



N° 1672

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 février 2019

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES <sup>(1)</sup>

sur **les enjeux européens de l'industrie de Défense**

ET PRÉSENTÉ

PAR Mme FRANÇOISE DUMAS ET M. ÉRIC STRAUMANN,  
Députés

---

---

(1) La composition de la commission figure au verso de la présente page.

*La Commission des affaires européennes est composée de :* Mme Sabine THILLAYE, *présidente* ; MM. Pieyre-Alexandre ANGLADE, Jean-Louis BOURLANGES, Bernard DEFLESSELLES, Mme Liliana TANGUY, *vice-présidents* ; M. André CHASSAIGNE, Mme Marietta KARAMANLI, M. Christophe NAEGELEN, Mme Danièle OBONO, *secrétaires* : MM. Damien ABAD, Patrice ANATO, Mme Aude BONO-VANDORME, MM. Éric BOTHOREL, Vincent BRU, Mmes Fannette CHARVIER, Yolaine de COURSON, Typhanie DEGOIS, Marguerite DEPREZ-AUDEBERT, M. Benjamin DIRX, Mmes Coralie DUBOST, Françoise DUMAS, Frédérique DUMAS, MM. Pierre-Henri DUMONT, Alexandre FRESCHI, Bruno FUCHS, Mmes Valérie GOMEZ-BASSAC, Carole GRANDJEAN, Christine HENNION, MM. Michel HERBILLON, Alexandre HOLROYD, Mme Caroline JANVIER, MM. Christophe JERRETIE, Jérôme LAMBERT, Mmes Constance LE GRIP, Nicole LE PEIH, MM. Jean-Claude LECLABART, Ludovic MENDES, Thierry MICHELS, Xavier PALUSZKIEWICZ, Damien PICHEREAU, Jean-Pierre PONT, Joaquim PUEYO, Didier QUENTIN, Mme Maina SAGE, MM. Raphaël SCHELLENBERGER, Benoit SIMIAN, Éric STRAUMANN, Mme Michèle TABAROT.

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	9
<b>I. L'INDUSTRIE DE DÉFENSE : UN SECTEUR ÉCONOMIQUE SPÉCIFIQUE ET EN VOIE DE CONCENTRATION, FORTEMENT ENCADRÉ ET SOUTENU PAR LES ÉTATS EUROPÉENS</b> .....	12
<b>A. UN SECTEUR SPÉCIFIQUE, ÉCONOMIQUEMENT TRÈS IMPORTANT ET EN VOIE DE CONCENTRATION</b> .....	12
1. Un secteur économique spécifique, longtemps organisé sur une base strictement nationale .....	12
2. Un mouvement de privatisation et de concentration en cours dans l'industrie européenne de Défense .....	13
<b>B. UNE COOPÉRATION EUROPÉENNE EN MATIÈRE D'ARMEMENT ORGANISÉE SUR UNE BASE INTERGOUVERNEMENTALE</b> .....	16
1. Des coopérations nombreuses, plurilatérales et bilatérales.....	16
2. Des coopérations complexes à mettre en œuvre et loin de garantir tous les avantages attendus.....	18
<b>C. UNE ACTION DE L'UNION EUROPÉENNE TRADITIONNELLEMENT TRÈS LIMITÉE</b> .....	21
1. Une réticence historique vis-à-vis de la Défense.....	21
2. Une action limitée au marché intérieur des produits de Défense.....	22
<b>II. FACE À L'ACCUMULATION DES CRISES ET DES MENACES, L'UNION A FAIT DE LA DÉFENSE SA PRIORITÉ ET LANCÉ DE NOMBREUSES INITIATIVES POUR RENFORCER SON INDUSTRIE DE DÉFENSE</b> .....	24
<b>A. L' « ARC DE FEU » ENTOURANT L'UNION EUROPÉENNE</b> .....	24
<b>B. L'INITIATIVE FRANCO-ALLEMANDE D'UN PACTE EUROPÉEN DE SÉCURITÉ APPELAIT À UNE COOPÉRATION ACCRUE EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT DE CAPACITÉS DE DÉFENSE</b> .....	25

C. DES INITIATIVES NOMBREUSES, PORTEUSES D'UNE NOUVELLE AMBITION POUR L'INDUSTRIE EUROPÉENNE DE DÉFENSE .....	26
1. Le développement des capacités militaires par une coopération accrue entre les États-membres et les entreprises européennes .....	27
2. La fin du tabou du financement par le budget européen de dépenses dans le domaine de la Défense .....	28
3. Le renforcement et la protection du marché unique de la Défense.....	29
<b>III. UNE INDUSTRIE EUROPÉENNE DE DÉFENSE PÉRENNE, AUTONOME, ET COMPÉTITIVE IMPLIQUE UN ENGAGEMENT FORT DES ÉTATS DANS DES PROGRAMMES AMBITIEUX, EN COOPÉRATION ET SOUTENUS PAR L'UNION EUROPÉENNE .....</b>	<b>30</b>
A. LA COOPÉRATION EUROPÉENNE, UN ENJEU ESSENTIEL DANS UN CONTEXTE SÉCURITAIRE ET BUDGÉTAIRE DÉGRADÉ.....	30
1. La nouvelle course aux armements dans le monde révèle les faiblesses de l'industrie européenne de Défense .....	30
2. L'Europe a un intérêt particulier, au-delà du budgétaire, à développer des programmes d'armement communs.....	32
B. LES TROIS ENJEUX DE LA COOPÉRATION EUROPÉENNE POUR L'INDUSTRIE DE DÉFENSE .....	34
1. L'enjeu des programmes : ambitieux, précisément définis et soutenus sur le long terme par les États .....	34
2. L'enjeu de l'organisation : des limites de la coopération aux difficultés de l'intégration .....	36
3. L'enjeu des règles d'exportation : un préalable essentiel à définir entre les États afin d'assurer l'équilibre économique des programmes .....	41
C. UN SOUTIEN EUROPÉEN BIENVENU MAIS INCERTAIN ET SUSCEPTIBLE D'EFFETS PERVERS.....	43
1. Les financements européens sont encore largement incertains .....	43
2. Le pilotage des initiatives européennes implique des changements institutionnels et de nombreux acteurs qui devront coopérer entre eux.....	45
3. Des financements susceptibles d'effets pervers.....	46
D. L'ABSENCE DE CRÉDIBILITÉ OPÉRATIONNELLE DE L'EUROPE EST UN FACTEUR D'AFFAIBLISSEMENT DE L'INDUSTRIE DE DÉFENSE ET, AU-DELÀ, DE L'AUTONOMIE STRATÉGIQUE DE L'UNION .....	48
1. La contradiction entre un soutien affiché à l'industrie européenne de Défense et la multiplication d'acquisitions d'armements américains .....	48
2. Le renforcement capacitaire doit aller de pair avec une ambition opérationnelle afin d'assurer la crédibilité de l'Europe de la Défense et, de ce fait, la pérennité de la BITD européenne .....	50
<b>GLOSSAIRE .....</b>	<b>53</b>
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION .....</b>	<b>55</b>

<b>PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS .....</b>	<b>69</b>
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....</b>	<b>70</b>



## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

L'Europe de la Défense a commencé par un échec. Cet échec, c'est évidemment le rejet, par l'Assemblée nationale, du projet de Communauté européenne de Défense (CED) en 1954, lequel a sonné le glas de toute politique européenne en la matière pour des décennies.

La Communauté économique européenne s'est ainsi, comme son nom l'indique, concentrée sur la construction du marché intérieur et jamais, jusqu'au Traité de Maastricht (1992), elle ne s'est préoccupée de sécurité. C'est en effet à cette date qu'une politique étrangère et de sécurité commune (PESC) a été créée mais celle-ci s'est largement bornée à définir un cadre juridique, sans moyens dédiés, si bien que ses réalisations sont restées très limitées. **La politique de sécurité et de Défense commune (PSDC), créée par le Traité de Lisbonne (2009), malgré des dispositions intéressantes, est quant à elle restée lettre morte.** Comme l'indiquait la première Stratégie européenne de sécurité adoptée en décembre 2003, *« l'Europe n'a jamais été aussi prospère, aussi sûre, ni aussi libre »*, si bien que **la Défense n'était pas considérée comme une priorité.** C'était d'autant moins que le cas qu'à partir de 2009, l'Union européenne et les États-membres ont été à nouveau et très fortement mobilisés sur les questions économiques, depuis la gestion des conséquences de la crise financière jusqu'au sauvetage de la zone euro.

Toutefois, **les choses ont changé avec la dégradation rapide et brutale de l'environnement de sécurité européen.** À l'Est, en assumant une violation caractérisée du droit international, l'agressivité de la Russie déstabilise l'Ukraine et porte la guerre aux frontières de l'Europe. Au Sahel, devenu une poudrière suite à l'effondrement du régime de Mouammar Kadhafi, les groupes terroristes prospèrent sur la faillite des États. Enfin, au Moyen-Orient, la guerre en Syrie a non seulement causé des centaines de milliers de morts mais également donné naissance à Daesh, commanditaire de sanglants attentats sur notre territoire, et poussé vers l'Europe des millions de réfugiés, ouvrant une crise politique qui n'est toujours pas réglée.

Confrontée à ces crises multiples, sonnée par l'élection à la présidence des États-Unis de M. Donald Trump, **l'Union européenne a pris conscience que le monde était devenu dangereux et que les citoyens européens attendaient d'elle qu'elle les protège.** Affaiblie par la décision du Royaume-Uni de la quitter, elle a ainsi vu dans la mise en œuvre de la PSDC non seulement une nécessité dictée par les événements mais également le moyen de relancer la construction européenne et de la relégitimer aux yeux des peuples.

C'est ainsi que, longtemps ignorée, voire véritable tabou, **la Défense est devenue une priorité de l'action de l'Union européenne** qui, à partir de septembre 2016, a multiplié les initiatives dans ce domaine, soutenue par l'ensemble des États-membres.

**Ces initiatives ont pour objectif affiché d'assurer l'autonomie stratégique de l'Union européenne**, c'est-à-dire sa capacité à défendre sans dépendre de quiconque ses intérêts stratégiques, où et quels qu'ils soient. Or, force est de constater que cette capacité fait aujourd'hui défaut. **L'Union européenne souffre de nombreuses lacunes capacitaires**, résultats d'années de réduction des budgets militaires, et d'une **diversité d'équipements** telle que l'interopérabilité des armées européennes est très problématique. Son industrie de Défense, bien qu'elle représente un chiffre d'affaires d'environ 100 milliards d'euros par an et 1,4 million d'emplois directs et indirects, n'est pas encore suffisamment regroupée. **Ses entreprises se font concurrence entre elles** autant qu'à leurs concurrents américains, russes et chinois, lesquels se sont regroupés de longue date dans des conglomérats de dimension mondiale.

Or, **sans une base industrielle et technologique de Défense (BITD) autonome, compétitive et pérenne, l'autonomie stratégique européenne restera un vain mot**. C'est pourquoi l'ensemble des initiatives précitées visent avant tout à la renforcer en soutenant, y compris financièrement, la coopération entre entreprises européennes de Défense sur des projets communs. **Cette coopération, dont le présent rapport montrera combien elle est nécessaire, constitue aujourd'hui, l'enjeu principal pour l'industrie européenne de Défense**.

Or, cette coopération industrielle européenne en matière de Défense, pour nécessaire qu'elle soit, n'est pas gagnée d'avance. Les risques sont nombreux, susceptibles de remettre en cause les avantages attendus et l'expérience montre que **l'échec est, in fine, toujours possible**. C'est sur ces risques, à la seule fin de les conjurer, que le présent rapport mettra l'accent, de même qu'il veut mettre en évidence les **incertitudes entourant les financements européens** comme les enjeux institutionnels, pour l'Union européenne et les États membres, du soutien à l'industrie de Défense.

Enfin, le présent rapport veut attirer l'attention sur ce qui apparaît comme la principale limite des initiatives actuelles. Celles-ci sont essentiellement capacitaires et s'apparentent avant tout à une politique industrielle. Or, l'autonomie stratégique ne peut être appréhendée sous le seul angle des capacités militaires. **Elle implique aussi la capacité et la volonté de s'en servir et, par conséquent, une crédibilité opérationnelle**. Or, celle-ci fait actuellement défaut à l'Union européenne, si bien que nombreux sont les États membres à s'en remettre aux seuls États-Unis pour leur sécurité, qu'ils paient par l'achat de matériels militaires américains qui non seulement affaiblissent la BITD européenne mais contredisent leur engagement en faveur de l'autonomie stratégique européenne.



Une telle contradiction ne pourra se résoudre qu'en complétant ces initiatives capacitaires par une ambition opérationnelle, laquelle assurera et leur succès, et l'autonomie stratégique de l'Union européenne. La France le sait et parce que notre pays, plus que tout autre, ne peut se satisfaire d'une simple politique industrielle, il a lancé, avec huit autres États membres, **l'Initiative européenne d'intervention** afin de « *développer une culture stratégique commune renforçant la capacité des États membres à accomplir des opérations militaires* ». Si la perspective d'une armée européenne, évoquée par le président de la République, est encore lointaine, elle montre néanmoins le chemin à emprunter pour que l'Europe de la Défense telle qu'elle se construit ne soit pas, comme la CED, un nouvel échec.

## I. L'INDUSTRIE DE DÉFENSE : UN SECTEUR ÉCONOMIQUE SPÉCIFIQUE ET EN VOIE DE CONCENTRATION, FORTEMENT ENCADRÉ ET SOUTENU PAR LES ÉTATS EUROPÉENS

### A. UN SECTEUR SPÉCIFIQUE, ÉCONOMIQUEMENT TRÈS IMPORTANT ET EN VOIE DE CONCENTRATION

#### 1. Un secteur économique spécifique, longtemps organisé sur une base strictement nationale

La Défense comme secteur économique présente la particularité d'être un marché dont **la demande émane exclusivement d'États** auxquels il revient de déterminer – et de financer – les équipements nécessaires pour la mise en œuvre de la stratégie de Défense décidée par les autorités politiques. Ceux-ci peuvent être produits par des entreprises publiques ou, plus généralement, par des entreprises privées. Toutefois, même dans ce dernier cas, **l'encadrement étatique de l'activité des entreprises de Défense est très fort et ce, à tous les niveaux** :

– compte tenu des montants en jeu (voir *infra*), les financements sont pour l'essentiel publics, en particulier pour la recherche et le développement ;

– les programmes d'armement sont supervisés de manière étroite par le ministère de la Défense et l'État-major, et généralement couverts par le secret-défense. C'est ainsi que l'État définit le cahier des charges des programmes militaires et participe, au côté de(s) entreprise(s) retenue(s), au développement et à la recherche ;

– les armements sont exportés après autorisation et vendus à l'étranger dans le cadre d'appels d'offres ou de négociations d'État à État.

Toutefois, ce qui précède ne vaut que dans le cas où le marché de la Défense s'organise dans un cadre national. Dans ce cas en effet, sauf peut-être aux États-Unis, à un unique client – **l'État** – **fait face un unique fournisseur national par type d'équipement, public ou privé, avec lequel l'interdépendance est très forte** car l'État est, d'une certaine manière, dépendant de ces firmes pour assurer une autosuffisance dans ses moyens de Défense. Ainsi, dans notre pays n'y a-t-il aujourd'hui, par exemple, qu'un seul fabricant d'avions de chasse (Dassault), un seul chantier naval militaire (Naval Group) et un seul fabricant de blindés (Nexter). Il n'y a alors pas d'appel d'offres mais un contrat de gré à gré liant les deux parties sur des décennies.

Toutefois, **une autre configuration existe, lorsqu'en l'absence de fournisseurs nationaux, un État doit équiper ses armées auprès d'entreprises étrangères**. Il achète alors « sur étagère » les équipements dont il a besoin. L'avantage pour lui est évident : pas de risque industriel ou financier sur le

déroulement du programme et l'équipement est disponible dans un délai raisonnable, et immédiatement opérationnel.

Toutefois, pour avantageux qu'ils paraissent être, **le prix à payer de tels achats « sur étagère » est le renoncement à l'autonomie stratégique**. En effet, acquérir ses armements à l'étranger implique une dépendance vis-à-vis des entreprises concernées, lesquelles sont, comme toutes les entreprises de Défense, dans un lien d'interdépendance avec leur propre État qui reste maître de leurs exportations. Celui-ci peut ainsi, si jamais la politique mise en œuvre par l'État acquéreur lui déplaît, menacer de couper les approvisionnements, notamment en pièces détachées, lui donnant une influence majeure sur ce dernier.

Ces deux configurations mettent en évidence **la spécificité de l'industrie de Défense : elle est une composante essentielle de l'autonomie stratégique d'un État**. C'est pourquoi tous les États qui aspirent à cette autonomie stratégique et disposent, à cette fin, d'une armée opérationnelle se sont efforcés, par une politique de long terme, de construire une base industrielle et technologique de Défense couvrant l'ensemble ou presque de leurs besoins en matériels et étroitement articulées entre des entreprises, publics ou privés, divers organismes publics et des organismes de recherche publics. C'est le cas des États-Unis, de la Russie, de la Chine, du Royaume-Uni et de la France, dont on observe qu'ils sont également tous membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU.

## **2. Un mouvement de privatisation et de concentration en cours dans l'industrie européenne de Défense**

Parce qu'elle est une condition de l'autonomie stratégique, **l'industrie de Défense en Europe s'est logiquement structurée sur une base strictement nationale**. Jusqu'aux années quatre-vingt-dix, il n'y avait pas réellement de groupe européen de Défense mais une multitude d'entreprises nationales spécialisées dans un ou plusieurs types d'armement. De plus, parce que l'industrie de Défense est pourvoyeuse d'emplois, même les États européens qui n'avaient pas d'ambitions en matière d'autonomie stratégique ont développé une industrie nationale de Défense en lui réservant, pour les types d'armement (souvent limités) qu'elle pouvait produire, les marchés publics nationaux. C'est ainsi qu'aujourd'hui encore, **la quasi-totalité des États membres de l'Union européenne ont des entreprises nationales dans le secteur de la Défense**.

Ce développement désordonné et, pour ainsi dire, redondant des entreprises nationales de Défense en Europe n'a été possible qu'en raison de la Guerre froide, laquelle justifiait les budgets importants que les États européens, tant à l'Ouest qu'à l'Est, consacraient à leur Défense <sup>(1)</sup>. Toutefois, depuis 1991 et

---

(1) En 1960, selon les données de la Banque mondiale, les dépenses militaires de la France représentaient 6,2 % de son PIB, 3,6 % en 1975 et encore 3,3 % en 1990. Quant à celles du Royaume-Uni, elles s'élevaient à 6,3 % en 1960, 4,8 % en 1975 et 3,6 % en 1990. À l'inverse, les dépenses militaires de l'Allemagne ont toujours été inférieures, sans être pour autant négligeables. Elles se sont ainsi maintenues pendant toute la Guerre Froide au-dessus de 2 % du PIB.

la fin de l'Union soviétique, **les États européens ont fait le choix de toucher les « dividendes de la paix » et, par conséquent, ont diminué drastiquement leurs dépenses militaires.**

Cette baisse a été continue pendant vingt-cinq ans et aujourd'hui, seuls quatre États-membres de l'Union européenne ont un budget militaire au-dessus des 2 % du PIB : Grèce (2,36 %), Royaume-Uni (2,17 %), Estonie (2,18 %) et Pologne (2,01 %). La France n'est pas loin derrière (1,79 %) mais la plupart des pays le sont, dont l'Allemagne (1,20 %), l'Italie (1,11 %) et l'Espagne (0,90 %). Au niveau de l'Union européenne, en moyenne, **les États membres ont consacré 1,41 % de leur PIB à la Défense en 2016**, soit 231 milliards d'euros.

Or, comme indiqué *supra*, l'État réduisant ses dépenses, **c'est toute la demande qui a diminué sur le marché des produits de Défense, impactant directement les fournisseurs nationaux européens.** La baisse des commandes publiques nationales a en effet entraîné une annulation de l'avantage des effets de série et des « déséconomies d'échelle » réduisant leur compétitivité alors même qu'ils se tournaient, pour compenser cette baisse, vers les marchés étrangers. Or, ceux-ci étaient dominés par cinq grandes entreprises américaines (Lockheed-Martin, Boeing, Raytheon, General Dynamics, Northrop- Grumman), toutes issues d'un processus de concentration soutenu par l'État fédéral et toutes, sauf Boeing, spécialisées dans le domaine de la Défense. **Handicapées par leur petite taille, les entreprises européennes ne pouvaient se mesurer à leurs concurrentes américaines**, y compris pour les marchés des États européens se fournissant « sur étagère ».

