Ces priorités, fixées par les états-membres, ne devraient pas être significativement revues dans la mesure où elles recouvrent clairement des domaines d'avenir (drones, cyberdéfense, ravitaillement en vol...).

Un second point d'incohérence capacitaire peu présent dans la littérature a trait aux cultures opérationnelles déjà exposées. Partir du développement d'une capacité industrielle pour en tirer un outil de combat inadapté à la menace ou inexploitable par la troupe, du fait d'une doctrine en rupture avec la culture stratégique, d'une mise en œuvre inadaptée aux procédures est une vision de court terme qui garantit l'échec au combat. Or la normalisation dont il est généralement question a trait à la standardisation technique, traitée essentiellement par les industriels et la DGA. Mais la normalisation ayant vocation à créer de l'interopérabilité doit aussi avoir un volet doctrinal. Le développement et la mise en œuvre de ces deux aspects de la normalisation est l'une des clés pour développer des programmes européens viables.

Après avoir identifié des convergences possibles du point de vue capacitaire, il y a pourtant des pistes intéressantes vers lesquelles les pays européens pourraient

¹²² Lancement du Fond européen de la défense, communication de la commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, op. cit.

¹²³ M. Lefebvre, « Où va l'Europe de la défense ? Trois questions à Maxime Lefebvre », op. cit.

s'orienter. Les projets développés dans le cadre de la CSP (essentiellement des systèmes peu complexes, des capacités de commandement ou des micro-parcs) pourraient utilement être complétés par des équipements servant à combler les trous capacitaires existants et qui ne représentent pas un enjeu technologique majeur (camions logistiques ou engins du terrassement par exemple). Si l'on examine le projet des hélicoptères Tigre français et allemands, on constate qu'il s'agit de machines issues d'un programme commun et pourtant utilisées selon des doctrines d'emploi qui diffèrent. En réalité, si l'on rentre dans le détail, notamment des instruments de vol, « *les appareils sont relativement différents* »¹²⁴. Ce qui est donc significatif dans ce programme est sa capacité à avoir permis de développer un socle commun, puis à en décliner des versions différentes, adaptées aux spécificités de chaque pays. Dans tous les cas, la base générale aura permis de mutualiser les coûts. Développer des systèmes par briques, dont une part peut être commune offrirait d'ailleurs la possibilité de reconfigurations diverses, voire la création d'une « flotte » unique permettant ainsi de « *générer des synergies industrielles* »¹²⁵.

2.3.3. La complexité des règles européennes.

Le troisième aspect qui ne favorise pas la cohérence européenne globale est la complexité de l'Union, qui peut inciter à se tourner vers des solutions plus simples (bi ou multilatérales, hors du cadre européen). Une « *UE trop bureaucratique et trop lente à prendre des décisions en cas de crise* »¹²⁶ que décrit Henri Bérard ne favorise structurellement pas la convergence des vues ni l'harmonisation culturelle entre les parties prenantes. En effet, la complexité du droit communautaire, des différentes règles juridiques européennes, les éventuels vides juridiques et la diversité des droits et jurisprudences nationaux témoignent des difficultés à faire converger les vues européennes¹²⁷. Dans ce cadre, il ne peut y avoir que des réticences à développer des partenariats et des collaborations, voire à envisager une intégration, compte tenu de la

¹²⁴ Entretien avec un chef de projet instrumentation de vol à la DGA dans un entretien conduit à l'École militaire en décembre 2017.

¹²⁵ Vincent Chenaux, responsable Hélicoptère Interarmées Léger chez Airbus Hélicoptères, au cours d'une visite effectuée au sein de l'entreprise à Marignane le 29 janvier 2018.

¹²⁶ H. Bérard, *La souveraineté et ses limites au début du XXIème siècle*, op. cit.

¹²⁷ C'est en particulier pour ces raisons que la Fondation Robert Schuman propose la création d'un « Code européen des affaires » (<https://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0418-pour-un-code-europeen-des-affaires>); cela montre à la fois la complexité du système actuel et l'absence de convergence.

complexité que cela risque d'engendrer, ne serait-ce que pour contractualiser ce qui serait une dépendance en matière de pièces détachées par exemple. Comment, juridiquement, contractualiser au sein de l'Union une forme de dépendance qui s'affranchisse du risque lié aux mesures de rétorsion, de blocage ou de pression d'un pays aujourd'hui partenaire, en cas de retournement stratégique ou de désaccord majeur.