Dans ces conditions, se regrouper était, pour les entreprises européennes, une question de survie. Ce mouvement a commencé dès les années quatre-vingt-dix et s'est poursuivi jusqu'à aujourd'hui, si bien que **l'industrie européenne de Défense est aujourd'hui dominée par quatre groupes :**

– **le groupe britannique Bae Systems**, dont le chiffre d'affaires s'élève à 18,3 milliards de livres en 2017 (21 milliards d'euros) ;

– **le groupe italien Leonardo** (ex-Finmeccanica), dont le chiffre d'affaires s'élève à 11,5 milliards d'euros en 2017 ;

– **le groupe français Thales**, qui a réalisé un chiffre d'affaires de 15,8 milliards d'euros en 2017 ;

– **le groupe européen Airbus**, dont le chiffre d'affaires de la division « *Defense and space* » a réalisé un chiffre d'affaires de 12 milliards d'euros en 2017, auquel il faut ajouter le chiffre d'affaires militaire de la division « Hélicoptères ».

À une plus petite échelle, on peut mentionner MBDA, né de la fusion des activités missiles de British Aerospace, d'Aérospatiale, de MBB et de Finmeccanica (3 milliards d'euros de chiffres d'affaires), KNDS, fruit du

rapprochement entre l'Allemand KMW et le Français Nexter (2 milliards d'euros de chiffre d'affaires) et, enfin, le rapprochement entre l'italien Fincantieri du français Naval Group en 2018, dans la perspective de constituer à terme un chantier naval européen réalisant 9 milliards d'euros de chiffre d'affaires.

Compte tenu du caractère stratégique de l'industrie de Défense, **les États européens ont suivi de très près ce mouvement de concentration, voire l'ont initié et/ou soutenu**. C'est notamment le cas dans notre pays où l'État a privatisé les entreprises publiques de Défense et patronné la constitution de groupes nationaux, lesquels ont par la suite parfois fusionné avec leurs concurrents européens. Le cas le plus emblématique est naturellement Airbus.

Si les États se sont à ce point investis dans la restructuration de l'industrie de défense, tant au niveau national qu'europpéen, c'est parce qu'ils avaient un quadruple intérêt à le faire :

– **un intérêt stratégique** : éviter que leurs entreprises nationales ne soient la proie de concurrents étrangers, en particulier extra-européens, plus puissants ;

– **un intérêt économique** : des entreprises plus grandes, par les économies d'échelle qu'elles permettent de réaliser, sont plus compétitives et leurs produits moins chers ;

– **un intérêt militaire** : seules les entreprises les plus importantes sont en mesure d'investir dans la recherche et de maîtriser les technologies nécessaires aux armements de demain ;

– **un intérêt opérationnel** : le regroupement des fabricants d'un même équipement en une seule entreprise limite, par définition, le nombre de types d'équipements disponible sur le marché, facilitant l'interopérabilité des armées européennes <sup>(1)</sup>.

Il convient toutefois de souligner que, dans ce mouvement de concentration, **les États ne perdent jamais de vue leurs intérêts nationaux, lesquels contraignent à la fois la constitution de ces groupes et leur gouvernance**. Ainsi, pour faire obstacle à un rachat jugé défavorable aux intérêts de la France, le gouvernement français a nationalisé, à l'été 2017, Naval Group, obligeant Fincantieri à revoir les conditions de son offre (voir *infra*). Quant à Airbus, sa gouvernance a pendant longtemps été un jeu d'équilibrisme entre les intérêts français et les intérêts allemands.

---

(1) Dans son récent rapport sur l'avenir de la Défense européenne, la Commission européenne a ainsi relevé 178 types d'armes différents en Europe, dont 17 de chars lourds, 29 de destroyers et 20 d'avions de chasse.

## B. UNE COOPÉRATION EUROPÉENNE EN MATIÈRE D'ARMEMENT ORGANISÉE SUR UNE BASE INTERGOUVERNEMENTALE

### 1. Des coopérations nombreuses, plurilatérales et bilatérales

La coopération européenne est, dès la fin de la Guerre froide, et avant même le mouvement de concentration précité, apparue comme une évidence. Présentant *a priori* les mêmes avantages qu'une concentration, **elle permet en outre de mieux prendre en compte les intérêts nationaux des États.**

En effet, parce que les concentrations ne sont pas toujours possibles, pour des raisons qui peuvent être politiques bien sûr mais également financières et industrielles, c'est la voie de la coopération entre les entreprises européennes qui a été privilégiée – et continue de l'être – pour obtenir les mêmes avantages, recherchés tant par les États que par les entreprises elles-mêmes, que sont le partage des dépenses de recherche et de développement, la réduction des coûts *via* les économies d'échelle et la standardisation des matériels. À ces avantages s'ajoute un autre, tout aussi sinon plus important, qui est le contrôle étroit des différents États sur la coopération. En effet, celles-ci ne sont pas décidées par les entreprises mais par les États qui, ensemble, définissent un cahier des charges en fonction de leurs besoins, à partir duquel ils sélectionnent les entreprises qu'ils jugent les plus à même de produire l'équipement au meilleur coût, généralement rassemblées dans un consortium. **Il va de soi que seules les entreprises des États participants peuvent être retenues, sur une base de répartition assurant à chacun d'entre eux un « juste retour » pour leur BITD nationale.**

Il est possible de distinguer entre deux types de coopération intergouvernementale européenne<sup>(1)</sup>. **La première regroupe les programmes gérés dans le cadre de l'organisme conjoint de coopération en matière d'armement (OCCAR).** L'OCCAR, créé en 1996 par les ministres de la Défense français, allemand, britannique et italien, témoigne de la volonté des grands pays de rationaliser, d'intensifier et d'optimiser la coopération européenne dans le domaine de l'armement. Il regroupe aujourd'hui, outre les membres fondateurs, la Belgique et l'Espagne mais d'autres pays peuvent participer aux programmes qu'il gère, y compris des pays tiers comme la Turquie.

**L'OCCAR gère aujourd'hui plusieurs programmes d'armement qui représentent un montant cumulé d'environ 40 milliards d'euros :**

– le programme franco-hispano-allemand d'hélicoptère de combat Tigre ;

---

(1) Les coopérations dans le cadre de l'OTAN ne sont pas spécifiquement européennes et ne concernent pas, sauf exception, des programmes d'armement. On peut citer à titre d'exemples : le programme de communications par satellite Satcom OTAN, le programme de système de commandement et de contrôle de défense aérienne ACCS, le programme de Défense contre les missiles balistiques de théâtre ALTBMD, l'initiative sur le renseignement, la surveillance et la reconnaissance ISR et le programme de système d'information Bi SC-AIS.

- les programmes franco-italo-britanniques de systèmes et munitions surface-air FSAF et PAAMS ;
- le programme germano-néerlandais de véhicule Boxer ;
- le programme d’avion de transport A400M (voir *infra*) ;
- le programme franco-italien de frégates multi-missions FREMM ;
- le programme franco-germano-britannique de radar Cobra ;
- le programme franco-italien d’observation spatiale Musis.

**Le deuxième type de coopération intergouvernementale européenne regroupe les programmes qui ne sont pas gérés dans le cadre de l’OCCAR mais sur la base d’un accord intergouvernemental.** Ils sont très nombreux et concernent notamment :

– l’hélicoptère de transport NH90, conçu par la France, l’Allemagne, l’Italie et les Pays-Bas, rejoints après le lancement du premier prototype en 2000 par le Portugal, la Finlande, la Norvège, la Suède et enfin la Belgique ; il est produit par NHIndustries, une coentreprise européenne qui comprend Airbus Helicopters, AgustaWestland - fusionnée avec Leonardo en 2016 — et Fokker Technologies ;

– l’avion de chasse Eurofighter, coopération plurilatérale lancée en 1986 rassemblant, dans le consortium Eurofighter GmbH, l’Italie (à travers Leonardo), l’Allemagne (à travers Airbus, Defence and Space), l’Espagne et Royaume-Uni (à travers BAE System). La France l’avait quittée pour lancer seule le Rafale ;

– le programme de satellites d’observation Helios II, incluant la France, la Belgique, l’Espagne, la Grèce et l’Italie ;

– le missile d’interception air-air Meteor conçu par la France, l’Allemagne, l’Espagne, l’Italie, le Royaume-Uni et la Suède.

Trois faits apparaissent très clairement à la vue des coopérations européennes mentionnés *supra* :

– **une participation très importante de la France.** Notre pays participe à la quasi-totalité des programmes gérés par l’OCCAR, à de nombreuses coopérations plurilatérales et à de plus nombreuses encore coopérations bilatérales, étant précisé que toutes ne sont pas retracées *supra*. Dans le seul cas des coopérations avec le Royaume-Uni (hors démonstrateurs), elles sont au nombre de trois <sup>(1)</sup> et même de quatre avec l’Italie <sup>(1)</sup> ;

---

(1) Le missile de croisière Scalp EG / Storm Shadow, le missile antinavire léger (ANL) avec le Royaume-Uni et le canon télescopé de 40 mm (40 CTA).

– les **coopérations en matière de programmes d’armement n’impliquent généralement que des États membres d’Europe de l’Ouest** (ainsi que, le cas échéant, des États tiers), à l’exclusion de tout État membre de l’Europe de l’Est. L’explication en est simple. Ces coopérations portent sur des matériels de haute technologie pour lesquels les entreprises de ces pays n’ont pas les compétences nécessaires. En outre, compte tenu de l’importance de l’OTAN dans leur politique de Défense, il n’est pas certain que ces mêmes États aient cherché à participer à ces programmes, préférant généralement se fournir « sur étagère » auprès des États-Unis (voir *infra*) ;

– enfin, les **coopérations européennes concernent, pour l’essentiel, l’air et l’espace, un peu le maritime et quasiment pas le terrestre**. Cette quasi-absence de coopération dans le domaine de l’armement terrestre fait d’ailleurs écho à l’atomisation persistante de l’industrie européenne de Défense dans ce domaine, restée largement à l’écart du mouvement de concentration qu’ont connu les domaines maritimes, aériens et spatiaux.

## **2. Des coopérations complexes à mettre en œuvre et loin de garantir tous les avantages attendus**

Les États attendent de la coopération en matière de programmes d’armement les mêmes avantages que ceux présentés *supra* s’agissant des concentrations, c’est-à-dire :

– un **avantage financier** : la coopération permet, dans un contexte budgétaire tendu, de mutualiser les coûts de recherche et développement et de réaliser des économies d’échelle dans la production par des séries plus grandes ;

– un **avantage militaire** : les coûts de recherche et développement des technologies nécessaires aux armements de demain sont tels qu’un État ou une entreprise seul peut difficilement y faire face ;

– un **intérêt opérationnel** : la coopération de fabricants d’un même équipement limite, par définition, le nombre de types d’équipements disponibles sur le marché, facilitant l’interopérabilité des armées européennes.

Par conséquent, **si les États ont tout intérêt à coopérer pour leurs programmes d’armement, la coopération bénéficie également à leur industrie de Défense**. En effet, les équipements ainsi produits sont plus compétitifs sur les marchés internationaux et les entreprises européennes concernées, par la force des choses, ne se font pas concurrence entre elles.

---

(1) L’accord ORFEO d’échange de capacités d’imagerie spatiale de renseignement à partir des systèmes d’observation radar italien (Cosmo SkyMed) et optique français (Helios II), le programme de satellites de communications spatiales Sicral 2 et Athena-Fidus, les torpilles légères MU90 et le programme de frégate antiaérienne Horizon.



Pourtant, malgré ces avantages évidents, la coopération n'est pas toujours possible. C'est ainsi qu'en matière d'avion de combat, la France a quitté le programme Eurofighter en 1985 et a développé seule le Rafale. Plus récemment, la coopération franco-britannique pour la construction d'un porte-avions commun, lancée en 2005, a avorté en 2012. Ces deux exemples ainsi que celui de l'A400M permettent de mieux comprendre les risques pesant sur les coopérations en matière de programme d'armement.

En préalable, il convient de rappeler que **ces coopérations se déroulent toujours en quatre étapes** : les États participant commencent par définir leurs besoins puis ils choisissent le gestionnaire du projet, qui peut être l'OCCAR. Ensuite, ils s'accordent sur le montant des dépenses et, surtout, sur la répartition de celles-ci entre eux. En effet, c'est sur la base de cette dernière que seront également réparties géographiquement les tâches. Par conséquent, **plus un État contribue au programme, plus il est en mesure d'exiger un retour important pour son industrie de Défense, tant pour la R&D que pour la production.**

**Ces quatre étapes présentent chacune un risque majeur** pouvant faire échouer la coopération ou, du moins, en limiter considérablement les avantages attendus.

**La première, c'est-à-dire la définition des besoins, a été à l'origine, pour la France, de l'échec des deux coopérations précitées.** En effet, la France a renoncé à l'Eurofighter, notamment parce qu'elle souhaitait un avion plus léger, multirôle, navalisable et équipé de ses nouveaux réacteurs M88 alors que les autres pays souhaitaient un chasseur destiné à la supériorité aérienne dans un contexte de Guerre froide. De même, s'agissant du porte-avions franco-britannique, notre pays et le Royaume-Uni soutenaient des options techniques divergentes (un porte-avions pour des avions de combat à décollage court et atterrissage vertical pour Londres, catapultes et brins d'arrêt pour Paris).

Sans aller jusqu'à faire capoter la coopération, les besoins différents exprimés par les États sont de nature à limiter les avantages attendus de celle-ci. Ainsi, l'hélicoptère NH90 existe en 22 versions, réduisant d'autant les gains attendus en termes d'économie d'échelle.

**La gestion du programme – deuxième étape – peut elle aussi être source de graves difficultés**, quel que soit d'ailleurs le gestionnaire retenu. Parmi celles-ci, on peut citer la longueur – qui peut se compter en années – pour la prise des décisions en raison de l'exigence d'unanimité des États participants, l'évolution des spécifications techniques, toujours à la demande de ces derniers, et, enfin, la contrainte budgétaire qui a pu conduire à la réduction du nombre des commandes<sup>(1)</sup>. L'ensemble de ces facteurs sont de nature à la fois à renchérir le coût des programmes mais également à allonger considérablement le délai avant

---

(1) C'est très souvent le cas. Ainsi, alors qu'initialement, le programme d'hélicoptère Tigre portait sur 427 appareils, seuls 185 seront produits.

de disposer des équipements, avec un impact sur les capacités opérationnelles des armées concernées <sup>(1)</sup>.

**La répartition géographique des tâches, qui est la quatrième étape d'une coopération, porte également en elle des risques évidents.** En effet, en application du principe du « juste retour géographique », qui est systématique, les entreprises nationales de chacun des États participants ont droit à une « part du gâteau » proportionnelle à la contribution de leur État au programme, tant au stade de la recherche et du développement que de la production. Le résultat est parfois à la limite de l'absurde. Ainsi, s'agissant de l'Eurofighter, l'aile droite de l'avion est produite en Espagne et l'aile gauche en Italie, alors que les pièces du centre du fuselage le sont en Allemagne. De plus, l'assemblage final se fait sur quatre sites différents – un par État participant, chacun de ces derniers accueillant également un centre d'essais en vol pour leurs appareils, soit en tout quatre lignes d'assemblage et quatre centres d'essais.

Si, dans le cas de l'Eurofighter, la répartition géographique des tâches n'a conduit – si l'on peut dire – qu'à un renchérissement considérable du coût du programme, ses conséquences ont été bien plus graves s'agissant de l'A400M. C'est ainsi qu'Airbus, maître d'œuvre du programme, s'est vu imposer par les États participants, pour des raisons politiques, de travailler avec un consortium de motoristes dont la plupart n'avait aucune expérience. La mise au point des moteurs à hélices a ainsi non seulement pris du retard mais leur fiabilité a été mise en cause dans l'accident mortel d'un appareil en 2015. Les tourbillons qu'ils créent empêchent par ailleurs le largage de parachutistes comme celui des palettes, limitant sa performance opérationnelle. Entre retards et déconvenues techniques, le coût du programme a flambé, passant des 20 milliards d'euros initialement prévus à 31 milliards d'euros aujourd'hui.

**Par conséquent, même si les États s'accordent, lors de la troisième étape d'une coopération, sur un coût global du programme, celui-ci n'est en pratique jamais respecté et toujours revu à la hausse, parfois dans des proportions importantes.**

Au final, si la coopération européenne en matière de programmes d'armement a connu des succès remarquables, il n'en reste pas moins qu'**elle est particulièrement complexe à mettre en œuvre en raison de contraintes logistiques, techniques et politiques**, lesquelles sont de nature à amoindrir considérablement les avantages que les États, comme leurs entreprises de Défense, pouvaient en attendre. Dans ces conditions, parce que leurs délais sont raccourcis, leur gestion simplifiée et leur coût pas forcément plus élevé, **certains programmes nationaux d'armement gardent leur pertinence**. La France, par exemple, a récemment fait le choix de développer seule son futur hélicoptère interarmées léger (HIL)

---

(1) C'est ainsi que l'hélicoptère NH90 repose sur des besoins exprimés dans les années 70 pour un développement qui n'a commencé qu'en 1992, sans d'ailleurs que les États participant aient réussi à s'accorder sur une version commune.

## C. UNE ACTION DE L'UNION EUROPÉENNE TRADITIONNELLEMENT TRÈS LIMITÉE

### 1. Une réticence historique vis-à-vis de la Défense

C'est un fait bien connu qu'avant la signature en 1957 du traité de Rome, qui créa la Communauté économique européenne, une tentative avait été faite de créer une Communauté européenne de Défense (CED). Celle-ci n'a cependant jamais vu le jour, tuée dans l'œuf par l'Assemblée nationale qui, par l'adoption d'une motion préalable, rejeta en 1954 le traité l'instituant.

Cet échec a profondément marqué les Pères fondateurs de l'Europe, si bien que le Traité de Rome non seulement ne comporte aucune disposition relative à la Défense mais exclut également, aux termes de son article 223, « *la production ou le commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre* » de son champ d'application. Par conséquent, **les entreprises de Défense, par leur objet même, se sont vues exemptées des règles relatives au marché commun.**

La CEE, à laquelle le traité de Rome n'avait dévolu que des compétences économiques, a laissé la place le 1<sup>er</sup> janvier 1993 à l'Union européenne, dont les compétences ont été sensiblement élargies par les traités de Maastricht (1992), d'Amsterdam (1997) et de Nice (2000). C'est ainsi qu'**une politique étrangère et de sécurité commune (PESC) a été instituée, ainsi que l'ensemble des instruments juridiques nécessaires à l'Union pour agir sur la scène internationale.** Toutefois, malgré ces avancées et celles du traité de Lisbonne (2007), qui a autonomisé la Politique de sécurité et de Défense commune (PSDC) de la PESC, l'action de l'Union européenne dans le domaine de la Défense, incluant l'industrie de Défense, s'est heurtée à trois obstacles :

– en matière de PESC et de PSDC, la procédure de codécision ne s'applique pas. L'initiative appartient au Conseil et le Parlement européen n'est, dans le meilleur des cas, que consulté ; l'unanimité des États membres est, sauf exceptions, requise pour toute décision ;

– les dispositions de l'article 223 du traité de Rome précité ont été reprises à l'identique dans tous les traités successifs et figurent à l'article 346 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

– l'article 41 paragraphe 2 du traité sur l'Union européenne<sup>(1)</sup> a été interprété de manière très stricte par la Commission européenne comme interdisant toute dépense dans le domaine de la Défense.

Par conséquent, **ce sont les principaux leviers à disposition de l'Union, c'est-à-dire la compétence législative, notamment en matière de marché**

---

(1) Cet article stipule que « les dépenses opérationnelles entraînées par la mise en œuvre du présent chapitre [relatif à la politique étrangère et de sécurité commune] sont également à la charge du budget de l'Union, à l'exception des dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense et des cas où le Conseil en décide autrement à l'unanimité ».

**intérieur<sup>(1)</sup>, et les fonds européens qui ne peuvent être utilisés dans le domaine de la Défense, y compris en faveur de l'industrie de Défense.** Comme vos rapporteurs l'ont entendu à Bruxelles, la Défense a longtemps été un tabou dans les institutions européennes et malgré les nombreux changements intervenus depuis 2016, elle le reste dans une large mesure.

Jusqu'à très récemment, **la seule initiative européenne en lien avec l'industrie de Défense a été la création de l'Agence européenne de Défense (AED) en 2004**, à laquelle l'article 45 du traité sur l'Union européenne donne cinq missions :

– contribuer à identifier les objectifs de capacités militaires des États membres et à évaluer le respect des engagements de capacités souscrits par les États membres ;

– promouvoir une harmonisation des besoins opérationnels et l'adoption de méthodes d'acquisition performantes et compatibles ;

– proposer des projets multilatéraux pour remplir les objectifs en termes de capacités militaires et assurer la coordination des programmes exécutés par les États membres et la gestion de programmes de coopération spécifiques ;

– soutenir la recherche en matière de technologie de défense, de coordonner et de planifier des activités de recherche conjointes et des études de solutions techniques répondant aux besoins opérationnels futurs ;

– contribuer à identifier et, le cas échéant, de mettre en œuvre, toute mesure utile pour renforcer la base industrielle et technologique du secteur de la défense et pour améliorer l'efficacité des dépenses militaires.

Toutefois, **bien qu'européenne et formellement présidée par la Haute représentante de l'Union pour la PESC, l'AED est avant tout une structure intergouvernementale.** Elle est contrôlée par le Conseil, son budget est décidé et alimenté par les États membres et les décisions sont prises par consensus. Les projets de l'AED reposent sur un budget séparé, lui aussi financé par les États membres, soit par l'ensemble d'entre eux, soit uniquement par les seuls participants aux projets. Il n'en reste pas moins que **les États membres n'ont guère utilisé cet instrument, préférant négocier et mettre en œuvre en dehors de l'AED leur coopération en matière de programmes d'armement.**

## **2. Une action limitée au marché intérieur des produits de Défense**

Ainsi qu'il a été indiqué *supra*, les dispositions de l'article 346 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne permettent à un État membre de « *prendre les mesures qu'il estime nécessaire à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent à la production ou au commerce*

---

(1) Sous réserve des deux directives qui seront examinées *infra*.

*d'armes, de munitions et de matériels de guerre*». Ces dispositions ont été interprétées comme exemptant le secteur de la Défense des règles relatives au marché intérieur, permettant ainsi aux États membres de les protéger de la concurrence en leur réservant leurs marchés publics.

Toutefois, parce que la Cour de justice avait entrepris de réduire la portée de cette exemption, les États membres ont accepté de soutenir l'adoption de la directive n° 2009/81 du 13 juillet 2009 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics dans le domaine de la Défense et de la sécurité. **Cette directive impose que les marchés de Défense fassent l'objet, sauf dérogations dans les cas qu'elle prévoit, d'une mise en concurrence européenne** transparente et non-discriminatoire.

Une autre directive a été parallèlement adoptée, la directive n° 2009/43 du 6 mai 2009. Celle-ci vise à **simplifier les conditions de transfert des produits liés à la Défense sur le territoire européen**. Elle crée un système européen de licence uniforme reposant sur trois types de licence : générale, globale et individuelle, cette dernière étant réservée aux produits les plus sensibles.

Il est intéressant de souligner que **l'Union européenne a suivi, pour le secteur de la Défense, une approche très classique d'ouverture des marchés publics précédemment mise en œuvre pour de très nombreux secteurs**. À défaut de pouvoir utiliser le levier financier – pour les raisons indiquées *supra*, elle a donc utilisé le levier du marché intérieur, du rapprochement des législations nationales et des règles de concurrence.

Toutefois, **parce que le secteur de la Défense reste intimement lié à la souveraineté nationale et que les États membres n'étaient pas réellement demandeurs des deux directives précitées, celles-ci ont été très mal appliquées**. C'est ainsi que, dans son rapport d'évaluation publiée le 30 novembre 2016, la Commission indique que, plusieurs années après l'entrée en vigueur de la directive n° 2009/43, le contenu des licences nationales de transferts différait toujours très largement. Quant à la directive n° 2009/81, elle a largement manqué son objectif. Les États membres ont utilisé l'ensemble des dérogations pour en réduire la portée, si bien que seuls 7,6 % de la valeur des marchés de Défense européens ont été passés selon les règles de mise en concurrence qu'elle prévoit.

Enfin, il convient de noter l'existence d'une position commune, adoptée par les États membres le 8 décembre 2008, fixant les **règles communes en matière d'exportations d'armes**. Bien que formellement obligatoires, ces règles souffrent néanmoins d'une absence de sanctions en cas de violation.

## II. FACE À L'ACCUMULATION DES CRISES ET DES MENACES, L'UNION A FAIT DE LA DÉFENSE SA PRIORITÉ ET LANCÉ DE NOMBREUSES INITIATIVES POUR RENFORCER SON INDUSTRIE DE DÉFENSE

### A. L' « ARC DE FEU » ENTOURANT L'UNION EUROPÉENNE

Alors qu'en 2003, on pouvait officiellement affirmer que « *l'Europe n'a jamais été aussi prospère, aussi sûre, ni aussi libre* »<sup>(1)</sup>, ce n'est plus le cas dix ans plus tard. **L'Union européenne est aujourd'hui entourée d'un véritable « arc de feu »** menaçant, sinon sa prospérité, du moins sa sécurité et ses libertés.

**Les tensions ont commencé avec le « Printemps arabe » en 2010**, vaste soulèvement populaire qui, de la Tunisie à la Syrie en passant par l'Égypte et la Libye, a dressé les peuples de ces pays contre les dictateurs dont ils subissaient le joug depuis des décennies. C'est ainsi que les présidents tunisien et égyptien ont été chassés du pouvoir, contraint de s'exiler pour l'un et emprisonné pour l'autre.

Toutefois, il n'en a pas été de même pour les présidents syrien et libyen qui ont tous les deux brutalement réprimé les manifestations pacifiques de leur peuple, plongeant leur pays dans la guerre civile, avec des conséquences dramatiques, quoique différentes, à la fois pour ces derniers mais aussi pour l'Union européenne.

Près de sept ans après les premières manifestations, la Syrie est toujours plongée dans une guerre dont le bilan s'élève aujourd'hui à plus de 350 000 morts. À l'origine strictement interne, cette guerre s'est progressivement internationalisée à mesure que d'autres puissances, à commencer par l'Iran et la Russie, s'y sont impliquées. Leur action a marginalisé les opposants initiaux, débordés par les groupes islamistes, notamment Daesh. Ce dernier s'est ainsi constitué un territoire à cheval sur l'Irak et la Syrie à partir duquel ont été lancées des attaques terroristes en Europe. **La résurgence de ce terrorisme islamiste est l'une des principales menaces aujourd'hui pour l'Union européenne.**

Par ailleurs, les années de guerre ont poussé les Syriens sur les routes de l'exil vers l'Europe. **Cette migration massive, d'une ampleur inédite depuis la deuxième guerre mondiale, outre son impact humanitaire, a eu deux conséquences majeures sur l'Union européenne :**

– **la remise en cause de la liberté de circulation au sein de l'espace Schengen** en raison de la décision unilatérale de plusieurs États membres de fermer leurs frontières ;

– **les oppositions très fortes entre les États membres quant à la gestion par l'Union européenne de la crise migratoire**, qu'il s'agisse de la réforme du système commun de l'asile, de la relocalisation des réfugiés ou des relations avec

---

(1) C'est par ces mots que commençait la Stratégie européenne de sécurité adoptée en décembre 2003.

la Turquie, celles-ci alimentant par ailleurs la montée du populisme et, avec elle, le sentiment anti-européen à l'origine du Brexit.

La Libye présente de nombreuses similitudes avec la Syrie mais également plusieurs différences majeures. Comme en Syrie, un soulèvement populaire a dégénéré en guerre civile en raison de la répression mais **une intervention militaire conjointe de la France et du Royaume-Uni, appuyée par l'OTAN, a renversé le régime de Mouammar Kadhafi**. Toutefois, faute d'une véritable stratégie post-guerre, la Libye a sombré dans le chaos et avec elle, l'ensemble de la région du Sahel, avec comme conséquences le développement de foyers de terrorisme et l'arrivée massive de réfugiés africains en Italie.

Si les enjeux sécuritaires du voisinage sud portent sur le terrorisme et les migrations et appellent une réponse globale, ceux du voisinage Est sont très différents et, peut-être, plus simples que dans le Sahel tant la menace est unique, clairement identifiée et froidement rationnelle. En effet, **c'est la Russie et elle seule qui, par sa politique agressive, est un facteur d'insécurité aux frontières orientales de l'Europe, notamment en Ukraine**. Cette agressivité, renforcée par des manœuvres militaires régulières à leurs frontières et des attaques hybrides (piratages informatiques, *fake news*...), nourrit les craintes des pays de l'Est qui non seulement eurent à subir le joug de l'URSS pendant un demi-siècle mais abritent également, s'agissant des pays Baltes, d'importantes minorités russophones. **Ces pays, aujourd'hui membres de l'Union européenne, sont partisans d'une politique ferme vis-à-vis de Moscou et plébiscitent la protection de l'OTAN contre une menace qu'ils considèrent, bien plus que les pays d'Europe de l'Ouest, comme existentielle.**

## **B. L'INITIATIVE FRANCO-ALLEMANDE D'UN PACTE EUROPÉEN DE SÉCURITÉ APPELAIT À UNE COOPÉRATION ACCRUE EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT DE CAPACITÉS DE DÉFENSE**

Cette accumulation de crises et de menaces affectant l'Europe tout entière exigeait une réponse collective car si les États membres ont pu agir individuellement, **une meilleure coopération européenne permettrait non seulement de partager le fardeau mais également d'accroître l'efficacité de l'action européenne en matière de Défense.**

Ce constat a conduit **la France et l'Allemagne, rapidement rejointes par l'Italie et l'Espagne, à relancer la PSDC à travers la proposition d'un « Pacte européen de sécurité », présentée le 23 août 2016**. Cette proposition s'inscrit dans le prolongement de la Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité commune, présentée par la Haute Représentante Mme Federica Mogherini au Conseil européen des 28 et 29 juin 2016, qui entérine l'objectif d'autonomie stratégique souhaité par la France. S'appuyant sur le renforcement des capacités militaires de l'Union, elle préfigure les futures initiatives européennes en matière de Défense.

**Le « Pacte européen de sécurité » appelait en effet non seulement à une augmentation des dépenses en matière de Défense mais également, entre autres, à une coopération européenne renforcée**, à la fois par la mise en œuvre de la Coopération structurée permanente mais également par une coordination et une transparence accrue des développements capacitaires des États membres et de leurs budgets de Défense.

Cette initiative aurait pu, comme bien d'autres en matière de Défense européenne, rester lettre morte. Toutefois, outre la dégradation de l'environnement de sécurité de l'Union, deux facteurs ont particulièrement contribué à ce qu'elle prospère au niveau européen. En effet, quelques semaines avant la présentation du « Pacte européen de sécurité » a eu lieu le référendum sur le Brexit. **Le choc qu'a constitué le choix du peuple britannique de quitter l'Union européenne, nouvelle crise s'ajoutant à de nombreuses autres, a obligé l'Union à réagir rapidement afin de donner un nouveau souffle** à la construction européenne et de renforcer sa légitimité. L'autre facteur est, bien sûr, **l'élection de M. Donald Trump** à la présidence des États-Unis, à la faveur d'un programme isolationniste et dont certaines déclarations ont pu laisser penser qu'il remettait en cause la défense collective de l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord.

De ce point de vue, **la proposition franco-allemande pouvait constituer un symbole fort**. Elle fournissait en effet l'occasion aux États membres de dépasser leurs divisions et de se rassembler autour d'une politique commune fortement empreinte de souveraineté – qu'avait d'ailleurs longtemps bloquée le Royaume-Uni – et à la Commission de montrer aux peuples européens que l'Union avait conscience de leurs attentes en matière de protection et qu'elle était disposée à utiliser toutes ses compétences afin de les satisfaire.

Dans son discours sur l'état de l'Union du 14 septembre 2016, **le président de la Commission européenne a fait sienne cette proposition en défendant l'idée d'une « Europe qui protège » et d'une « Europe qui défend »** : *« la puissance douce ne suffit pas dans un voisinage de plus en plus dangereux. L'Europe doit s'affirmer davantage. Cela est particulièrement vrai pour notre politique de défense. L'Europe ne peut plus se permettre de dépendre de la puissance militaire d'autres. Nous devons prendre en charge la protection de nos intérêts et de notre mode de vie européen »*.

### **C. DES INITIATIVES NOMBREUSES, PORTEUSES D'UNE NOUVELLE AMBITION POUR L'INDUSTRIE EUROPÉENNE DE DÉFENSE**

Renforcer l'Europe de la Défense, notamment sur le plan capacitaire, a justifié de nombreuses initiatives européennes. Celles-ci ayant été présentées en détail dans le rapport de MM. Pieyre-Alexandre Anglade et Joaquim Pueyo <sup>(1)</sup>, elles feront donc ici l'objet d'une présentation résumée mais néanmoins à jour des nombreux développements intervenus depuis lors.

---

(1) Rapport d'information n° 719 sur l'Europe de la Défense et son articulation avec l'OTAN.



## **1. Le développement des capacités militaires par une coopération accrue entre les États-membres et les entreprises européennes**

La Coopération structurée permanente vise, aux termes de l'article 46 du TUE, à regrouper « *les États membres qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en la matière en vue des missions les plus exigeantes* ». **Elle a été officiellement lancée le 11 décembre 2017 et rassemble aujourd'hui la totalité des États membres à l'exception du Royaume-Uni, du Danemark et de Malte, autour de 17 projets communs, complétés par 17 autres validés en novembre 2018 :**

– **sept projets de facilités** : commandement médical européen, logiciel de sécurisation des radiofréquences, hub logistique et soutien aux opérations, mobilité militaire, fonction énergie en opérations, système de commandement contrôle des missions de la PSDC et poste de commandement déployable ;

– **deux projets de formation** : centre d'excellence pour les missions de formation de l'UE et centre de certification des formateurs pour les armées européennes ;

– **quatre projets maritimes** : drones sous-marins détecteurs et destructeurs de mines, système autonome de protection et surveillance des ports, mise à jour du système de surveillance maritime et capacité d'intervention sous-marine ;

– **deux projets cyber** : plateforme de partage d'informations sur la réponse aux attaques et menaces cyber, équipes de réaction rapide aux attaques cyber et assistance mutuelle dans la cybersécurité ;

– **neuf projets terrestres** : soutien militaire d'urgence déployable en cas de catastrophe, véhicules blindés d'infanterie, soutien indirect au tir, noyau opérationnel pour la réponse de crise, système de drone terrestre intégré, système de missiles terrestre de théâtre (hors portée optique), capacité de guerre électronique, service de surveillance NRBC et colocalisation des bases militaires ;

– **quatre projets aériens** : formation de pilotes d'hélicoptères en milieu chaud, rude ou de haute altitude, drone européen de moyenne altitude et longue endurance MALE, mise à niveau 3 de l'hélicoptère d'attaque Tigre et système de défense aérienne contre les drones ;

– **cinq projets spatiaux** : capacité ISR pour la plate-forme de dirigeables stratosphériques, solution de radionavigation (EURAS), réseau de surveillance spatiale militaire de l'espace, unité de coordination du soutien géo-météorologique et océanographique et centres d'évaluations et d'essais.

Toutefois, au-delà de la CSP, **l'augmentation des capacités de Défense des États membres serait largement inopérante du point de vue européen si elle se faisait de manière désordonnée**, chacun d'entre eux définissant ses besoins et décidant de ses investissements sans tenir compte de ceux des autres.

C'est à ce manque de coordination que l'Union européenne doit de faire cohabiter, dans ses armées nationales, 17 types de chars de combat lourds, 29 types de destroyers et de frégates et 20 types d'avions de chasse différents <sup>(1)</sup>.

C'est pourquoi **il faut se féliciter de la décision du Conseil, le 18 mai 2017, d'établir, sur une base volontaire dans un premier temps, une revue annuelle coordonnée de Défense** (*Coordinated Annual Review on Defence* – CARD). Synthétisé dans un rapport de l'AED au Conseil, l'objectif de cette revue, qui s'inspire du processus de planification de la défense de l'OTAN (*NATO Defence Planning Process*, NDPP), sera, en effet, de fournir une vision aussi complète que possible des plans de développement de capacités des États-membres, de la coopération européenne et de la mise en œuvre des priorités de l'Union.

**Cette revue s'appuie sur le Plan de développement de capacités** (en anglais, *Capacity development plan* – CDP). Son objet est en effet de coordonner au niveau européen le développement des capacités militaires des États membres afin de combler les lacunes identifiées. À ce titre, il servira également de base pour la sélection des projets menés dans le cadre de la CSP ou financés au titre du Fonds européen de défense (voir *infra*).

## **2. La fin du tabou du financement par le budget européen de dépenses dans le domaine de la Défense**

**L'ambition capacitaire portée par la PESCO est inséparable d'un renforcement de l'industrie européenne de Défense.** En effet, il y aurait une incohérence majeure si l'Union devait se fournir en matériels et technologies auprès de pays tiers, à commencer par les États-Unis, et plus encore si les différentes entreprises européennes de Défense se montraient incapables de coopérer entre elles ou de réaliser les investissements nécessaires.

C'est pourquoi la Commission européenne, dès le 30 novembre 2016, a présenté un « **Plan d'action pour la Défense européenne** » dont l'objet vise « *à accroître l'efficacité de leurs dépenses dans les capacités de défense communes, à renforcer la sécurité des citoyens européens et à promouvoir une base industrielle compétitive et innovante* ». **Ce plan repose sur la levée du tabou susmentionné concernant le financement par le budget européen de dépenses dans le secteur de la Défense.**

Ainsi qu'il a été dit *supra*, l'article 41 paragraphe 2 du traité sur l'Union européenne a été strictement interprété comme interdisant toute dépense dans le domaine de la Défense. Toutefois, ce n'était qu'une interprétation du service juridique de la Commission. **Le Conseil, quant à lui, estimait que le financement européen était possible jusqu'au déploiement des forces, c'est-à-dire que l'interdiction ne concernait que les dépenses opérationnelles proprement dites.**

---

(1) En comparaison, les États-Unis ont un seul type de chars de combat lourds, quatre types de destroyers et de frégates et six types d'avions de chasse.

Par conséquent, le financement de la recherche et du développement en matière de Défense était juridiquement possible aux termes du TUE. Une première brèche dans l'interdiction a été faite avec le financement de l'action préparatoire sur la recherche en matière de Défense, lancée en 2015 et dotée de 90 millions d'euros. Puis, face à la montée des menaces et à la pression du Conseil pour un financement européen des développements capacitaires en matière de Défense, **la Commission a assoupli son interprétation et considéré que la Défense est un secteur économique comme un autre et, à ce titre, peut voir sa compétitivité soutenue sur la base de l'article 173 du TFUE relatif à la politique industrielle.**

La Commission européenne a donc présenté une proposition de règlement tendant à créer **un programme européen de développement de l'industrie de Défense (PEDID)**, doté de 500 millions d'euros sur deux ans, financés par des redéploiements et visant à soutenir, d'ici cette date, la compétitivité et la capacité d'innovation de l'industrie de la défense de l'Union européenne, incluant les projets réalisés dans le cadre de la CSP. Le trilogue s'étant conclu avec succès et le règlement adopté par le Conseil et le Parlement, le PEDID devrait être opérationnel au 1<sup>er</sup> janvier 2019 avant d'être remplacé, au 1<sup>er</sup> janvier 2021, par le **Fonds européen de Défense (FED)**. Celui-ci, doté de 13 milliards d'euros pour la période 2021-2027 comportera outre un volet « recherche et développement », un volet « capacités » qui servirait d'instrument permettant aux États membres d'acquérir certains équipements militaires.

Par conséquent, avec le lancement du PEDID et l'annonce de la création du futur FED, **l'Union européenne est passé d'une logique de régulation par la voie juridique – avec les deux directives susmentionnées – à un soutien financier en bonne et due forme à l'industrie européenne de Défense.** Au final, a été résolue la contradiction entre la volonté de la Commission d'appliquer, comme pour n'importe quelle industrie, les règles du marché intérieur à l'industrie de Défense et son refus persistant de la considérer comme une industrie au titre de la politique industrielle.

### **3. Le renforcement et la protection du marché unique de la Défense**

Bien qu'ayant complété son action traditionnelle dans le domaine de la Défense par un financement européen, la Commission européenne n'a pas renoncé à renforcer le marché unique de la Défense et à en améliorer le fonctionnement.