La souplesse envisagée dans le cadre de la coopération structurée permanente est indéniablement une avancée dans les méthodes européennes ; mais au bilan, Nicole Gnesotto pose la question : « *un noyau dur à 23 sera-t-il plus efficace qu'un conseil à 27* »¹²⁸? On peut raisonnablement, à l'expérience, en douter si l'unanimité est requise. L'intention initiale de développer une Europe à deux vitesses autour d'un noyau dur dans le cadre de la PSC n'aura pu être poursuivie compte tenu de l'intérêt que les pays ont manifesté à participer directement aux projets. Pourtant, les succès, tels que MBDA en est l'exemple, existent ; ils ont su trouver l'équilibre tant en matière de souveraineté et de retour sur investissement, qu'en répondant au besoin opérationnel ; ces succès doivent donc être analysés dans le détail pour comprendre les mécanismes qui ont porté le succès et examiner les possibilités de les reconduire dans d'autres secteurs. Les échecs, dont la conséquence est la fragmentation étudiée plus haut, sont pour leur part la résultante de l'absence de vision commune ou d'une définition du besoin « *très (trop) complexe à réaliser, comme pour l'avion de transport militaire* »¹²⁹, comme le décrit Philippe Camus. Ce qui peut nous amener à penser que les intégrations envisagées pourraient se concentrer prioritairement sur les besoins dont la vision commune est partagée, et pour lesquels une définition relativement simple est possible. Les projets lancés dans le cadre de la CSP pourraient en partie répondre à ces critères. Dans la complexité européenne, il nous faut enfin aborder la question normative. En effet, instrument de contrainte à l'export, c'est également un enjeu intéressant au sens de la standardisation. Le programme européen de développement de la BITD a bien vocation à soutenir les « *conception [...], prototypage [...], essais [...], (et) qualification d'un produit* »¹³⁰. La partie normative du développement d'un produit est donc l'une des

¹²⁸ N. Gnesotto, *L'Europe de la défense, une relance et quelques nuances*, op. cit.

¹²⁹ P. Camus, *L'Europe de la défense, vue de l'entreprise*, op. cit.

¹³⁰ *Règlement du parlement européen sur le développement de la BITDE*, op. cit.

clés pour tenir le rang et défendre les intérêts français. Garantie d'interopérabilité au sein de l'Union, cela accroît encore son intérêt. L'Europe est consciente de cet enjeu ; Frédéric Gouardères et Suzanne Horl expliquent que « *la normalisation des équipements est essentielle pour l'intégration des marchés nationaux* »¹³¹. Mais à cette heure, le portail Edstar¹³² et le système EDSIS¹³³ n'offrent pas la cohérence et la simplicité attendue, ni la visibilité d'un standard OTAN. En revanche, ils préparent des opportunités, et pourraient, par exemple, offrir un spectre de références « ITAR-free ». D'un point de vue économique, le procédé semble directement bénéfique puisque permettant des économies d'échelles. Mais il reste confronté aux divergences de vue politiques et culturelles mentionnées, comme aux enjeux exposés de l'intégration industrielle, en matière de recherche et développement, de fabrication, de distribution ou de logistique selon les choix effectués pour les différentes fonctions de l'entreprise.

La complexité européenne, par les divergences de vues et l'absence de cohérence capacitaire, ou encore par la multiplicité des structures mêmes, représente un frein, si ce n'est un obstacle, au développement de la BITDE envisagé. C'est pourquoi l'Europe devrait se contenter d'offrir un cadre favorable aux pays ou industries souhaitant collaborer, pour permettre l'émergence de grands partenariats. Elle pourrait le faire en allégeant notamment les structures ou procédures européennes. C'est actuellement un système complexe, formé de chaînes différentes dont chacune rend compte à chaque État-membre. Bien que la directive 2009/43/CE aille dans ce sens¹³⁴ pour la certification des entreprises et l'uniformisation du système de licences, « *l'Union doit [par exemple] simplifier et harmoniser les règles relatives aux transferts de produits et d'équipement de défense à l'intérieur de l'Union, (et celles) qui régissent les marchés publics* »¹³⁵. L'allègement de la structure était le but initial de la CSP, menée par des accords resserrés entre pays intéressés et capables. Mais le risque de déclassement des autres pays a fait « *dériver (le projet) vers un projet inclusif ouvert à tous les Etats*

¹³¹ F. Gouardères et S. Horl, *Fiche technique sur l'Union européenne - l'industrie de la défense*, op. cit.