Ainsi qu'il a été dit *supra*, les directives n° 2009/42/CE du 6 mai 2009 simplifiant les conditions des transferts de produits liés à la défense et la directive n° 2009/81/CE du 13 juillet 2009 relative à la coordination des procédures de passation de certains marchés dans les domaines de la défense et de la sécurité précitées sont **largement inappliquées ou mal appliquées par les États membres.** La Commission européenne souhaite donc, dans le cadre du Plan d'action précité, mettre l'accent sur une « *mise en œuvre efficace de la directive*

*2009/81/CE, notamment par voie d'exécution forcée* »<sup>(1)</sup>. Elle veut également apporter « *des éclaircissements* » sur l'interprétation de certaines dispositions, notamment sur « *la passation de marchés de gouvernement à gouvernement* » ainsi que réviser les dispositions sur la sous-traitance pour donner « *une plus grande flexibilité* » aux pouvoirs adjudicateurs.

En outre, **la Commission souhaite améliorer l'accès des PME aux marchés de défense**. Dans une recommandation adressée aux États membres, rendue publique le 23 avril 2017, elle préconise une transparence accrue et une plus grande ouverture des marchés transfrontaliers et des chaînes d'approvisionnement dans le secteur de la défense.

Enfin, la Commission a présenté, le 13 septembre 2017, une proposition de règlement tendant à instituer un **instrument pour la surveillance (screening) de certains investissements étrangers dans des secteurs économiques considérés comme stratégiques**. Toutefois, cet instrument ne vise pas tant à surveiller lesdits investissements qu'à favoriser une meilleure connaissance de ceux-ci et un partage de l'information au niveau européen, certains États membres (dont la France) ayant d'ores et déjà institué un tel mécanisme de contrôle au niveau national<sup>(2)</sup>. Cette proposition de règlement, qui brise un nouveau tabou pour une Union européenne traditionnellement ouverte aux investissements étrangers, est en cours d'examen par le Parlement européen et le Conseil.

### **III. UNE INDUSTRIE EUROPÉENNE DE DÉFENSE PÉRENNE, AUTONOME, ET COMPÉTITIVE IMPLIQUE UN ENGAGEMENT FORT DES ÉTATS DANS DES PROGRAMMES AMBITIEUX, EN COOPÉRATION ET SOUTENUS PAR L'UNION EUROPÉENNE**

#### **A. LA COOPÉRATION EUROPÉENNE, UN ENJEU ESSENTIEL DANS UN CONTEXTE SÉCURITAIRE ET BUDGÉTAIRE DÉGRADÉ**

##### **1. La nouvelle course aux armements dans le monde révèle les faiblesses de l'industrie européenne de Défense**

Si la chute du communisme en 1989 a pu laisser espérer, au moins un temps, que la « fin de l'Histoire » était proche et que la paix et la démocratie régneraient bientôt sans partage sur le monde, cette illusion s'est depuis longtemps dissipée. Alors que de nouvelles puissances émergent, comme la Chine et l'Inde, que les anciennes, à commencer par les États-Unis, ne sont plus en mesure d'assurer la stabilité de l'ordre mondial – voire sont elles-mêmes facteurs de déstabilisation – que les conflits se multiplient et s'aggraveront probablement avec le dérèglement climatique et l'explosion démographique, **le monde est engagé dans une nouvelle course aux armements**.

---

(1) La Commission européenne a envoyé, le 25 janvier 2018, une lettre de mise en demeure à cinq pays : Danemark, l'Italie, les Pays-Bas, la Pologne et le Portugal.

(2) Décret n° 2014-479 du 14 mai 2014 relatif aux investissements étrangers soumis à autorisation préalable.

On observe en effet, depuis vingt ans, **une augmentation générale des dépenses militaires dans le monde** et ce, quel que soit le pays ou la région. Le total de celles-ci a atteint 1 739 milliards de dollars en 2017, soit une augmentation de 1,1 % en termes réels par rapport à 2016 selon le SIPRI <sup>(1)</sup>. Les dépenses militaires des États membres de l'OTAN ont représenté 52 % de cette somme (900 milliards de dollars) et celles des seuls États-Unis 35,1 % (610 milliards de dollars). Toutefois, l'élection de Donald Trump à la Maison-Blanche s'est traduite par une augmentation considérable de ces dépenses qui atteindront 716 milliards de dollars cette année.

Cette augmentation vise à répondre au défi que pose la **hausse encore plus considérable des dépenses militaires chinoises**, les plus importantes du monde après celles des États-Unis. Celles-ci atteignent désormais 228 milliards de dollars en 2017, contre 100 milliards de dollars en 2009 <sup>(2)</sup>. C'est d'ailleurs l'ensemble des dépenses militaires en Asie qui augmentent rapidement, en réaction à la peur que suscitent les ambitions chinoises dans la région.

**Le Moyen-Orient n'est pas en reste. Les seules dépenses militaires de l'Arabie saoudite se sont élevées à 69,4 milliards de dollars en 2017, en hausse de 9,2 %**, si bien qu'elle dispose désormais du troisième plus important budget militaire au monde. D'une manière générale, aucune autre région dans le monde ne consacre une part aussi importante de son PIB à la Défense puisque ces dépenses en représentent 5,2 %.

**La seule baisse notable – 20 % – est celle du budget militaire russe, en raison de la crise économique que connaît ce pays.** Toutefois, c'est la première fois depuis 1998 qu'il diminue et malgré cette baisse, il reste le quatrième plus important au monde, à 66,3 milliards de dollars.

Et l'Europe ? Dans la course aux armements actuelle, il faut distinguer entre les pays d'Europe centrale et orientale qui, par crainte de la Russie, ont augmenté leurs dépenses militaires de 12 % en 2017, et les pays d'Europe occidentale, où elles ne progressent que de 1,7 %. Du point de vue global, **les dépenses militaires de l'Union européenne à 28 se sont élevées à 252 milliards de dollars en 2017**, dont 47,2 milliards de dollars pour le Royaume-Uni.

**Les budgets militaires considérables dégagés par les États-Unis, la Chine et la Russie bénéficient exclusivement (à quelques rares exceptions près) à leur industrie de Défense nationale qu'ils contribuent à renforcer.** Sans même parler des États-Unis, où les entreprises du secteur se sont regroupées dès les années quatre-vingt-dix autour de quelques conglomérats (Boeing, Lockheed-Martin, Raytheon, General Dynamics, Northrop-Grumman, United Technologies et L-3 Communications), tous parmi les plus grandes entreprises de Défense mondiales, la Chine et la Russie ont également constitué des « champions

---

(1) *Stockholm international peace research institute.*

(2) *Selon les données du SIPRI, qui diffèrent des données officielles chinoises.*

nationaux » à même de satisfaire les besoins en armements de leurs armées, quel que soit le type d'armes.

Ces mêmes entreprises chinoises et russes sont aujourd'hui, avec les entreprises américaines, parmi les principaux exportateurs d'armes dans le monde et, de ce fait, les concurrents directs des entreprises de Défense européennes. Or, celles-ci, malgré les succès remarquables qu'elles ont pu connaître dans le passé et qu'elles continuent à enregistrer, voient leur position fragilisée par deux facteurs propres à la situation européenne :

– non seulement les budgets nationaux de Défense n'augmentent, du point de vue global, que très faiblement mais **les seuls États membres qui augmentent fortement les leurs – les pays d'Europe centrale et orientale – se fournissent très largement – voire exclusivement – auprès des États-Unis** ;

– l'industrie européenne de Défense souffre encore, malgré les regroupements retracés *supra*, de son atomisation, si bien **que les entreprises européennes se font concurrence entre elles avec autant d'ardeur qu'elles affrontent leurs concurrents américains, russes ou chinois.**

Les risques d'une telle situation sont particulièrement grands. En effet, en consacrant des budgets insuffisants à leur Défense à un moment où ils s'accroissent fortement partout ailleurs, en réponse à des menaces qui vont en s'aggravant, les États membres (et l'Union européenne) pourraient être à terme dépassés sur le plan technologique par des pays qui pour certains sont encore des alliés comme les États-Unis, mais qui pour d'autres n'en sont pas, à commencer par la Chine et la Russie. **La course aux armements est, à proprement parler, une course et l'Europe ne doit pas se laisser distancer.**

De plus, concurrentes entre elles, de taille relativement réduite et parfois écartées des marchés européens d'armement, subissant les budgets limités de leur État national, **les entreprises européennes courent le risque de perdre en compétitivité et, avec cette perte, c'est leur pérennité qui est menacée** puisque leur équilibre économique repose en grande partie sur les exportations.

Par conséquent, cette course aux armements dans le monde est lourde de menace pour l'industrie de défense européenne mais également, à plus long terme, pour l'autonomie stratégique de l'Union européenne (et de l'ensemble de ces États-membres) qui, faut-il rappeler une fois encore, repose sur une industrie de Défense compétitive.

## **2. L'Europe a un intérêt particulier, au-delà du budgétaire, à développer des programmes d'armement communs**

La coopération européenne en matière de programmes d'armement, quelle qu'en soit la forme, est souvent présentée sous l'angle unique de la contrainte budgétaire. C'est parce que les États-membres, individuellement, n'auraient plus

les capacités d'assumer seuls les coûts faramineux desdits programmes qu'ils devraient se résoudre à les conduire en commun.

Cette contrainte budgétaire est, malheureusement, réelle et pèse en faveur d'une telle coopération européenne. Toutefois, elle n'est pas le seul facteur qui a convaincu notre pays, parmi d'autres, de « *développer une politique volontariste de coopération européenne* », pour reprendre les termes de la dernière loi de programmation militaire (LPM). D'autres ont été évoqués, notamment **l'importance d'assurer, par ces programmes communs, la pérennité de la BITD européenne**, garante de l'autonomie de l'Union européenne. L'objectif de la coopération n'est donc pas seulement budgétaire, ni même industriel, mais bien stratégique.

Mais les deux autres intérêts de la coopération européenne en matière de programmes d'armement sont plus rarement évoqués alors que leur importance est, peut-être, aussi plus grande.

C'est un fait bien connu que **l'Union européenne juxtapose, pour tous les systèmes d'armes utilisés par les États membres, de très nombreux modèles différents** : 17 pour les chars de combat lourds, 29 pour les destroyers et les frégates, 20 pour les avions de chasse. Une telle variété d'équipements non seulement pose des difficultés de maintenance en opérations – et donc des surcoûts – mais surtout complique l'interopérabilité entre eux. À l'inverse, les États-Unis n'ont pas ce problème puisqu'ils n'alignent qu'un seul modèle de char lourd, 4 de destroyers et de frégates et 6 d'avions de chasse.

**La coopération européenne sur un même programme d'armement, par principe, résout ce problème de la multiplicité des équipements au sein des différentes armées européennes ou, du moins, la réduit.**

Le partage des mêmes équipements facilite l'opérationnel mais les programmes européens communs dont ils sont issus obligent, par eux-mêmes, les États membres participants à définir des spécifications techniques et, par conséquent, à faire converger leurs besoins en s'interrogeant sur le modèle d'armée qu'ils souhaitent, les intérêts qu'ils veulent défendre et les menaces auxquelles ils font face. **La coopération industrielle est donc le levier de la coopération stratégique.**

Enfin, la coopération européenne a un dernier intérêt. Alors qu'on reproche souvent à la PSDC de n'être qu'un discours, de tels programmes communs, qu'ils soient mis en œuvre dans le cadre européen ou intergouvernemental, sont la **meilleure réponse à donner aux euroceptiques et la meilleure preuve de la volonté des Européens à prendre en charge leur propre défense**. Il y a donc un intérêt politique à la coopération européenne en matière de programmes d'armement.

## B. LES TROIS ENJEUX DE LA COOPÉRATION EUROPÉENNE POUR L'INDUSTRIE DE DÉFENSE

La coopération est aujourd'hui le défi majeur de l'industrie européenne de défense. On pourrait même dire qu'il est le défi unique puisque l'ensemble des enjeux – et ils sont nombreux – peuvent être analysés sous le prisme de la nécessité qu'il y a, aujourd'hui, pour les entreprises européennes de Défense, de coopérer sur des programmes communs. Ces dernières ne sont toutefois pas les seules à être confrontées à ce défi et à ces enjeux. Ils concernent également très directement leurs clients – les États (lesquels sont également, parfois, leurs actionnaires) et, de ce fait, l'ensemble des citoyens européens.

### 1. L'enjeu des programmes : ambitieux, précisément définis et soutenus sur le long terme par les États

Parce que les entreprises européennes de Défense sont désormais, pour la grande majorité d'entre elles, privées, il n'est plus possible pour les États, même si c'est dans leur intérêt, de les contraindre à coopérer, encore moins à se regrouper comme il a pu le faire dans le passé. Toutefois, les États européens étant encore leurs principaux clients, ils ont à leur disposition un moyen imparable de les inciter à coopérer par le lancement de programmes d'armement communs. C'est ce qu'on observe actuellement s'agissant de la France et de l'Allemagne qui, ensemble, ont officiellement lancé, lors du sommet de Meseberg en juin dernier, **trois programmes structurant pour l'avenir de l'industrie européenne de Défense et l'autonomie stratégique de l'Union** :

– **le système de combat aérien du futur (SCAF)**, qui n'est pas seulement un programme d'avion de combat mais un système de systèmes (avions de combat pilotés mais aussi drones, futurs missiles, moyens spatiaux, système de commandement et de contrôle, de renseignement...) ;

– **le char de combat du futur** (en anglais, MGCS), qui vise à doter les armées française et allemande, à horizon 2035, d'un successeur unique à leurs chars lourds respectifs Leclerc et Leopard ;

– **le système d'artillerie du futur (CIFS)** qui, pour être de moindre envergure que les précédents, vise à remplacer les CAESAR et les LRU de l'armée de Terre ainsi que les PzH 2000 de la Bundeswehr.

À ces trois programmes, dont les lettres d'intention ont été signées par les ministres français et allemand de la Défense, s'ajoute une autre coopération, incluant également l'Italie et l'Espagne, portant sur le **drone MALE RPAS**.

Une fois la décision politique prise, le plus dur reste cependant à faire et, parmi les nombreuses difficultés, la moindre n'est pas la convergence des besoins opérationnels des États participants pour la définition des spécifications techniques du produit. **Cette convergence, qui est l'objet d'une phase d'études qui peut durer des années et implique un partage d'informations secret-**



**défense, ne peut se réaliser qu'à la condition d'accepter des compromis, lesquels peuvent amoindrir l'intérêt opérationnel du produit.** C'est ainsi que la France, qui avait acquis des drones Reaper auprès des États-Unis, dotés d'un seul moteur et destinés à voler au-dessus des déserts africains, a accepté que le futur drone MALE RPAS ait, pour des raisons de sécurité, deux turbopropulseurs. En effet, l'Allemagne a souhaité pouvoir utiliser l'appareil au-dessus de son territoire et minimiser les risques d'accidents. Par conséquent, il sera plus lourd, moins autonome et plus cher à faire voler et à entretenir.

Lorsque les compromis se révèlent impossibles, ce qui s'est déjà produit, l'alternative est la suivante :

– **si la coopération est maintenue, elle aboutit à de multiples versions d'un même produit qui annihilent largement son intérêt** – budgétaire, opérationnel, industriel et stratégique. L'exemple-type de cet échec est le programme de frégates franco-italien FREMM, si différentes qu'elles se font concurrence à l'export... Toutefois, certaines options nationales peuvent être retenues, à la condition d'avoir été prévues le plus en amont possible ;

– **un des États participants prend acte de l'impossibilité de faire converger les besoins et l'assume politiquement en quittant la coopération.** Ce fut le cas, en 1985, de la France qui s'est retirée de l'Eurofighter pour développer seule le Rafale, n'ayant pas réussi à obtenir de ses partenaires l'avion dont elle avait besoin.

**La convergence des besoins est naturellement plus facile en bilatéral qu'en plurilatéral.** Le choix de la France et de l'Allemagne d'avancer ensemble sur le SCAF et le MGCS est donc pertinent de ce point de vue. Toutefois, comme vos rapporteurs ont pu le constater en Italie, **certain États membres peuvent ressentir une certaine déception, voire une frustration à se voir ainsi écartés de coopérations** dans lesquelles ils estiment avoir toute leur place. Le risque est que ces pays lancent leurs propres programmes, nationaux ou en coopération (et concurrencent à terme l'équipement franco-allemand) ou qu'ils achètent « sur étagère » l'équivalent américain. Dans tous les cas, c'est l'industrie de Défense européenne qui sera affaiblie. **La France et l'Allemagne doivent donc réfléchir très sérieusement à élargir, dans une certaine mesure et peut-être après un certain délai, leurs coopérations bilatérales.**

Enfin, on observe que les programmes susmentionnés ne concernent pas le naval qui est un peu le « parent pauvre » de la coopération européenne actuellement. **Ce manque de grands projets structurants en matière navale,** évident depuis l'abandon du porte-avions franco-britannique, ne sera pas comblé par le rapprochement, annoncé en octobre 2018, entre Naval Group et Fincantieri. En effet, non seulement il se borne à la création d'une filiale commune, dont la forme et la gouvernance sont encore floues, mais le seul programme susceptible d'être développé en commun – à ce stade – est celui des navires ravitailleurs. Pour utile qu'il soit, il n'en reste pas moins que cette coopération ne s'appuie pas,

comme celle de KMW avec Nexter sur le MGCS d'une part, et celle d'Airbus avec Dassault et Thales sur le SCAF d'autre part, sur la perspective d'un grand programme structurant. Le lancement d'un programme visant au remplacement des frégates de type Lafayette et Floréal en France et, en Italie, des OPV de la classe Comandanti pourraient toutefois donner une autre dimension à ce rapprochement.

Enfin, s'agissant plus spécifiquement de la France, **notre pays ne doit pas céder à la tentation de la coopération pour la coopération et s'interroger, au cas par cas, sur la plus-value de celle-ci par rapport à un programme national**. Si la coopération est désormais ouvertement privilégiée, tant au niveau européen qu'au niveau national, les programmes nationaux d'armement peuvent garder leur pertinence. Comme l'a rappelé la dernière Revue stratégique de Défense et de sécurité nationale, les programmes nationaux doivent être maintenus lorsque la souveraineté est en jeu, c'est-à-dire lorsque sont en jeu « *les garanties d'intégrité, de liberté d'emploi ou du maintien de la supériorité opérationnelle* ».

Ainsi, ce qui relève notamment de la dissuasion peut difficilement être partagé avec nos alliés, si proches soient-ils. De même, s'agissant du SCAF et plus précisément de l'avion de combat, si l'Allemagne devait *in fine* choisir le F-35 ou s'il n'était pas possible de satisfaire, dans le cadre du SCAF, aux besoins de notre pays, la France devra développer seule un programme équivalent, si du moins elle veut conserver son autonomie stratégique.

Au final, **ce premier enjeu pour l'industrie de Défense que sont les programmes est totalement entre les mains des États**. Parce qu'ils devront être, sauf exceptions, conduits en coopération, il leur appartient, une fois la décision politique prise, de définir le cadre juridique des études préalables et de s'accorder sur les spécifications techniques de manière définitive et le plus en amont possible. Cet engagement des États doit également se retrouver dans leur soutien financier ainsi que dans le nombre et le délai de leurs acquisitions.

## **2. L'enjeu de l'organisation : des limites de la coopération aux difficultés de l'intégration**

À la manœuvre s'agissant des programmes d'armement, les États sont, également présents dans la mise en œuvre industrielle de ceux-ci une fois la décision politique prise, qu'ils surveillent de très près. Pour les programmes lancés en coopération, **celle-ci implique nécessairement plusieurs entreprises européennes, souvent concurrentes, qui doivent donc travailler ensemble** (ainsi que leurs sous-traitants), avec tous les risques qui en résultent s'agissant de la gestion de projet, tant au niveau technique que politique.

Ainsi qu'il a été dit *supra*, les coopérations se déroulent toujours en quatre étapes : les États participant commencent par définir leurs besoins (1) puis ils choisissent le gestionnaire du projet (2). Ensuite, ils s'accordent sur le montant des dépenses et, surtout, sur la répartition de celles-ci entre eux (3). En effet, c'est sur

la base de cette dernière que seront également réparties géographiquement les tâches (4). Par conséquent, plus un État contribue au programme, plus il est en mesure d'exiger un retour pour son industrie de Défense, tant pour la R&D que pour la production.

Dans le passé, ces quatre étapes ont pu donner lieu à de nombreuses difficultés, pour les plus importantes retracées dans la première partie du présent rapport. Vos rapporteurs se sont donc interrogés sur la possibilité de les éviter s'agissant des futures coopérations européennes et, en particulier, du SCAF et du MGCS.