¹³² European Defense Standards reference.

¹³³ Système d'information sur les normes européennes de la défense.

¹³⁴ F. Gouardères et S. Horl, *Fiche technique sur l'Union européenne - l'industrie de la défense*, op. cit.

¹³⁵ F. Gouardères, *Fiche technique sur l'Union européenne - l'industrie de la défense*, op. cit.

membres »¹³⁶. Dès lors, si en Europe il n'est pas possible de s'affranchir de projets à plus de 20 nations, la possibilité de se tourner vers des collaborations restreintes hors du cadre européen pourrait reprendre tout son sens.

Conclusion

Forts de leur histoire et de leurs institutions, les pays européens considèrent la défense comme l'un des derniers domaines réservés de l'État-nation. Préservant cette conception, les traités européens n'auront pas permis à la PESD de mettre en marche une Europe de la défense cohérente, ni une industrie de la défense qui l'appuie.

Les nouveaux projets sont dans la continuité des ambitions européennes, comme nous l'avons montré à travers les scénarios envisagés par l'UE, mais franchissent un cap en matière de moyens mis à disposition à travers des organismes dédiés. Ils bénéficient de plus d'un contexte économique tendu, donc favorable à la recherche de synergie entre partenaires. Ils semblent ainsi offrir un cadre favorable à la concertation entre les sphères publiques ainsi qu'industrielles et leurs objectifs et contraintes respectifs.

Face à cette nouvelle donne, il y avait lieu de définir les conditions du succès d'un éventuel partenariat ou coopération, qu'il s'agisse des limites acceptables d'une industrie de défense intégrée, de la pertinence d'un partenariat selon les pays intéressés et les risques encourus, ou encore de la nécessité de préserver le modèle français et de s'en servir pour peser au niveau européen.

Les nouveaux projets étudiés ouvrent clairement la voie à de nouvelles coopérations et opportunités de développement, d'économies ou de compensation de trous capacitaires. Mais comme nous l'avons vu, il n'y aura pas d'industrie européenne intégrée sans perte de souveraineté. Il s'agit donc de déterminer avec réalisme l'équilibre entre perte partielle de souveraineté et gain escompté pour la défense à travers ses industries. Il y a ainsi donc tout lieu de se tourner vers des coopérations plus poussées, mais avec prudence, car la logique

¹³⁶ M. Lefebvre, « *Europe de la défense : "23 nation army" ? Trois questions à Maxime Lefebvre* », op. cit.

purement économique a ses limites et une intégration trop poussée nous semble faire courir des risques trop importants en matière de souveraineté. L'armement n'est pas un bien économique comme un autre.

Il s'agirait alors de développer des coopérations sélectives et intéressées, pour obtenir ou pérenniser des capacités inaccessibles au niveau national, pour des raisons budgétaires, industrielles ou technologiques. Cela pourrait se traduire par la mutualisation voire la standardisation de certains équipements et composants ou socles de programmes (dont des briques pourraient rester nationales) et par le regroupement des financements, pour réduire les coûts et créer des synergies.

Certes, l'équation n'est pas simple à résoudre ; mais si l'on prend l'exemple de l'ASEAN, Françoise Nicolas démontre comment, entre 1977 et 1983 quelques projets « pilotés par les États, qui cherchent à tirer parti d'éventuelles économies d'échelles, ou de complémentarités, en incitant à des rapprochements industriels »¹³⁷ n'aboutissent pas vraiment. Le succès et le début de la constitution de partenariats ne se feront jour qu'à partir de 1988 avec le dispositif Brand to Brand Complementation (BBC) qui, selon elle, « incite les entreprises privées à exploiter les complémentarités entre pays de la région en autorisant des déductions tarifaires de 50% sur les composants, à condition que 50% de ces derniers soient produits localement et qu'au moins deux pays soient impliqués. »¹³⁸.