S'agissant de la gestion de projet, **l'Allemagne et la France se sont accordées, lors du sommet de Meseberg, sur le concept de « nation leader »** : la France pour le SCAF, l'Allemagne pour le MGCS. Toutefois, il n'est pas fait mention, à ce stade, d'entreprises *leader* malgré les prétentions des unes et des autres.

– s'agissant du SCAF, Dassault souhaiterait être *leader* sur l'avion de combat et Airbus sur le système de systèmes qui connectera toutes les plateformes aériennes. Toutefois, Thales a la même ambition qu'Airbus et peut-être faudra-t-il faire une place à l'électronicien allemand Hensoldt, ancienne filiale d'Airbus vendue en 2016 au fonds américain KKR ;

– s'agissant du MGCS, les choses apparaissent un peu plus simples puisque KNDS, *holding* commun issu du rapprochement entre Nexter et KMW et détenu à parité par l'État français, propriétaire de Nexter, et les propriétaires allemands de KMW (famille Bode), apparaît comme le *leader* naturel de ce programme. Toutefois, si la France n'a qu'un seul fabricant de véhicules militaires terrestres – Nexter, donc, l'Allemagne en a deux puisqu'outre KMW, elle abrite aussi l'entreprise Rheinmetall. De leur déplacement à Berlin et à Munich, vos rapporteurs ont compris que cette dernière, concurrente autant que partenaire de KMW sur certains équipements, serait incontournable dans le développement et la production du MGCS et encore plus si les rumeurs de fusion se confirment.

**Il appartiendra aux deux gouvernements de choisir entre ces entreprises qui sera le *prime contractor* et comment seront réparties les différentes tâches entre les deux pays.** En effet, les deux partenaires attendent, très logiquement, un retour pour leur industrie de Défense nationale, lequel conditionnera, pour une large part, l'organisation de la chaîne de production. Le fait que la coopération, sur le SCAF comme sur le MGCS, n'implique que deux pays et un nombre limité d'entreprises est toutefois de nature, *a fortiori* si les responsabilités en matière de gestion de projet sont clairement définies, à limiter les risques industriels et, par conséquent, budgétaires et opérationnels.

Il n'en reste pas moins qu'au-delà du SCAF et du MGCS, la coopération entre entreprises indépendantes sur un programme a des limites intrinsèques :

– le risque industriel ne peut être complètement conjuré. Il est inhérent à la chaîne de production spécifique, dictée par des considérations politiques, qui doit être mise en place ;

– une coopération européenne peut laisser de côté une entreprise qui, avec l'appui de son État (voire de plusieurs), pourra développer son propre programme et, ainsi, concurrencer l'équipement produit en commun, en Europe comme sur les marchés étrangers. On retrouve ici le dilemme entre coopération large ou étroite, puisqu'inclure toutes les entreprises européennes complique évidemment la gestion de projet mais aussi la convergence des besoins des États ;

– enfin, les entreprises impliquées dans la coopération ne coopèrent le plus souvent que sur un seul programme, restant concurrentes pour le reste de leur gamme de produits.

**Une industrie de Défense européenne plus intégrée, organisée autour d'entreprises leader dans leur secteur, permettrait de pallier ces risques en dépassant ces limites.** Toutefois, ces rapprochements sont en eux-mêmes difficiles, fragiles lorsqu'ils se réalisent, et les États, s'ils soutiennent la coopération entre entreprises indépendantes, sont souvent réticents à leur fusion compte tenu des conséquences sociales et stratégiques de celle-ci.

Les deux exemples de rapprochements récents entre entreprises de Défense européenne sont, de ce point de vue, riches d'enseignement.

Comme indiqué *supra*, les entreprises KMW et Nexter se sont regroupées dans une holding commune KNDS mais elles n'ont pas fusionné. **C'est une simple consolidation qui laisse subsister deux entreprises indépendantes et par ailleurs concurrentes** sur l'ensemble de leur gamme d'équipements respective. Ceux-ci continueront à être produits dans les mêmes conditions et rien ne sera mis en commun, à l'exception de quelques fonctions supports transversales comme le *reporting* ou la comptabilité. Le mode de gouvernance choisi préserve l'indépendance de chaque entreprise comme les intérêts de l'État français qui dispose d'un droit de veto sur les décisions stratégiques.

**L'objet de ce rapprochement repose donc exclusivement sur le programme franco-allemand de MGCS** qui, certes, a été validé au niveau politique mais pour lequel tout reste à faire, à commencer par le choix des entreprises qui le mettront en œuvre et la répartition des tâches entre celles-ci. Que, pour une raison ou pour une autre, ce programme ne se fasse pas et l'alliance entre les deux groupes dans KNDS serait profondément fragilisée. De même, une éventuelle fusion entre Rheinmetall et KMW est de nature à remettre en cause, au détriment de Nexter, les équilibres au sein de KNDS compte tenu de la taille bien plus importante de ce futur partenaire, voire l'alliance elle-même.

**Les mêmes incertitudes pèsent sur le rapprochement, annoncé fin octobre, entre Naval group et le groupe italien Fincantieri.** Celui-ci ne repose pas, à ce jour sur des programmes communs à l'exception d'un programme de

navires ravitailleurs. En outre, alors qu'était initialement envisagé un échange de participations, c'est une simple filiale commune qui sera créée, dénouement qu'il est impossible de ne pas relier au contexte politique tendu qui caractérise aujourd'hui les relations franco-italiennes.

Ce rapprochement Naval group-Fincantieri illustre, si besoin en était, **la principale hypothèque qui pèse sur les coopérations européennes et plus encore, sur les perspectives de consolidation de l'industrie européenne de Défense : le facteur politique.**

Le constat est partagé que l'atomisation du secteur de la Défense en Europe lui porte préjudice et que la coopération sur quelques programmes, même d'importance, n'est finalement qu'un pis-aller. Comme aux États-Unis, la voie de l'intégration est la seule qui, très probablement et sauf exceptions, permettrait d'assurer l'avenir de la BITD européenne. L'exemple de MBDA montre qu'une telle entreprise est possible mais elle se heurte néanmoins à des difficultés considérables, peut-être encore plus fortes aujourd'hui.

En effet, l'intégration implique une rationalisation de l'implantation industrielle dans les pays européens concernés dans le sens d'une spécialisation des différents sites. Les conséquences sont doubles :

– **les États concernés doivent accepter d'abandonner aux autres certaines compétences stratégiques**, même si, comme dans le cas de MBDA, des « cordes de rappel » sont prévues. Un tel abandon implique une dépendance mutuelle et, par conséquent, un haut degré de confiance entre ces mêmes États ;

– **les États concernés doivent accepter que les doublons industriels soient supprimés**, avec pour conséquence des fermetures de sites et la fin des emplois qu'ils procuraient aux populations. En effet, sans une telle spécialisation, l'intégration perd l'un de ses principaux avantages économiques.

Ces deux conséquences sont de nature à compromettre bien des rapprochements en Europe, voire même de simples coopérations, comme a pu le montrer récemment l'Italie.

Soutenu plus haut niveau le 27 septembre 2017 lors du 34<sup>ème</sup> sommet franco-italien à Lyon, le rapprochement entre Naval group et Fincantieri s'est finalement concrétisé par une simple filiale commune, à la gouvernance et à la forme encore floue. Il va de soi que le contexte politique a pesé sur ce rapprochement. **L'arrivée au pouvoir d'une coalition de partis populistes, dont le mot d'ordre est « l'Italie d'abord » et dont les positions sont ouvertement anti-européennes, a très certainement miné la confiance entre les deux nations.** Or, celle-ci est fondamentale pour une concentration dans le secteur de la Défense car, comme rappelé *supra*, celle-ci implique une dépendance mutuelle. En entérinant un rapprochement *a minima*, le gouvernement français a clairement indiqué son refus de dépendre à terme d'un pays dont le vice-président du Conseil,

M. Matteo Salvini, a publiquement et régulièrement attaqué la France et son président de la République.

Par ailleurs, l'État français n'est pas le seul actionnaire de Naval group. Non seulement Thales en détient 35 % mais en 2007, en échange de cette participation, lui a apporté ses activités dans le domaine des systèmes de combat, nouant avec lui un partenariat stratégique pour la fourniture des radars et des sonars. Or, Fincantieri est quant à lui lié à Leonardo, si bien qu'on pouvait imaginer une mise en concurrence entre ce dernier et Thales pour la fourniture de ces mêmes équipements dans les futurs programmes communs. **Une telle situation était difficilement acceptable pour Thales et a certainement contribué à limiter la portée du rapprochement franco-italien.**

**Les difficultés rencontrées par ce rapprochement rappellent d'ailleurs celles du rachat des chantiers navals STX par le même Fincantieri.** Acté au niveau politique par le gouvernement Valls, il a été bloqué par l'actuel gouvernement, qui a nationalisé temporairement STX avant de négocier un montage juridique permettant de revenir, le cas échéant, sur la prise de contrôle italienne. Vos rapporteurs ont pu constater à Rome que la volte-face française a été ressentie comme une humiliation puisque l'État avait, quelques années avant, accepté le contrôle de STX par une entreprise coréenne.

Enfin, toujours dans le même ordre d'idée du primat des intérêts industriels nationaux, l'Italie avait validé le drone MALE P.1HH Hammerhead développé par Leonardo (et Thales), potentiel concurrent du futur drone MALE européen auquel participe également l'Italie, afin d'assurer la survie des usines Piaggio et de leurs salariés.

D'une manière générale, comme vos rapporteurs l'ont constaté lors de leur déplacement à Rome, **les responsables italiens sont très inquiets du partage des tâches pour les programmes en coopération comme d'une éventuelle rationalisation des industries nationales** qu'impliquait un mouvement de concentration. Ils sont parfaitement conscients de la faiblesse de leur industrie aéronautique face à Airbus comme de leur industrie électronique de Défense face à Thales. En revanche, ils sont plus optimistes pour les hélicoptères d'Agusta et le naval de Fincantieri.

En conclusion, si l'Europe présente de nombreux exemples de coopération réussie, l'enjeu pour l'industrie européenne de Défense est d'aller au-delà, du moins lorsque l'intégration est justifiée. Évidemment, le chemin sera long et difficile et d'ailleurs, on ne compte plus les concentrations avortées dans le secteur, depuis celle du français DCNS (devenu Naval group) et de l'allemand TKMS, jusqu'à celle d'Airbus et BAE systems. Toutefois, si l'intégration présente de nombreux avantages, outre les obstacles susmentionnés, les États doivent avoir conscience qu'**une intégration menée à son terme donnerait naissance, comme aux États-Unis, à des firmes géantes, sans concurrents (du moins européens) et disposant d'un pouvoir de négociation important vis-à-vis des États.**

### 3. L'enjeu des règles d'exportation : un préalable essentiel à définir entre les États afin d'assurer l'équilibre économique des programmes

Les armements sont des produits très sensibles qui, pour cette raison, sont soumis à des règles strictes en matière d'exportations. **Ces dernières doivent être autorisées par les États concernés selon leurs procédures internes.** D'une manière générale, notamment en France et en Allemagne, cette autorisation est délivrée par le gouvernement. Dans notre pays, la décision est prise par le Premier ministre, sur avis de la commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre (CIEEMG). En Allemagne, la compétence en matière d'exportation d'armements appartient en principe au ministère de l'Économie même si les décisions sont, en pratique, prises conjointement avec les ministères de la Défense et des Affaires étrangères. À l'exception du Congrès américain, les Parlements nationaux, s'ils peuvent être consultés, n'ont cependant jamais le pouvoir décisionnaire, pas plus que la capacité de bloquer.

Dans le cas le plus simple d'un équipement produit par une seule entreprise à partir de ses propres composants, seul l'État où elle est installée doit donner son autorisation. En revanche, **lorsqu'un équipement intègre des composants produits par des entreprises installées dans plusieurs États, ce qui est la règle en matière de coopération, tous doivent autoriser leur exportation.** Par conséquent, il suffit que l'autorisation soit refusée pour un seul composant (parmi les milliers qui constituent un équipement) pour bloquer l'exportation de ce dernier, sachant qu'il est généralement difficile et coûteux, voire impossible, de trouver un équivalent audit composant.

Ces cas de blocage ne sont pas théoriques. Bien au contraire, ils se produisent fréquemment, y compris et surtout entre pays a priori alliés. Une entreprise, par exemple européenne, qui souhaite exporter un équipement militaire avec des composants américains doit ainsi obtenir une **licence de réexportation ITAR, laquelle donne aux États-Unis, le cas échéant, le pouvoir de bloquer la vente dudit équipement.** C'est ainsi que la vente du Rafale à l'Égypte fait aujourd'hui face à des difficultés en raison des composants électroniques américains contenus dans les missiles de MBDA inclus dans l'offre. Il va de soi que cette dépendance est à sens unique, les États-Unis ne dépendant de personne pour leurs exportations d'armement.

Le premier enjeu en matière d'exportation est donc, pour les entreprises européennes, de se libérer de la dépendance américaine, **la réglementation ITAR étant souvent utilisée comme une arme au service des intérêts commerciaux et stratégiques des États-Unis au détriment de leurs alliés européens.**

Cette dépendance à la réglementation en matière d'exportation n'est pas propre aux États-Unis. Elle existe aussi entre États membres de l'Union européenne mais, afin d'en limiter la portée, des accords ont pu être conclus, en particulier entre la France et l'Allemagne. C'est ainsi que **les accords dits Debré-Schmidt (1972)** précisent qu'« *aucun des deux gouvernements n'empêchera*

*l'autre d'exporter ou de laisser exporter dans des pays tiers des matériels d'armement issus de développement ou de production menés en coopération » et que « chacun des deux gouvernements s'engage à délivrer sans retard et selon les procédures prévues par les lois nationales les autorisations d'exportation nécessaires pour la fourniture de ces composants au pays exportateur ».*

Toutefois, malgré ces accords, **l'Allemagne a, à plusieurs reprises, bloqué des exportations d'équipements français** qui comportaient des composants allemands, y compris de nature « civile » comme des éléments de boîte de vitesses pour les blindés. Les choses sont devenues plus problématiques à partir de 2013 lorsque, avec l'arrivée de M. Sigmar Gabriel au ministère de l'Économie, les règles en matière d'exportation d'armements ont été appliquées de manière très stricte. Après son départ en 2017, elles ne se sont pas assouplies, bien au contraire, puisque le contrat de la « grande coalition » interdit expressément les exportations à destination des pays impliqués dans la guerre au Yémen, au premier rang desquels figure l'Arabie saoudite. Après la mort du journaliste Jamal Khashoggi dans les locaux du consulat saoudien d'Istanbul, présumé être un assassinat, la Chancelière allemande a encore accentué la pression en appelant à un embargo sur les ventes d'armes à ce pays.

Or, l'Arabie saoudite est l'un des principaux clients de l'industrie de Défense française et un allié important de notre pays dans la région. Un tel embargo aurait pour nous des conséquences politiques et économiques majeures. Le président de la République en a pris la mesure en refusant de l'envisager. Il n'en reste pas moins que **l'Allemagne, en refusant des autorisations d'exportation, serait en mesure de bloquer nos exportations d'armements vers l'Arabie saoudite**, pour autant que ceux-ci contiennent des composants allemands. La crise qui en résulterait entre les deux pays se réglerait peut-être plus difficilement que celle consécutive à un refus de licence ITAR.

Vos rapporteurs soutiennent la position française. Comme l'a souligné le président de la République, **les armes françaises n'ont aucunement contribué à l'assassinat précité** contrairement, pourrait-on ajouter, aux automobiles allemandes puisque les tueurs présumés ont utilisé une Mercedes. Ils rappellent par ailleurs que les bombes vendues à l'Arabie saoudite et utilisées au Yémen sont produites par l'entreprise RheinMettal *via* sa filiale italienne RWM, laquelle fait l'objet de poursuites de la part d'ONG allemandes, yéménites et italiennes.

Cet exemple montre le risque qu'il y a à conduire des programmes d'armement en coopération. **Pour des raisons de politique intérieure, l'un des États participant est en mesure d'interdire, à lui seul, toute exportation de l'équipement concerné.** Ces programmes courant généralement sur des décennies et, ainsi qu'il a été dit *supra*, les exportations étant essentielles à leur équilibre économique, le risque financier est par conséquent majeur pour les entreprises en cause et, le cas échéant, pour les autres États.



Les dirigeants d'entreprises de Défense rencontrées par vos rapporteurs, quelle que soit leur nationalité, ont ainsi tous insisté sur la **nécessité de régler cette question des règles d'exportation le plus en amont possible**. En effet, on aurait pu penser que puisque le problème des exportations ne se pose, par définition, qu'une fois l'équipement développé, produit et opérationnel, il serait toujours temps de le régler à ce moment-là. En réalité, parce que les contingences politiques font peser un risque financier considérable sur le très long terme, les entreprises hésiteront fortement à s'engager dans un programme en coopération, *a fortiori* aussi ambitieux et coûteux que le SCAF, si une telle hypothèque sur les conditions d'exportation n'est pas préalablement levée.

**C'est donc dès le lancement du programme que les États concernés doivent s'accorder sur les règles d'exportation du futur équipement**, afin de donner aux entreprises la visibilité à long terme et la sécurité juridique dont elles ont besoin. Cet accord doit être formalisé au plus haut niveau, dans un traité, lequel pourrait s'inspirer de l'accord franco-britannique du 24 septembre 2015 concernant les centres d'excellence de MBDA. C'est pour les entreprises de Défense un enjeu majeur. En revanche, vos rapporteurs ne sont pas favorables à une harmonisation de ces règles au niveau européen au-delà de la position commune du 8 décembre 2008. À supposer qu'un compromis puisse être trouvé sur ce sujet très sensible entre 27 États membres, les exportations d'armement ne sont pas des exportations comme les autres mais également un outil d'influence en matière de politique étrangère. Elles sont donc étroitement liées à la souveraineté et, de ce fait, relèvent plus de la politique que du droit.

### **C. UN SOUTIEN EUROPÉEN BIENVENU MAIS INCERTAIN ET SUSCEPTIBLE D'EFFETS PERVERS**

En préalable, il convient de souligner à nouveau à quel point l'Union européenne a changé d'approche s'agissant de l'industrie de la Défense. Alors que, pendant des années, elle a voulu appliquer à ce secteur les mêmes règles que celles précédemment appliquées à d'autres, en particulier l'ouverture à la concurrence (voir *supra*), afin de constituer un marché européen de la Défense unifié, elle cherche désormais à favoriser les coopérations industrielles au niveau européen, en utilisant l'instrument puissant que sont les financements européens. Ce changement est naturellement bienvenu et vos rapporteurs s'en félicitent. Toutefois, ils souhaitent attirer l'attention sur les incertitudes, les risques et les limites qu'ils comportent.

#### **1. Les financements européens sont encore largement incertains**

Comme indiqué *supra*, l'action de l'Union européenne en faveur de l'industrie de la Défense prendra la forme de financements octroyés dans le cadre du PEDID pour la période 2019-2020 puis du FED à partir de cette date.

Toutefois, pour importants que soient les montants concernés <sup>(1)</sup>, ils apparaissent pour le moins incertains.

Si le **montant PEDID apparaît sécurisé** puisqu'il sera abondé par des redéploiements au sein du budget européen, lesquels ont d'ailleurs fait l'objet d'une négociation serrée en trilogue <sup>(2)</sup>, et que le règlement fixant ses règles de fonctionnement a été définitivement adopté <sup>(3)</sup>, il est loin d'en être de même s'agissant du FED.

En effet, ce n'est pas tant que la proposition de règlement établissant le FED soit toujours en discussion qui rend les financements incertains que les **incertitudes générales entourant le cadre financier pluriannuel 2021-2027**. La Commission européenne dans son projet de CFP tel que présenté le 2 mai 2018 a proposé un montant de 13 milliards d'euros. Cette présentation a ouvert une période de négociation entre les trois institutions qui devrait durer jusqu'à 2020 et dont l'issue est plus incertaine que jamais dans le contexte du Brexit. Le Brexit prive en effet l'Union européenne des ressources apportées par le Royaume-Uni, lequel était le troisième contributeur net au budget européen. C'est ainsi un trou de 10 et 12 milliards d'euros par an, soit entre 70 et 84 milliards d'euros que la Commission a fait le choix de combler, en portant le budget européen à 1,13 % du RNB de l'Union européenne, contre 1,01 % pour le CFP actuel, soit un total de 1 154 milliards d'euros (en prix 2018).