On le voit, même dans ce jeu complexe, des accords ou dispositifs d'incitation sont possibles ; face à la concurrence mondiale, ils pourraient notamment permettre de développer une forme de régionalisme européen ou de préférence européenne. En interne UE, chaque pays cherchant à défendre les intérêts de ses industries, il paraît nécessaire de prendre le leadership européen dans les domaines où la supériorité technologique est acquise ou ambitionnée pour peser dans les décisions.

Dans ce cadre, et compte tenu du rôle spécifique de la France que nous avons montré précédemment, il est indispensable de mener des actions d'influence pour faire entendre la voix d'une souveraineté préservée dans un environnement collaboratif qui facilite les accords bi ou multilatéraux appuyés par l'Union européenne.

¹³⁷ F. Nicolas, *La communauté économique de l'ASEAN, un modèle d'intégration originale*. Politique Etrangère, n° 2.2017.

¹³⁸ *Ibid.*

Références

Ayerbe, Cécile, Nathalie Lazaric, Michel Callois, et Liliana Mitkova. « Nouveaux enjeux d'organisation de la propriété intellectuelle dans les industries complexes ». Revue d'économie industrielle, no 137, 15 janvier 2012. URL: <https://doi.org/10.4000/rei.5277>

Bellais, Renaud. « Efforts de Défense tentative de comparaison internationale ». Eurodéfense, 2014. URL: <https://eurodefense.fr/2014/07/22/efforts-de-defense-tentative-de-comparaison-internationale-edition-2014/>.

Bellouard, Patrick. « Galileo et A400M des programmes stratégiques réussis pour l'Europe », no 101, décembre 2013. URL: <https://eurodefense.fr/2014/02/08/galileo-et-a400m-des-programmes-strategiques-reussis-pour-leurope/>.

Bérard, Henri. « La souveraineté et ses limites au début du XXIème siècle », s. d.

Beraud-Sudreau, Lucie. « Enjeux stratégiques et économiques des politiques d'exportation d'armement. Une comparaison franco-américaine ». Revue internationale de politique comparée, 23 janvier 2016. URL: <https://doi.org/10.3917/ripc.231.0057>.

Bockel, Jean-Marie. « Etat de la base industrielle de défense européenne ». Assemblée parlementaire de l'OTAN, 7 octobre 2017.

Bouvet, Michel. « Le poids de la Base Industrielle et Technologique de défense (BITD) dans les pôles de compétitivité ». Sciences-Innovation-Développement, 22 juillet 2016.

Cabirol, Michel. « Défense: le quitte ou double des transferts de technologies ». La Tribune, 9 juin 2015.

Camus, Philippe. « L'Europe de la défense, vue de l'entreprise ». Escp Europe, 19 décembre 2017.

Cornut-Gentile, François. « Rapport d'information relatif au transport stratégique ». Assemblée Nationale, 28 mars 2017. URL: <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i4595.pdf>.

Desuin, Hadrien. « Libération de Palmyre: à Bruxelles comme en Syrie, l'angélisme doit laisser place au réalisme ». ASAF, 29 mars 2016.

Fanta, Emmanuel. « Fiche d'information sur l'organisation: ASEAN », Réseau de recherche sur les opérations de paix, 25 août 2010. URL : www.operationspaix.net/1-fiche-d-information-de-l-organisation-asean.html

Faugère, Jean-Marie, Vincent Desportes, Jean-Paul Perruche, Maurice de Langlois, et Gilles Rouby. « L'Europe et sa défense ». Cercle de réflexion G2S, 2015. URL: <https://eurodefense.fr/2015/03/01/retrouvez-le-dossier-sur-leurope-de-la-defense-edite-par-le-g2s/>.

Fleurant (dir.), Aude-Emmanuelle. « Quelles stratégies face aux mutations de l'économie de défense mondiale ? » Etude de l'IRSEM n°38, avril 2015.

Frachon, Alain. « Désarmement et angélisme européen ». Le Monde, 4 avril 2012.

Gahler, Michael. « Interdépendance. Nous devons pouvoir produire ce dont nous avons besoin_ Michael Gahler_11fev2018.docx ». Bruxelles2Pro, 11 février 2018. URL: <https://club.bruxelles2.eu/2018/02/nous-devons-pouvoir-produire-ce-dont-nous-avons-besoin-il-ne-faut-pas-avoir-peur-detre-interdependants-michael-gahler/>.

Genieys, William, Bastien Ironnelle, Jean Joana, Laura Michel, Pierre Muller, Philippe Secondy, et Andy Smith. « Groupes d'influence et processus décisionnel dans le domaine de la Défense. Approches comparées. Rapport final. » CHEAR, 4 mai 2001. URL : <https://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi4o4bts8PXAhVByaQKHXeIAaQQFgg0MAA&url=https%3A%2F%2Fhal.archives-ouvertes.fr%2Fhal-01402127%2Fdocument&usq=AOvVaw2DdZ2477pSt1q9FxAmpSdc>.

Gilson, Benoît. « Dassault frappe un grand coup en Belgique_ Benoit GILSON_Air&Cosmos.docx ». Air & Cosmos, 13 février 2018. URL : <http://www.air-cosmos.com/dassault-frappe-un-grand-coup-en-belgique-107155>.

Gnesotto, Nicole. « Leçons de la crise ukrainienne: En finir avec l'angélisme européen ». Blog La Croix, 17 avril 2014.

———. « L'Europe de la défense, une relance et quelques nuances. » IEI, La lettre de l'institut, 19 décembre 2017.

Gouardères, Frédéric. « Fiche technique sur l'Union européenne - l'industrie de la défense », juin 2017.

Gouardères, Frédéric, et Suzanne Horl. « Fiche technique sur l'Union européenne - l'industrie de la défense ». Parlement européen, février 2018. URL: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/fr/displayFtu.html?ftuld=FTU_2.4.4.html.

Gros-Verheyde, Nicolas. « Défense: quand l'Europe a décroché des États-Unis. » Bruxelles2 (blog), 6 juin 2017. URL: <https://www.bruxelles2.eu/2017/06/06/defense-cout-de-la-non-europe-et-decouplage-entre-europe-et-etats-unis/>.

———. « Défense européenne. Un tournant une prise de conscience ». Bruxelles2 (blog), 14 décembre 2016. URL: <https://www.bruxelles2.eu/2016/12/14/un-tournant-dans-la-politique-europeenne-de-defense/>.

———. « L'échec de l'Agence européenne de défense est-il irrémédiable ». Bruxelles2 (blog), 9 mai 2016. URL: <https://www.bruxelles2.eu/2016/05/09/le-echec-de-lagence-europeenne-de-defense-est-il-irremediable/>.

———. « L'Europe met 40 milliards pour la défense à partir de 2021 ». Bruxelles2 (blog), 13 juin 2017. URL: <https://www.bruxelles2.eu/2017/06/13/40-milliards-pour-la-defense-apres-2021-halte-au-feu/>.

Lamigeon, Vincent. « L'Airbus A400M, l'avion qui valait 30 milliards ». Challenges, février 2018. URL: https://www.challenges.fr/entreprise/defense/l-airbus-a400m-l-avion-qui-valait-30-milliards_567663.

Langlois, Maurice de, Général de division (2S). « Les paradoxes de l'Europe de la défense ». Eurodéfense, 2015. URL: <https://eurodefense.fr/2015/01/31/les-paradoxes-de-leurope-de-la-defense/>.

Langlois, Maurice de, Général de division (2S), et Sara Canto. « Parlements et légitimité démocratique de la Politique de sécurité et de défense commune. » Paris, Les Etudes de l'IRSEM, n°39, juin 2015.

Le Drian, Jean-Yves, et Ursula von der Leyen. « Revitalisation de la PSDC -Jean-Yves Le Drian et Ursula von der Leyen.pdf », 11 septembre 2016. URL: <http://www.france-allemande.fr/article9346.html>.

Le Fur, Louis. « Etat fédéral et confédération d'Etats ». Marchal & Billard, 1896.