Or, **à peine ce projet publié, de nombreux gouvernements ont fait part de leur mécontentement, à la fois sur le montant et la répartition des dépenses**. Sur le premier point, le Premier ministre danois considère qu'« *une Union européenne réduite devrait se traduire en un budget réduit* ». Les pays de l'Est sont très majoritairement opposés aux propositions de la Commission s'agissant de la politique de cohésion, dont les crédits seraient à la fois fortement réduits et désormais soumis au respect, par leurs bénéficiaires, de l'État de droit <sup>(4)</sup>. Enfin, la France, par la voix du président de la République, a dénoncé la diminution de 5 % des crédits de la PAC, jugée « *inacceptable* ». Dans ces conditions, les négociations s'annoncent plus ardues que jamais et **rien ne garantit que le montant du FED soit maintenu à ce niveau**.

Le FED ne financera par ailleurs que 20 % ou 30 % des dépenses, ce qui implique que les États membres devront financer le reste. Or, **certains d'entre eux ne seront tout simplement pas en mesure de le faire**, notamment l'Italie qui, lors du déplacement de vos rapporteurs à Rome, envisageait une baisse de

---

(1) Pour rappel, 500 millions sur les années 2019-2020 et 13 milliards d'euros sur les années 2021-2027, auxquels s'ajouteront, le cas échéant, les contributions des États membres.

(2) Laquelle s'est conclue par une déclaration commune du Parlement européen et du Conseil, fixant précisément l'origine des ressources, en date du 9 juillet 2018.

(3) Règlement (UE) 2018/1092 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 établissant le programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense visant à soutenir la compétitivité et la capacité d'innovation de l'industrie de la défense de l'Union.

(4) La Pologne, qui est l'un des principaux bénéficiaires, fait ainsi l'objet, avec la Hongrie, de la procédure de l'article 7 du traité sur l'Union européenne pour violation de l'État de droit.

500 millions d'euros des crédits de la Défense. Or, s'ils ne peuvent pas bénéficier du FED, pourquoi accepterait-il, dans les négociations du CFP, que l'Union européenne y mette autant d'argent ?

Enfin, une dernière incertitude a été évoquée lors des auditions. Les programmes d'armement représentent des montants considérables pouvant atteindre plusieurs dizaines de milliards d'euros. Dès lors, les subventions octroyées par le FED pourraient ne représenter en pourcentage qu'une part très réduite du total. De même, pour les projets de moindre envergure, lesdits financements pourraient être, en valeur absolue, d'un faible montant. Or, les procédures pour en bénéficier seront, comme à l'habitude, complexes et les contrôles tatillons. Dans ces conditions, **il est possible que les entreprises ne veuillent pas ajouter de nouvelles et coûteuses contraintes pour un bénéfice plus que limité**. Ce cas pourrait se produire si le choix est fait du saupoudrage des fonds européens sur de nombreux projets.

## **2. Le pilotage des initiatives européennes implique des changements institutionnels et de nombreux acteurs qui devront coopérer entre eux**

L'incertitude sur le montant du FED se double d'une autre incertitude sur l'affectation des financements européens en raison de la nouveauté que ceux-ci constituent dans le secteur de la Défense.

**Ainsi qu'il a été dit *supra*, la Défense est en effet, dans une large mesure, un sujet nouveau pour l'Union européenne.** Certes, la Politique européenne de Défense a été créée par le Traité de Maastricht (1993) mais sous couvert de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) dont elle ne s'est autonomisée qu'avec le Traité de Lisbonne (2009). En outre, s'agissant plus spécifiquement de l'industrie de défense, l'utilisation des fonds européens était proscrite, si bien que **la seule action de l'Union dans ce domaine était de nature réglementaire**.

Par conséquent, ce n'est pas faire injure à la Commission européenne que de souligner son **manque d'expertise en matière de Défense en général et de programmes d'armement en particulier**, manque que révèle l'absence d'une administration spécialisée. En effet, deux unités seulement au sein de la DG Grow, compétente sur le marché intérieur, s'occupent depuis peu des aspects Défense de la politique industrielle européenne. L'expertise semble donc plutôt revenir à l'Agence européenne de Défense et au SEAE et, s'agissant de la gestion des programmes d'armement, à l'OCCAR. Le constat est identique pour le Parlement européen dont les compétences en matière de PSDC sont très limitées. Il ne dispose même pas d'une commission de la Défense, les questions de Défense étant traitées au sein d'une sous-commission de la commission des Affaires étrangères.

Or, un très fort accroissement des compétences de la Commission européenne en matière de Défense est en cours, notamment *via* le PEDID et le FED. En effet, **c'est la Commission qui sera chargée de leur gestion et, en**

**particulier, de la sélection des projets qui seront financés**, assistée par un comité représentant les États membres, l'AED étant simple observateur. Or, comme vos rapporteurs l'ont souligné *supra*, la Commission européenne n'a, pour ainsi dire, aucune expérience dans le domaine de la Défense, même s'il est envisagé de créer prochainement une direction générale de la Défense et de la sécurité. **La question a été soulevée à de nombreuses reprises auprès de vos rapporteurs de la qualité de l'évaluation qu'elle fera des projets proposés et de la pertinence de ceux retenus.** De plus, malgré le CDP (*Capacity development plan*), **le risque existe qu'elle ait ses propres priorités qui pourraient ne pas être celles des États membres**, lesquels pourraient en conséquence soit renoncer à présenter leurs projets, soit les adapter afin de bénéficier des fonds européens.

Au-delà de la question de l'expertise dont devra faire preuve la Commission européenne dans la sélection des projets, il est évident que **le PEDID et le FED sont les instruments d'une immixtion de celle-ci dans un domaine qui, jusqu'à présent, était marqué par l'intergouvernementalité.** La relégation de l'AED au rang de simple observateur est symbolique de la nouvelle compétence que cherche à s'arroger la Commission en matière de Défense.

En d'autres termes, s'il est bienvenu qu'une culture « Défense » imprègne désormais la Commission européenne, **se posera bientôt la question des relations entre cette dernière, qui détiendrait l'argent et le pouvoir de l'attribuer, les États membres**, qui savent mieux que quiconque quelles sont les lacunes capacitaires et les priorités en matière d'armement, lesquelles sont identifiées dans le cadre du CARD et de la PESCO, l'AED, qui les assiste, et la Haute représentante, qui a son mot à dire en matière de Défense européenne qu'elle est chargée de mettre en œuvre.

Enfin, les rapporteurs s'interrogent sur le rôle du Parlement européen. Le fait est que ce dernier n'ayant pas de compétence en matière de Défense *stricto sensu*, il n'a pas, aujourd'hui, l'expertise nécessaire en matière d'industrie de Défense. Or, il aura à se prononcer sur les aspects budgétaires de la politique européenne de soutien à celle-ci. **Le risque, soulevé par certains interlocuteurs, est qu'il ait une vision étroite des enjeux et soit l'otage d'une prise de position idéologique sur le thème « halte à l'industrie de la mort ».**

### **3. Des financements susceptibles d'effets pervers**

Incertains dans leur montant comme dans leur affectation, les financements européens sont également susceptibles d'effets pervers, en particulier si la Commission européenne devait faire le choix d'un saupoudrage sur de multiples projets. Rien n'est encore sûr, cependant, et peut-être choisira-t-elle, à l'inverse, de les concentrer sur quelques projets structurants dont ils représenteront une part importante du coût global.

Toutefois, vos rapporteurs ne considèrent pas ce cas comme le plus probable en raison de **contraintes politiques que la Commission ne pourra**

**ignorer.** Celles-ci ont, faut-il le rappeler, peser sur le choix des projets retenus dans le cadre de la Coopération structurée permanente (CSP), calibrés pour qu'ils profitent – industriellement parlant – à la très grande majorité des États membres.

Certes, le fonctionnement du PEDID (et du FED) sera très différent et, contrairement à la PESCO, n'exige pas l'unanimité des États membres pour la sélection des projets. De même, ils seront financés par le budget européen et non pas seulement par les États membres directement. Toutefois, c'est oublier que ce sont les États membres qui abondent le budget européen et faire peu de cas des pratiques qui ont cours au niveau européen. C'est ainsi que les États-membres **attendent systématiquement un « retour » national pour leur contribution au budget européen et la Défense n'y fera très probablement pas exception, a fortiori** si le montant des crédits de la politique de cohésion diminue, comme le prévoit le projet de CFP.

Dès lors, il apparaît difficile que la Commission, en pleine discussion du prochain CFP qui, justement, doit alimenter le FED sur la période 2021-2027, ne soutienne que certains des 34 projets CSP au détriment des autres. De même et plus largement, la Commission ne pourra très probablement pas concentrer les financements sur quelques projets structurants qui, par définition, ne peuvent bénéficier qu'aux seuls États-membres disposant d'une industrie de défense significative, c'est-à-dire la France, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et la Suède. **Les « petits » pays et les autres, en particulier en Europe de l'Est, ne l'accepteront pas et l'accepteront d'autant moins si, comme c'est possible et d'ailleurs souhaitable dans certains cas exceptionnels, le FED bénéficie à des entreprises de pays qui ne sont même pas membres de l'Union européenne,** notamment le Royaume-Uni après le Brexit.

Vos rapporteurs ne veulent pas faire de procès d'intention à la Commission européenne, mais **le risque est réel que le FED fonctionne sur le modèle d'un fonds structurel classique,** assurant un « retour » à chaque État-membre au détriment de l'efficacité globale. Mais peut-être est-ce là le prix à payer pour que l'Union européenne ait enfin une politique en faveur de l'industrie de Défense. En tout état de cause, ce que la Commission décidera dans la mise en œuvre du PEDID en 2019-2020 éclairera très certainement sa future stratégie s'agissant du FED.

Enfin, l'attention de vos rapporteurs a été attirée sur la question des **entreprises pouvant bénéficier du PEDID et du FED.** Le choix a été fait, très logiquement, de limiter le bénéfice de ceux-ci aux seules entreprises européennes. Or, avec le Brexit, il n'est pas certain que MBDA soit concerné, du moins en principe, même s'il pourrait l'être par dérogation. De même, le fait que KMW et Nexter se soient regroupés au sein de KNDS pourrait compliquer le respect de la condition, prévue dans les deux règlements, d'une coopération entre au moins trois entités indépendantes.

## **D. L'ABSENCE DE CRÉDIBILITÉ OPÉRATIONNELLE DE L'EUROPE EST UN FACTEUR D'AFFAIBLISSEMENT DE L'INDUSTRIE DE DÉFENSE ET, AU-DELÀ, DE L'AUTONOMIE STRATÉGIQUE DE L'UNION**

### **1. La contradiction entre un soutien affiché à l'industrie européenne de Défense et la multiplication d'acquisitions d'armements américains**

Le soutien au renforcement de l'industrie européenne de Défense, condition de l'autonomie stratégique de l'Union, fait consensus, comme le prouvent le lancement de la Coopération structurée permanente (CSP) et les engagements sur lesquels elle repose. Toutefois, au-delà du soutien à la recherche et au développement, objectif affiché du PEDID et du FED, **les États-membres disposent d'un autre moyen de garantir la pérennité de celle-ci : acheter les armements qu'elle produit.**

Or, force est de constater qu'il n'y a, en la matière, aucune préférence européenne et que le lancement des initiatives précitées n'a, pour le moment, rien changé à la politique d'acquisition de nombreux États-membres. Quelques exemples sont ainsi particulièrement éloquentes :

– **seuls six pays européens ne volent pas avec des appareils américains** : Allemagne et Autriche (Eurofighter), France (Rafale), Hongrie, République Tchèque et Suède (Gripen). Cinq pays européens (Norvège, Danemark, Pays-Bas, Royaume-Uni, Italie) sont par ailleurs associés au projet F-35 et l'acquerront. Ce dernier a également été choisi par la Belgique en octobre 2018, au détriment des alternatives européennes, à commencer par le Rafale ;

– **comme la Pologne, la Suède a acquis, en 2017, le système américain de défense aérienne Patriot PAC-3**, au détriment du système SAMP-T, du consortium franco-italien Eurosam (Thales et MBDA) ;

– la Roumanie a lancé en 2017 un vaste programme d'acquisition d'armements, pour un montant de 9,8 milliards d'euros dont la quasi-totalité va, très probablement, bénéficier à la **seule industrie américaine de Défense** <sup>(1)</sup>.

Vos rapporteurs se sont naturellement interrogés sur les raisons d'un tel choix pour les équipements américains au détriment de leurs équivalents européens, aussi performants et souvent moins chers, en contradiction totale avec l'ambition pourtant partagée de renforcer les capacités de Défense de l'Union européenne et l'autonomie stratégique de celle-ci. **La raison principale est évidemment l'alignement stratégique sur les États-Unis de nombreux États-membres**, et pas seulement ceux qui, à l'Est, sont confrontés directement à la menace russe. Ils veulent la protection américaine pour assurer leur sécurité, y compris par la présence de troupes sur leur territoire, et croient qu'acheter des

---

(1) C'est déjà le cas puisque la Roumanie a pris la décision d'acquérir le système américain de défense aérienne Patriot PAC-3 pour 4,6 milliards de dollars.

armements américains est le meilleur moyen, l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord ne suffisant manifestement pas.

En Roumanie, vos rapporteurs ont pu constater combien **la recherche de la protection américaine primait toute autre considération dans l'acquisition d'armements**. Dans le cadre du programme précité, la Roumanie va renouveler sa flotte d'hélicoptères, contrat que se disputent Airbus (avec l'H215) et l'entreprise américaine Bell. Or, Airbus est, depuis les années soixante-dix, le fournisseur de l'armée roumaine qui utilise des Pumas construits sous licence en Roumanie. Il dispose en outre d'une usine locale qui produirait les hélicoptères concernés, avec plusieurs centaines d'emplois créés et le transfert de technologie assurant la pérennité de la filière hélicoptère dans ce pays. L'armée roumaine est par ailleurs favorable à l'acquisition de l'appareil européen qui satisfait à toutes ses exigences opérationnelles et limite les coûts de formation puisque les pilotes volent d'ores et déjà sur des hélicoptères Airbus.

Airbus paraît donc avoir l'ensemble des atouts dans son jeu. Toutefois, c'est sans compter la **volonté de la Roumanie de se concilier les bonnes grâces des États-Unis**. De ce point de vue, les déclarations du président Donald Trump remettant en cause l'automatisme du déclenchement de l'article 5 du traité de l'Atlantique-Nord en cas d'agression ont eu un effet ambivalent. Souvent présentées comme une puissante incitation à construire l'Europe de la Défense, elles ont aussi eu pour effet de convaincre un certain nombre d'États membres de l'OTAN que le déclenchement de l'article 5 précité étant incertain, le meilleur moyen d'assurer leur sécurité étant d'**obtenir le prépositionnement de troupes américaines sur leur territoire en les finançant indirectement par l'acquisition d'armements américains**, l'augmentation du budget de la Défense nécessaire faisant par ailleurs d'eux de « bons élèves » aux yeux de Washington.

Ce que révèle aussi cette stratégie, c'est que **ces États membres ne font aucune confiance à l'Union européenne en général ni à leurs partenaires européens en particulier pour les défendre en cas d'agression**. L'engagement en faveur de l'Europe de la Défense et de l'idéal très lointain de l'autonomie stratégique pèse ainsi très peu face à la réalité immédiate de la menace russe, de la peur qu'elle suscite aujourd'hui en Europe de l'Est et de la puissance militaire américaine qui reste la première du monde.

Or, en multipliant ainsi, pour des raisons stratégiques, les acquisitions de matériels militaires américains, **ces États membres contredisent par leurs actes leurs engagements pris au titre de la PESCO**. Trois d'entre eux (n° 15, 16 et 20), en effet, visent explicitement au renforcement de la BITD européenne dans la perspective d'une autonomie stratégique de celle-ci, objectif qui figure également dans la Stratégie globale pour la PESC présentée par la Haute représentante le 23 juin 2016. Or, avec de telles acquisitions, non seulement l'Union européenne est dans la dépendance technologique et stratégique des États-Unis mais le choix d'acquérir des matériels américains pèsera sur les spécifications de leurs éventuels équivalents européens. Ainsi, si le F-35 équipe de

très nombreuses armées de l'air européennes, il constitue un standard que le futur avion de chasse franco-allemand devra respecter, ne serait-ce que pour assurer l'interopérabilité dans les opérations communes.

**2. Le renforcement capacitaire doit aller de pair avec une ambition opérationnelle afin d'assurer la crédibilité de l'Europe de la Défense et, de ce fait, la pérennité de la BITD européenne**

Que faire pour inciter les États membres de l'Union européenne à privilégier les entreprises européennes de Défense pour l'acquisition d'armements et, ainsi, mieux assurer à la fois la pérennité de la BITD et l'autonomie stratégique européenne dont elle est une composante majeure ? La réponse apparaît à vos rapporteurs aussi évidente qu'elle est difficile à mettre en œuvre.

En effet, si un certain nombre d'États membres achètent des matériels américains, c'est pour acheter la protection américaine qu'ils considèrent, à juste titre, bien plus crédible que celle offerte par l'Europe *via* l'article 42 paragraphe 7 du Traité sur l'Union européenne. **L'enjeu à (très) long terme pour l'Union européenne est donc d'être crédible sur le plan militaire afin d'être capable, le cas échéant sans l'OTAN, d'assurer sa propre défense.**

Les différentes initiatives européennes concourent naturellement à cet objectif mais il convient de souligner leur ambiguïté fondamentale. Celle-ci se traduit, comme ont pu le constater vos rapporteurs, par **la vision différente qu'ont les États membres des finalités du renforcement de l'industrie européenne de Défense selon l'importance qu'ils donnent à chaque terme.**

Pour certains États membres, dont la France, le plus important est le terme « Défense ». Renforcer l'industrie de Défense n'a de sens que si l'autonomie stratégique qu'elle assure comme les équipements qu'elle produit permettent à l'Union européenne de défendre effectivement ses intérêts, y compris sur le terrain par le déploiement d'une force militaire. À l'inverse, pour d'autres États membres, peut-être les plus nombreux, le terme le plus important est le terme « industrie ». **L'industrie de Défense est une industrie comme les autres qui, comme elles, est avant tout pourvoyeuse d'emplois et de points de croissance économique.** Il faut donc la soutenir afin d'améliorer sa compétitivité en vue de gagner des parts de marché à l'étranger et, par conséquent, de fournir des emplois à la population dans un contexte économique difficile. Pour ces pays, **l'autonomie stratégique n'est donc pas réellement l'objectif, pas plus qu'est nécessaire l'utilisation par eux-mêmes, sur le terrain, des équipements produits.**

Sur ce point, il faut rappeler que la base légale du PEDID et du FED est, comme indiqué *supra*, l'article 173 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relatif à la politique industrielle. Le risque apparaît dès lors évident : que le renforcement de l'industrie européenne de Défense soit considéré comme une simple politique industrielle dénuée de toute portée opérationnelle et, par conséquent, et malgré les discours, de portée stratégique. Certes, **des matériels**



**performants seraient produits (du moins peut-on l'espérer) mais ils ne seraient pas utilisés pour défendre les intérêts européens. Par ailleurs, il n'est même pas certain qu'ils soient achetés par l'ensemble des États membres, nombre d'entre eux préférant, comme actuellement, se fournir auprès des États-Unis.**

Afin de conjurer ce risque, de donner toute leur portée aux initiatives de renforcement capacitaire, d'assurer l'avenir à long terme de la BITD européenne et de concrétiser l'autonomie stratégique européenne, il apparaît nécessaire à vos rapporteurs de compléter lesdites initiatives par une **ambition opérationnelle à même de renforcer la crédibilité de l'Europe de la Défense.**

C'est dans cette perspective qu'il faut comprendre les initiatives récemment lancées par la France qui, plus que tout autre pays européen, ne peut se contenter d'une vision purement industrielle de la Défense. Notre pays est ainsi à l'origine de **l'initiative européenne d'intervention (IEI)**. Selon la lettre d'intention signée par huit États membres<sup>(1)</sup>, le premier objectif de l'IEI est de rassembler les États membres *« qui sont capables et volontaires pour engager leurs capacités et forces militaires quand et où elles sont nécessaires pour protéger les intérêts de sécurité européens »*. Quant à *« l'objectif ultime »* de l'IEI, il est explicitement de *« renforcer notre capacité, en tant qu'États européens, à mener à bien des missions et opérations militaires dans le cadre de l'UE, de l'OTAN, des Nations Unies ou d'une coalition ad hoc »*. Par conséquent, **l'IEI a une finalité totalement opérationnelle qui complète de ce fait utilement les initiatives capacitaires européennes.**

**L'articulation entre les initiatives européennes et l'IEI n'est toutefois pas forcément évidente** en ce que cette dernière a été créée en dehors de l'Union européenne, sur une base purement intergouvernementale, et qu'elle n'implique pas les mêmes pays, l'IEI étant plus exclusive que, par exemple, la Coopération structurée permanente. Toutefois, ces choix étaient nécessaires pour avancer sur le plan opérationnel et dépasser la contrainte de l'unanimité qui prévaut dans la mise en œuvre de la PSDC.

Quant au projet d'armée européenne, évoqué par le Président de la République à l'occasion de la célébration du centenaire de la fin de la première guerre mondiale, ce n'est évidemment qu'une perspective de très long terme mais qui a le mérite de **fixer, dès maintenant, une haute ambition à la construction de l'Europe de la Défense.**

---

(1) La Finlande a par la suite fait part de son intention de rejoindre cette initiative.



## GLOSSAIRE

AED.....	Agence européenne de Défense
BITD.....	Base industrielle et technologique de défense
CARD.....	<i>Coordinated Annual Review on Defence</i>
CDP.....	<i>Capacity development plan</i>
CED.....	Communauté européenne de défense
CIEEMG.....	Commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre
CIFS.....	Système d'artillerie du futur
CSP.....	Coopération structurée permanente
FED.....	Fonds européen de Défense
HIL.....	Hélicoptère interarmées léger
IEI.....	Initiative européenne d'intervention
LPM.....	Loi de programmation militaire
MGCS.....	Char de combat du futur (en anglais)
NDPP.....	<i>NATO Defence Planning Process</i>
OCCAR.....	Organisme conjoint de coopération en matière d'armement
PEDID.....	Programme européen de développement de l'industrie de Défense
PESC.....	Politique étrangère et de sécurité commune
PSDC.....	Politique de sécurité et de Défense commune
SCAF.....	Système de combat aérien du futur
SEAE.....	Service européen pour l'action extérieure



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est réunie le 12 février 2019, sous la présidence de Mme Sabine Thillaye, Présidente, pour examiner le présent rapport d'information.

**Mme la Présidente Sabine Thillaye.** Mes chers collègues, si l'on peut se poser beaucoup de questions sur l'industrie européenne, l'industrie de défense en constitue assurément l'un des secteurs clé. Mme et M. les rapporteurs, vous avez la parole.

**Mme Françoise Dumas, rapporteure.** Il n'a échappé à personne, au sein de cette commission, que la Défense fait désormais partie des principales priorités de l'Union européenne. Alors que notre environnement stratégique s'est considérablement dégradé depuis quelques années, il faut se féliciter que l'Europe, par les multiples initiatives qu'elle a lancées depuis deux ans, ait ainsi pris la mesure des menaces qui pèsent sur elle et de l'attente de protection des citoyens européens. Ces initiatives visent, pour l'essentiel, à renforcer les capacités militaires européennes par un soutien à la coopération entre les États membres sur des projets communs, notamment en matière d'armement. C'est-à-dire qu'elles impliquent l'industrie européenne de défense et qu'elles constituent, pour celle-ci, un enjeu majeur. Toutefois, avant de les analyser plus précisément, il nous a semblé nécessaire de présenter rapidement l'industrie européenne de défense.

Le secteur de la défense est un secteur économique très important en Europe. Il représente environ 100 milliards d'euros de chiffre d'affaires annuel et 1,4 million d'emplois directs et indirects. Rien qu'en France, il s'agit de 400 000 emplois, souvent hautement qualifiés. Ce secteur repose sur quelques très grandes entreprises issues de regroupements nationaux et/ou européens, comme BAE systems, Airbus, Leonardo, MBDA ou encore Thales, autour desquelles s'organise un tissu industriel très dense de PME. Ce secteur présente un certain nombre de particularités, liées à ce qu'il produit : des armes, ce qui en fait un secteur économique à part. C'est ainsi que, dans ce secteur, la demande émane exclusivement des États qui, de ce fait, encadrent strictement l'activité des entreprises de défense et ce, à tous les niveaux :

– compte tenu des montants en jeu, les financements sont pour l'essentiel publics, en particulier pour la recherche et le développement ;

– les programmes d'armement sont supervisés de manière étroite par le ministère de la Défense et l'État-major ; l'État définit le cahier des charges des programmes militaires et participe, au côté des entreprises retenues, au développement et à la recherche ;

– les armements sont exportés après autorisation et vendus à l'étranger dans le cadre d'appels d'offres publics ou de négociations d'État à État.

Compte tenu de l'implication de l'État et du très long terme des programmes d'armement, des relations très étroites lient l'État et ses entreprises de Défense nationale, reflet de l'importance stratégique de celles-ci. C'est parce que l'industrie de défense est une industrie stratégique qu'elle a, pendant des décennies, été préservée des règles européennes. En effet, dès le traité de Rome, elle a été exemptée des règles du marché intérieur, les seules directives applicables visant à renforcer la concurrence dans les marchés publics de défense, ayant été adoptées en 2009 sous contrainte de la Cour européenne de justice. Elles sont, d'une manière générale, très mal appliquées par les États membres qui ont utilisé tous les moyens possibles pour préserver bien évidemment leurs entreprises nationales de la concurrence. Contrepartie de cette exemption, le budget européen n'a jamais été utilisé pour soutenir l'industrie de défense, alors qu'il a soutenu toutes les autres industries européennes. De ce point de vue, il y avait, jusqu'à une période récente, un véritable « tabou » au niveau européen qui interdisait, sur la base d'une interprétation extensive de l'article 41 paragraphe 2 du traité de Lisbonne, tout financement européen aux entreprises de défense.

**M. Éric Straumann, rapporteur.** C'est dire à quel point la rupture est aujourd'hui totale avec cette réticence traditionnelle de l'Union européenne vis-à-vis de l'industrie de la défense. Elle a pu, pendant des décennies, se désintéresser des enjeux de défense mais ce n'est plus possible aujourd'hui.

La dégradation de l'environnement de sécurité européen, dont parlait ma collègue, est en effet une réalité qu'il est désormais impossible d'ignorer tant ses conséquences sont majeures sur l'Union européenne. À l'Est, l'agressivité de la Russie, qui ne se dément pas, s'est traduite, faut-il le rappeler, par l'annexion de la Crimée et la sécession violente de l'Est de l'Ukraine. Au sud, le Sahel est en proie à des groupes terroristes qui déstabilisent l'ensemble des États de la région. Ces mêmes groupes, parmi lesquels Daesh, ont émergé suite à la guerre en Syrie et porté le feu terroriste jusqu'en Europe. Cette guerre a également entraîné des migrations massives de population qui ont profondément déstabilisé l'Union européenne. Celle-ci, confrontée à ces multiples crises, fait aussi l'objet d'une remise en cause plus profonde, dont le Brexit et le populisme anti-européen sont les manifestations les plus flagrantes. Le choix de relancer la politique de sécurité et de défense commune, qui a fait consensus au sommet de Bratislava en septembre 2016 – juste après le référendum sur le Brexit – était donc une nécessité dictée à la fois par la multiplication des crises mais aussi par l'attente de protection des citoyens européens et, de ce fait, le moyen de relégitimer la construction européenne.

De multiples initiatives ont été lancées depuis deux ans, qui sont toujours en cours et qu'il n'est pas inutile de rappeler brièvement. La première d'entre elles, après dix ans d'attente, est la Coopération structurée permanente, officiellement lancée le 11 décembre 2017. Elle rassemble 25 États membres autour de 34 projets communs de développement des capacités militaires de Défense européenne. La France participe à 21 d'entre eux dont 8 en *leader*, parmi lesquels le système de missiles terrestres de théâtre, la fonction énergie en

opération ou encore le logiciel de sécurisation des radiofréquences. L'ensemble de ces projets ont vocation à être financés par le programme européen de développement de l'industrie de défense (PEDID), qui est doté de 500 millions d'euros pour les années 2019-2020. Le PEDID préfigure une initiative bien plus ambitieuse qui est celle du Fonds européen de Défense, doté de 13 milliards d'euros dans le prochain cadre financier pluriannuel. Le « tabou » du financement européen de la défense est donc bel et bien tombé. Les projets de la Coopération structurée permanente, comme les financements européens, s'intègrent dans ce qu'on appelle le Plan européen de développement des capacités, qui vise à un développement cohérent des capacités militaires des États membres. À cette fin, une revue annuelle coordonnée des politiques de Défense (en anglais, le CARD) a été instaurée entre les États membres volontaires, sur le modèle du « semestre européen ».

Par ailleurs, il convient de souligner que de nombreuses coopérations intergouvernementales, hors du cadre européen, sur des projets d'armement sont en cours, en particulier entre la France et l'Allemagne. Deux d'entre elles sont majeures en ce qu'elles portent sur des projets structurants les deux armées pour des décennies :

– le premier est le système de combat aérien du futur – le SCAF. Celui-ci n'est pas seulement un avion de combat mais un système de systèmes incluant des drones, des missiles, un système de commandement, de renseignement etc ;

– le deuxième est le système de combat terrestre du futur ou, en anglais, le MGCS, qui vise à doter les armées française et allemande, à l'horizon 2035, d'un successeur unique à leurs chars lourds respectifs, Leclerc et Leopard.

Ces coopérations intergouvernementales ne sont d'ailleurs pas définitivement hors du cadre européen. Une coopération à l'origine intergouvernementale comme le drone MALE fait ainsi partie des projets retenus dans le cadre de la Coopération structurée permanente et pourrait dès lors bénéficier du financement du FED.

**Mme Françoise Dumas, rapporteure.** Le maître mot des initiatives européennes, vous l'avez compris, c'est la coopération entre les États membres, d'une part, et entre les entreprises européennes de défense, d'autre part. Cette coopération est une nécessité mais on aurait tort de la réduire à la seule contrainte budgétaire. Certes, c'est un fait que les dépenses militaires européennes ne représentent que 252 milliards de dollars en 2017, bien loin des 716 milliards de dollars des États-Unis et à peine plus que celles de la Chine. Surtout, ces dépenses stagnent alors qu'elles augmentent rapidement dans le monde, au point que l'on puisse parler d'une nouvelle course aux armements.

Dans ces conditions, le risque est double :

– que les entreprises européennes, souffrant de budgets insuffisants, ne soient plus en mesure de faire face à la concurrence, disparaissent ou soient rachetées par leurs concurrents étrangers ;

– que l'Union européenne se fasse militairement devancer par les autres pays qui, pour certains, peuvent constituer une menace.

Ces deux risques ont une même conséquence. L'industrie européenne de défense étant une composante essentielle de l'autonomie stratégique, celle-ci ne serait plus une perspective crédible pour l'Europe qui, plus que jamais, serait dépendante des États-Unis pour sa sécurité.

Toutefois, la coopération ne présente pas qu'un intérêt budgétaire. Elle en présente deux autres, moins connus mais tout aussi importants :

– le premier est le rapprochement des équipements. L'Union européenne juxtapose, pour tous les systèmes d'armes utilisés par les États membres, 17 pour les chars de combat lourds, 29 pour les destroyers et les frégates, 20 pour les avions de chasse. Une telle variété d'équipements pose non seulement des difficultés de maintenance en opérations – et donc des surcoûts – mais surtout complique l'interopérabilité entre eux. La coopération européenne sur un même programme d'armement, par principe, résout ce problème de la multiplicité des équipements au sein des différentes armées européennes ou, à tout le moins, la réduit ;

– le deuxième intérêt est politique. Alors qu'on reproche souvent à l'Europe de la Défense de n'être qu'un discours, de tels programmes communs, qu'ils soient mis en œuvre dans le cadre européen ou intergouvernemental, sont la meilleure réponse à donner aux eurosceptiques et la meilleure preuve de la volonté des Européens de prendre en charge leur propre défense.

Cette coopération sur des programmes d'armement commun, qui est aujourd'hui l'enjeu essentiel de l'industrie de défense, soulève une série de questions que le rapport analyse et que je vais vous présenter brièvement. Celles-ci sont au nombre de trois :

Première question : quels programmes d'armement ? Nous avons évoqué plusieurs programmes comme le SCAF, le MGCS ou le drone MALE. La décision politique de les lancer a déjà été prise mais le plus dur reste maintenant à faire. Parmi les nombreuses difficultés, la moindre n'est pas la convergence des besoins opérationnels des États participants pour la définition des spécifications techniques du produit. Cette convergence ne peut se réaliser qu'à la condition d'accepter des compromis, lesquels peuvent amoindrir l'intérêt opérationnel de ce produit. C'est ainsi que la France a accepté que le futur drone MALE ait, pour des raisons de sécurité, deux turbopropulseurs. En effet, la France voulait l'utiliser uniquement au Sahel mais l'Allemagne souhaitait pouvoir l'utiliser au-dessus de son territoire, ce qui implique de minimiser les risques d'accidents. Par



conséquent, il sera plus lourd, moins autonome et plus cher à faire voler et à entretenir.

Si cette convergence n'est pas possible, alors le risque est double :

– si la coopération est maintenue, elle aboutit à de multiples versions d'un même produit qui annihilent largement son intérêt – budgétaire, opérationnel, industriel et stratégique. L'exemple-type est le programme de frégates franco-italien FREMM, si différentes qu'elles se font concurrence à l'export... ;

– la coopération peut échouer. Ce fut le cas, en 1985, de la France qui s'est retirée de l'Eurofighter pour développer seule le Rafale, n'ayant pas réussi à obtenir de ses partenaires l'avion dont elle avait besoin.

Cette convergence des besoins est naturellement plus facile en bilatéral. Le choix de la France et de l'Allemagne d'avancer ensemble sur le SCAF et le MGCS est donc pertinent de ce point de vue. Toutefois, comme nous l'avons constaté en Italie, certains États membres peuvent être frustrés de se voir ainsi écartés. Le risque est qu'ils lancent leurs propres programmes et concurrencent à terme l'équipement franco-allemand ou qu'ils achètent « sur étagère » l'équivalent américain. Dans tous les cas, c'est l'industrie de défense européenne qui sera affaiblie. La France et l'Allemagne doivent donc réfléchir à élargir, dans une certaine mesure et peut-être après un certain délai, leurs coopérations bilatérales.

Enfin, s'agissant plus spécifiquement de la France, notre pays ne doit pas céder à la tentation de la coopération pour la coopération et s'interroger, au cas par cas, sur la plus-value de celle-ci par rapport à un programme national, comme le demande d'ailleurs la dernière Revue stratégique de Défense et de Sécurité nationale.

J'en viens alors à ma deuxième question : quelle forme pour ces coopérations ? Qui dit coopération dit plusieurs entreprises européennes, souvent concurrentes, qui doivent travailler ensemble (ainsi que leurs sous-traitants), avec tous les risques qui en résultent s'agissant de la gestion de projet. En effet, une fois que les gouvernements se sont accordés sur les spécifications de l'équipement, il leur faut faire de même sur la répartition des tâches entre les différentes entreprises impliquées. Celle-ci se fait en fonction de leur contribution financière : plus un État met d'argent dans le programme, plus il bénéficie d'un « retour » important pour ses entreprises nationales. Cette répartition géographique des tâches est inévitable dans les programmes d'armement européens et elle est source de frictions entre les États, qui tous cherchent évidemment à maximiser leur retour. Elle complique aussi considérablement, tout en la renchérissant, la production de l'équipement qui est ainsi éclatée entre les différents pays. Nous avons tous en mémoire les déboires, les retards et les surcoûts de l'A400M, lesquels découlent avant tout d'une mauvaise gestion de projets liée à des interférences politiques.

Une industrie de défense européenne plus concentrée autour d'entreprises *leaders* permettrait de pallier ces risques. Toutefois, les concentrations sont politiquement difficiles compte tenu de leurs conséquences sociales et stratégiques. En effet, elles impliquent une spécialisation des différents sites implantés dans les pays européens concernés.

Les conséquences sont doubles : les États concernés doivent accepter d'abandonner aux autres certaines compétences stratégiques. Un tel abandon implique une dépendance mutuelle et, par conséquent, un haut degré de confiance entre ces mêmes États. Les États concernés doivent aussi accepter que les doublons industriels soient supprimés, avec pour conséquence des fermetures de sites et la fin des emplois qu'ils procuraient aux populations auparavant. En effet, sans une telle spécialisation, l'intégration perd l'un de ses principaux avantages économiques.

La création de MBDA, l'« Airbus du missile », a été possible en raison d'une forte volonté politique des gouvernements français et britannique, reposant sur des intérêts partagés et une alliance militaire séculaire. En revanche, deux autres concentrations apparaissent bien plus problématiques. On pense notamment au rapprochement entre le Français Nexter et l'Allemand KMW qui se borne à un simple *holding* commun (KNDS) et au seul projet de char lourd MGCS, les deux entreprises restant concurrentes sur l'ensemble des autres équipements militaires terrestres. Dès lors, non seulement une fusion aurait des conséquences sociales considérables mais l'éventuel rachat de KMW par son concurrent allemand Rheinmetall serait susceptible de déséquilibrer KNDS, détenu à 50/50 par l'État français et la famille allemande propriétaire de KMW. Le rapprochement entre le français Naval group et Fincantieri, propriété de l'État italien, est pour sa part bien moins ambitieux que prévu en raison des tensions entre les deux gouvernements. Il illustre d'ailleurs les risques stratégiques des concentrations dans le secteur de la Défense. La France peut-elle être dépendante, pour l'équipement de sa marine militaire, d'une entreprise d'un pays dont le vice-premier ministre soutient publiquement les « gilets jaunes », plaide la cause de Poutine et critique en permanence l'Union européenne ?

Enfin, troisième question : quelles règles d'exportation ? Même si je serai plus rapide, cette question qui peut apparaître technique est en réalité essentielle. Les armes sont des produits sensibles dont l'exportation est toujours soumise à autorisation du gouvernement. Par conséquent, dans le cas d'un équipement produit en coopération dans plusieurs pays, tous les gouvernements impliqués doivent donner leur autorisation. Le refus d'un seul d'entre eux pour un seul composant compromet donc la vente du produit tout entier. Or, ces règles peuvent être différentes d'un État à l'autre et surtout, leur application peut être plus ou moins stricte en fonction des intérêts politiques du gouvernement en place à un moment donné. C'est ainsi que le contrat de gouvernement de la « Grande coalition » en Allemagne interdit expressément toute exportation vers les pays impliqués dans la guerre au Yémen, c'est-à-dire principalement l'Arabie saoudite. Après la mort du journaliste Jamal Khashoggi dans les locaux du consulat

saoudien d'Istanbul, la Chancelière a encore accentué la pression en appelant à un embargo sur les ventes d'armes à ce pays. Au-delà du fait que ce pays se trouve être l'un des principaux clients de la France, ce cas met en évidence l'épée de Damoclès que constituent les règles nationales d'exportation pour les programmes d'armement en coopération. Ces programmes courent généralement sur des décennies et les exportations étant essentielles à leur équilibre économique, le risque financier est par conséquent majeur pour les entreprises en cause et, le cas échéant, pour les autres États.

Les dirigeants d'entreprises de défense que nous avons rencontrés, quelle que soit leur nationalité, ont tous insisté sur la nécessité de régler cette question des règles d'exportation le plus en amont possible afin de leur donner une visibilité à long terme. C'est pour les entreprises un enjeu absolument essentiel.

**M. Éric Straumann, rapporteur.** Par ailleurs, les initiatives européennes en matière de défense, pour bienvenues qu'elles soient, posent plusieurs problèmes qui sont autant d'enjeux, non seulement pour les entreprises mais également pour les États membres. Ainsi que je l'ai dit, pour la première fois, l'Union européenne a dégagé des fonds pour la Défense, mettant ainsi fin au tabou du financement par le budget européen de ce secteur. Toutefois, si la Commission européenne a annoncé 13 milliards d'euros dans le cadre financier pluriannuel 2021-2027 pour le Fonds européen de Défense, nous savons tous dans cette commission que les négociations du prochain CFP seront difficiles car les intérêts des États membres sont très divergents. Notre pays, par exemple, est très engagé dans le soutien à l'industrie de défense mais souhaite également préserver les crédits de la PAC. Un compromis devra être trouvé dont le FED pourrait faire les frais.