Lefebvre, Maxime. « Europe de la défense : “23 nation army” ? Trois questions à Maxime Lefebvre ». Institut Montaigne (blog), 4 décembre 2017. URL: <http://www.institutmontaigne.org/blog/europe-de-la-defense-23-nation-army-trois-questions-maxime-lefebvre>.

———. « Où va l’Europe de la défense ? Trois questions à Maxime Lefebvre ». Institut Montaigne (blog), 12 juillet 2017.

Mogherini, Federica, et Jyrki Katainen. « Document de réflexion sur l’avenir de la défense européenne ». Commission européenne, 7 juin 2017.

Nerbollier, Delphine. « Angela Merkel fragilisée: la fin du rêve européen d’Emmanuel Macron ? » La Croix, 26 septembre 2017.

Nicolas, Françoise. « La communauté économique de l’ASEAN, un modèle d’intégration originale », Politique Etrangère, n°2.2017.

Poulain, Louis, et Lou Uniack. « De l’importance de la base industrielle et technologique de défense ». Accès Défense, 4 octobre 2016.

Rousiers, Patrick de, Général d’Armée Aérienne. « Mythe et réalité du projet d’une défense européenne », 2014. URL: <https://eurodefense.fr/2014/05/14/entretien-avec-le-general-darmee-aerienne-patrick-de-rousiers-mythe-et-realite-du-projet-dune-defense-europeenne/>.

Sartorius, Emmanuel. « Une ambition spatiale pour l’Europe ». Rapport de mission n°42, Centre d’analyse stratégique, 2011.

Stoltenberg, Jens. « Rapport annuel 2017 du secrétaire général l’OTAN », 13 mars 2017.

xxxxx

« Projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense ». Assemblée Nationale, 8 février 2018. URL: <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/projets/pl0659.pdf>.

« Règlement du parlement européen sur le développement de la BITDE ». Commission européenne, 7 juin 2017.

« Résolution du Parlement européen sur les industries européennes de la défense.pdf ». Parlement européen, 10 avril 2002. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P5-TA-2002-0172+0+DOC+PDF+V0//FR>.

« Revue stratégique de défense et de sécurité nationale 2017 ». URL : <https://www.defense.gouv.fr/content/download/514684/8664656/file/2017-RS-def1018.pdf>

« Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (version consolidée) ». Journal Officiel de l'Union européenne, 26 octobre 2012. URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.202.01.0001.01.FRA&toc=OJ:C:2016:202:TOC#C_2016202FR.01004701.

« Conclusions du conseil européen sur la sécurité et la défense ». Conseil européen, 22 juin 2017. URL : www.consilium.europa.eu/fr/press/press-release/2017/06/22/euco-security-defense/

« Défense: l'Europe doit cesser de rêver, et payer ». Le Monde, 15 November 2016.

« EDA. Commission and EDA sign Delegation Agreement for Preparatory Action on Defence Research », 2017. URL: <https://www.eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/2017/05/31/commission-and-eda-sign-delegation-agreement-for-preparatory-action-on-defence-research>.

« Fiche d'information sur le fonds européen de défense, questions et réponses ». Commission européenne, 7 juin 2017. URL : [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-17-1476 fr.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1476_fr.pdf)

« Lancement du fond européen de la défense, communication de la commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions ». Commission européenne, 7 juin 2017. URL : <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/23605>

« Fiche d'information sur la coopération structurée permanente », Conseil de l'Union européenne, 31 janvier 2018. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/pesco_factsheet_09-03-2018_0.pdf.

« Fiche d'information sur le Fonds européen de la défense », Commission européenne, juin 2017 : URL : www.europa.eu/rapid/attachment/MEMO-17-1476/fr/Defence%20fund%20fact%20sheetFR.pdf.

«Développement des capacités militaires européennes », Union européenne, juillet 2009.

URL:

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede171109factsheemilcap_/sede171109factsheemilcap_fr.pdf

« OSRA – Overarching Strategic research Agenda and CapiTech SRAs Harmonisation », European defense agency, 2015. URL : <https://eda.europa.eu/docs/default-source/brochures/eda-osra-brochure.pdf>.