De plus, qui détient l'argent détient le pouvoir. Jusqu'à présent, la Défense était un secteur fortement marqué par l'intergouvernementalité, dont l'Agence européenne de Défense était le symbole. C'était les États-membres qui choisissaient les projets conduits en coopération et les finançaient. Or, les financements du Fonds européen de Défense seront attribués à des projets choisis par la seule Commission européenne, les États-membres comme l'AED étant simplement consultés. En d'autres termes, la Commission est en train de préempter un secteur qui jusqu'à présent relevait exclusivement des États-membres. Après tout, pourquoi pas, mais notre attention a été attirée sur le risque qu'elle ait ses propres priorités et sélectionne des projets qui ne correspondent pas forcément aux exigences du terrain que seuls connaissent les États-membres.

Je prendrai un seul exemple. Trente-quatre projets de développements capacitaires ont été approuvés, par les États-membres participants, dans le cadre de la Coopération structurée permanente, lesquels impliquent la totalité d'entre eux. Or, tous ces projets ont vocation à bénéficier du financement du FED. Dès lors, il apparaît difficile que la Commission, en pleine discussion du prochain cadre financier qui, justement, doit alimenter le FED, ne soutienne que certains de ces trente-quatre projets au détriment des autres. De même et plus largement, la

Commission ne pourra très probablement pas concentrer les financements sur quelques projets structurants qui, par définition, ne peuvent bénéficier qu'aux seuls États-membres disposant d'une industrie de défense significative, c'est-à-dire la France, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et la Suède. Les « petits » pays et les autres, en particulier en Europe de l'Est, ne l'accepteront pas. Sans faire de procès d'intention à la Commission, le risque est réel que le FED fonctionne sur le modèle d'un fonds structurel classique, assurant pour des raisons politiques un « retour » à chaque État-membre au détriment de l'efficacité globale.

Enfin, je voudrais aborder ce qui, à notre sens, est le principal défi pour l'industrie européenne de défense et peut-être le plus difficile à relever pour l'Union européenne : l'absence de crédibilité opérationnelle de l'Europe de la défense. En effet, au cours de nos travaux et de nos déplacements, nous nous sommes rapidement heurtés à un paradoxe : tous les États-membres soutiennent l'Europe de la défense mais une majorité d'entre eux achètent des armements américains, le dernier en date étant la Belgique qui a préféré le F-35 au Rafale.

Pourquoi ? Pourquoi, malgré leur engagement à soutenir à l'Europe de la défense et son autonomie stratégique, ces États-membres prennent-ils le risque d'affaiblir l'industrie européenne de défense ? La raison en est simple. Par l'achat d'armes américaines, tous ces États-membres achètent la protection militaire américaine, la clause de défense collective de l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord ne suffisant manifestement pas. Ces achats d'armes sont aussi, en Europe de l'Est, l'une des conditions pour obtenir le prépositionnement de troupes américaines sur leur territoire. En Roumanie, par exemple, où nous nous sommes rendus, on nous a expliqué clairement que l'alignement stratégique sur les États-Unis primait toute autre considération dans l'acquisition d'armements.

La réalité, qu'il faut regarder en face, c'est que ces États-membres ne font aucune confiance à l'Union européenne en général ni à leurs partenaires européens en particulier pour les défendre militairement en cas d'agression. L'engagement en faveur de l'Europe de la défense et de l'idéal très lointain de l'autonomie stratégique pèse ainsi très peu face à la réalité immédiate de la menace russe, de la peur qu'elle suscite aujourd'hui en Europe de l'Est et de la puissance militaire américaine qui reste la première du monde.

Par conséquent, si l'on veut garantir la pérennité et la compétitivité de l'industrie européenne de Défense et, ce faisant, l'autonomie stratégique de l'Union européenne, il faut aller au-delà des seules initiatives capacitaires et donner une dimension opérationnelle à l'Europe de la défense.

C'est dans cette perspective qu'il faut comprendre et saluer l'initiative européenne d'intervention récemment lancée par la France. Contrairement à toutes les initiatives européennes actuelles, elle n'a pas un objectif de développement capacitaire. Elle vise – je cite – à favoriser l'émergence d'une culture stratégique européenne et, en particulier, à renforcer la capacité des Européens à agir ensemble, en créant les conditions préalables pour de futurs engagements

militaires coordonnés et préparés conjointement sur tout le spectre de crises affectant la sécurité de l'Europe. Elle est donc parfaitement complémentaire, tout en se situant hors du cadre communautaire, des initiatives capacitaires européennes actuelles.

Le sujet de l'industrie européenne de défense revient régulièrement dans l'actualité. Un article de *La Tribune* du 5 février 2019 évoque l'opposition de l'Allemagne à l'exportation du missile METEOR MBDA vers l'Arabie saoudite. Je pense à titre personnel que le couple franco-allemand est et restera l'épine dorsale de l'industrie européenne de défense, mais les deux pays doivent travailler au rapprochement de leurs positions. Nous avons souvent entendu lors de nos auditions que la France parle davantage de défense alors que l'Allemagne met plutôt en avant l'industrie.

En conclusion, il faut se féliciter que les États-membres et l'Union européenne aient pris la mesure des enjeux de sécurité et décidé ensemble de s'investir dans le soutien à l'industrie européenne de défense. Toutefois, vous l'aurez compris, ce soutien est, pour une large part, ambigu et sa concrétisation loin d'être acquise. Notre Commission des affaires européennes, le cas échéant en lien avec la Commission de la défense, devra donc être très attentive à la mise en œuvre de toutes ces initiatives.

*L'exposé des rapporteurs a été suivi d'un débat.*

**Mme la Présidente Sabine Thillaye.** Il reste donc beaucoup à faire en matière d'industrie européenne de la défense. Selon vous, les blocages proviennent-ils plutôt des États-membres ou des industriels ? Les représentants des gouvernements et des industries de défense ont en effet tendance à se renvoyer la responsabilité. Quel est votre sentiment ?

**M. Éric Straumann, rapporteur.** L'industrie de défense reste très liée aux États, qui doivent défendre leurs intérêts de souveraineté, et les emplois liés à cette industrie font partie d'une forme de souveraineté économique. Nous avons besoin de passer des discours, qui promeuvent la coopération, aux actes qui la mettent en œuvre. Si la volonté politique est là, les industriels suivront.

**Mme Françoise Dumas, rapporteure.** Il faut une réelle volonté politique mais aussi des visions partagées qui inspirent des objectifs politiques. Il faut partager un même projet et les mêmes objectifs, et toutes nos rencontres nous confirment qu'il est essentiel de savoir se projeter ensemble. La Défense est l'exemple même d'une politique à la fois nécessaire et très difficile à mettre en œuvre.

**M. Éric Straumann, rapporteur.** Je dirais même qu'il y a une contradiction stratégique, car l'Allemagne et les pays de l'Est se préparent à un conflit avec la Russie, tandis que la France est aujourd'hui très orientée sur des interventions en Afrique : or, ces deux terrains d'actions requièrent des matériels très différents. Nous n'avons pas les mêmes besoins selon les opérations : qu'il s'agisse des drones ou du matériel terrestre, le besoin est évidemment différent pour le désert et pour des théâtres d'opérations urbains.

**Mme Françoise Dumas, rapporteure.** Nous avons bien perçu aussi qu'il y a ceux qui produisent les armements sans nécessairement les utiliser dans leurs propres armées, à la différence de la France. Cela modifie la conception des armes.

**M. Jacques Marilossian.** Avec l'AED, le CDP, la CARD, la CSP et l'IEI, l'Europe de la Défense se met un peu en mouvement. Cependant quelques obstacles demeurent. La programmation du Fonds européen de Défense repose sur des coopérations d'au moins trois États et avec des PME. Il y a des risques de mauvaise coordination et de duplication entre États. Certains États membres ont déjà cherché à diriger des financements vers leurs industries nationales sans présenter de projets sérieux. La France est une exception un peu singulière car elle doit préserver sa propre autonomie stratégique nationale qui s'établit sur un théâtre mondial et contribuer à la construction d'une politique stratégique européenne qui reste à définir, vous l'avez souligné. Quels sont les axes de travail prioritaires à très court terme qui permettraient de soulever ces obstacles, notamment par l'engagement de la France dans ce Fonds européen de Défense ?

**M. Bernard Deflesselles.** Le travail réalisé par les rapporteurs n'est pas facile car la construction de l'Europe de la Défense jalonne l'histoire de l'Union européenne et peine à se concrétiser. Il y a des avancées, comme les 13 milliards d'euros du Fonds européen de Défense, ce qui est encourageant. L'objectif est bien sûr d'harmoniser, de rationaliser : prenons l'exemple des chars, il y a d'un côté les Leclerc français et de l'autre les Léopards allemands. Avons-nous réellement besoin de plusieurs modèles de chars en Europe ? La question se pose également pour les frégates, aux multiples déclinaisons nationales. Si nous voulons être une puissance de projection, nous devons également travailler l'interopérabilité. Nous avons quand même quelques exemples. Fin octobre, la Belgique a décidé d'acheter des F35 américains plutôt que des Rafales et ou des Eurofighters, alors même que dernier est moins cher et plus performant. La Belgique est pourtant dans le premier cercle de la construction européenne. D'autres pays ont fait de même. Quant à la Pologne, je rappelle que la semaine même qui a suivi son adhésion à l'Union européenne, elle commandait vingt-quatre F-16 aux États-Unis. Il y a quelques années, la Pologne a également rompu les négociations avec Airbus Hélicoptère d'un contrat de près de trois milliards d'euros et a fini par acheter leurs équivalents américains. Les progrès sont donc lents et sont difficiles.

**M. André Chassaigne.** Ce rapport contient beaucoup d'informations très précises, et sera à ce titre précieux également pour le travail que nous menons en Commission de la défense. Il montre ainsi avec clarté les insuffisances de la Défense européenne, qu'il s'agisse du non-respect des règles communes sur les mises en concurrence, sur les exportations d'armes, ou du problème des achats « sur étagère » pour l'Europe centrale ou orientale, mais aussi en Belgique. Vous évoquez aussi la perte de souveraineté de chaque pays au profit d'entreprises privées transnationales de défense, si celles-ci devaient devenir trop puissantes.

Cela m'amène à poser quelques questions. La première concerne la difficulté réelle à définir ensemble une autonomie stratégique européenne, compte tenu de la volonté de chaque pays de préserver sa propre autonomie et sa propre souveraineté.

Ma seconde question porte sur la compatibilité de la création d'une Défense européenne avec le maintien d'une organisation comme l'OTAN, dominée par les États-Unis. Et cela, d'autant plus que ce pays peut jouer un rôle déstabilisant sur la scène internationale.

Enfin, je m'interroge sur la capacité d'États comme l'Allemagne et la France à demeurer des forces d'entraînement, alors que nous peinons à convaincre les autres États membres de la nécessité d'une Défense européenne, et que demeure la clause de Défense collective de l'article 5 du traité OTAN qui fait reposer celle-ci sur notre grand partenaire.

**M. Joaquim Pueyo.** Je fais partie des députés qui croient en l'évolution de l'Europe de la Défense. Bien que ne concernant que des actions de prévention et de maintien de la paix, la politique de sécurité et de défense commune a mis en place des dispositifs intéressants. La coopération structurée permanente prévue par le traité de Lisbonne en 2007 était une bonne chose mais elle n'a jamais été mise en œuvre. Il a fallu attendre décembre 2017 pour la mettre en œuvre, soit 10 ans. C'est un premier pas important même s'il subsiste beaucoup d'incertitudes, comme cela a été mentionné dans le rapport. Beaucoup de pays de l'Est de l'Europe restent attachés à l'OTAN et il faudra encore plusieurs années pour conforter la Défense européenne. Il est temps de renforcer la coopération européenne, notamment pour améliorer l'interopérabilité. L'Europe de la Défense sera un thème qui sera débattu lors des élections européennes, puisque c'est un moyen de défendre les valeurs européennes et de se protéger de menaces qui se multiplient dans notre voisinage.

Pouvez-vous nous donner votre sentiment sur l'évolution qui pourrait advenir dans le cadre des négociations du futur cadre financier pluriannuel (CFP) ? Ne faudra-t-il pas changer le cadre budgétaire européen si l'on veut renforcer encore davantage l'Europe de la Défense ?

**Mme Marguerite Deprez-Audebert.** Je pense qu'il y a moins à craindre de la dépendance mutuelle que de la dépendance vis-à-vis de pays tiers, comme

les États-Unis par exemple. Nous avons intérêt à renforcer une coopération naissante. Gardez-vous l'espoir qu'un *Buy European Act* soit mis en place pour contrer des achats auprès de pays tiers qui affaiblissent notre industrie de Défense ? Comment conserver un partenariat efficace avec le Royaume-Uni après le Brexit ?

**Mme Typhanie Degois.** Voyez-vous des solutions pour s'affranchir de la dépendance vis-à-vis des États-Unis, lesquels utilisent la réglementation ITAR contre l'industrie européenne ? En effet, toute arme contenant des composants américains ne peut être exportée vers un pays tiers que si l'autorisation ITAR a été accordée par les États-Unis. En 2013, les États-Unis avaient refusé une demande de réexportation de la France vers les Émirats Arabes Unis. L'Union européenne est donc confrontée à une dépendance vis-à-vis des États-Unis, voire à une atteinte à la souveraineté de ses États membres. La réglementation ITAR pénalise beaucoup l'industrie européenne de la défense. Avez-vous identifié des pistes pour permettre à l'Union européenne de retrouver son indépendance vis-à-vis des États-Unis ?

**Mme Françoise Dumas, rapporteure.** Il n'est pas possible d'envisager de concevoir une construction de l'Europe de la Défense qui ne soit pas complémentaire de l'OTAN. Certains pays refuseraient de continuer dans cette voie. Il faut bâtir l'autonomie stratégique de l'Europe tout en conservant l'Alliance atlantique.

Concernant les négociations du CFP, elles vont bien au-delà de la thématique de la Défense et dépassent le cadre de notre rapport.

**M. Éric Straumann, rapporteur.** Il y a une raison stratégique à l'achat des F-35 américains par la Belgique. La Belgique peut lancer la bombe atomique américaine et les États-Unis refusent que leur bombe soit embarquée sur un avion autre qu'américain. Cela pose la question de l'autonomie stratégique de l'Europe par rapport à l'arme nucléaire.

Il ne semble pas y avoir de difficulté de fonctionnement liée au Brexit entre l'industrie de l'armement française et l'industrie de l'armement britannique. La coopération dans le domaine des missiles ainsi que dans le domaine du nucléaire est issue d'accords bilatéraux et le Brexit n'a *a priori* aucune incidence sur cette coopération franco-britannique. Il est actuellement négocié que le Royaume-Uni puisse participer au projet de la coopération structurée permanente et puisse bénéficier du Fonds européen de Défense.

Concernant l'évolution de la coopération structurée permanente, il me semble qu'il faudra désigner un *leader* pour chaque matériel, sous le contrôle des États. Par exemple, l'Allemagne pourrait prendre en charge les matériels terrestres, la France les avions et les matériels de défense aérienne. Cela aboutirait à spécialiser les pays et, de fait, à abandonner une partie de nos compétences,



voire de notre souveraineté. Je reconnais que la question n'est pas facile mais elle doit être explorée car elle a une certaine pertinence.

La question de la réglementation ITAR doit être négociée au plus haut sommet de l'État. Essayer de contourner cette dépendance vis-à-vis des États-Unis, en développant nos propres composants *made in Europe* pourrait être une solution mais c'est compliqué et ne se fera pas du jour au lendemain.

Le Fonds européen de Défense doit pour sa part permettre de financer des programmes structurants et non une multitude de petits programmes éparpillés.

**Mme Françoise Dumas, rapporteure.** Concernant le Brexit, on constate paradoxalement qu'en matière de défense la coopération avec le Royaume-Uni est facile. Cela est dû à l'existence d'une culture stratégique commune et d'intérêts partagés. L'Europe de la Défense doit reposer sur des objectifs communs mais également sur une solidarité sur le terrain, lors d'opérations militaires extérieures.

**M. Jacques Marilossian.** Avez-vous réfléchi à la façon dont la Commission allait se charger du pilotage de tout cela ? On parle beaucoup de la création d'une DG Défense. Avez-vous eu l'occasion d'aborder ce sujet ?

**Mme Françoise Dumas, rapporteure.** La création d'une DG Défense serait en effet logique, compte tenu des nouvelles compétences de la Commission européenne. Les réflexions sont en cours et elle pourrait être créée rapidement.

**M. Bernard Deflesselles.** S'il y a création d'une DG Défense, c'est une très bonne nouvelle, nécessaire même compte tenu, vous l'avez dit, des nouvelles compétences européennes en la matière. La Défense européenne est une affaire au long cours. Son premier obstacle est la question de l'OTAN. On sait que les pays de l'Est ont besoin du parapluie américain. Le deuxième obstacle est celui de l'extraterritorialité de la justice américaine devant lequel on plie. C'est un vrai sujet pour toute l'industrie européenne à laquelle les États-Unis font mettre genou à terre. Airbus commence à être en vraie difficulté et va devoir payer la note présentée par la Justice américaine, ayant fait le choix de plaider coupable.

**M. Éric Straumann, rapporteur.** Je nuancerai l'enthousiasme de mon collègue s'agissant de la création de la DG Défense. En effet, l'industrie de défense est aujourd'hui une compétence intergouvernementale. Les États-membres devront désormais composer avec une Commission européenne qui peut avoir un agenda différent du leur.

**Mme la Présidente Sabine Thillaye.** J'ai été interpellée par ce que vous avez dit s'agissant des pertes de souveraineté nationale. *A priori*, les États membres de l'Union européenne ne se considèrent pas entre eux comme des pays étrangers. Tous nous appartenons à l'Union européenne et lui transférer des compétences n'est pas tant un abandon de souveraineté qu'un partage. Il reste encore un long chemin à parcourir pour créer une base de confiance sur laquelle appuyer l'Europe de la Défense.

**M. Éric Straumann, rapporteur.** Il n'en reste pas moins que certains États-membres, membres de la famille européenne, se fournissent aux États-Unis alors que des entreprises européennes peuvent fournir le même type de matériel.

**Mme Françoise Dumas, rapporteure.** Même si l'on est de moins en moins étranger les uns aux autres, les intérêts nationaux demeurent. Quand on aura défini ensemble ce que l'on veut, on acceptera peut-être plus facilement de céder à l'intérêt commun européen.

**M. Joaquim Pueyo.** Une partie des crédits du FED va être consacrée à la recherche. C'est une excellente chose puisque c'est justement à travers la recherche concernant le spatial, la cyber-sécurité et la surveillance qu'on pourra davantage coopérer au sein de l'Union européenne. Ce qui me rend plutôt optimiste. Par ailleurs, je voudrais souligner que si beaucoup de pays sont attachés à l'OTAN, c'est que l'essentiel de l'effort militaire de l'organisation est porté par les États-Unis, même si le précédent et l'actuel président américains sont tournés vers le Pacifique et ont déclaré que la vieille Europe devait se défendre elle-même. Le Fonds européen de Défense, la coopération structurée permanente sont des avancées. La Défense est un moyen de montrer que l'on croit en l'Union européenne, à sa capacité de mutualiser et de coopérer. Ceux qui n'y croient pas évoquent l'alliance des Nations dont on connaît l'histoire au XIX<sup>e</sup> et au XX<sup>e</sup> siècles. Faire comprendre que l'Europe de la Défense est fondamentale n'est pas facile.

**Mme Françoise Dumas, rapporteure.** Je partage totalement ce point de vue. La construction européenne doit se faire avec des objectifs communs, une stratégie commune et une complémentarité. Des petits pays de l'Europe de l'Est ont un savoir-faire et une capacité d'innovation exceptionnels qu'il faut partager. Nous devons également construire quelque chose qui résiste aux évolutions et aux scepticismes politiques. La France a un arc complet d'intervention. Nous devons partager cette capacité en bilatéral ainsi que, par agrégation, en complémentarité. Nos concitoyens commencent à prendre conscience que cette Europe de la Défense est un vecteur de paix, même si nous avons encore des progrès à faire, à la fois pour la construire et pour la faire connaître et accepter.

**Mme la Présidente Sabine Thillaye.** Vous avez évoqué l'Allemagne qui pense industrie et la France qui pense Défense. L'intervention est plutôt publique en France et privée en Allemagne. Il y a là aussi à trouver un chemin de coopération.

**M. Éric Straumann, rapporteur.** L'industrie française et l'industrie allemande sont essentiellement privées aujourd'hui. Il est vrai toutefois que la culture est différente dans les deux pays. La base industrielle allemande est liée à l'automobile, d'où leur supériorité dans les matériels militaires terrestres, alors que nous sommes très performants dans l'aérien. L'impulsion publique est toutefois forte dans les deux pays.

**Mme Françoise Dumas, rapporteure.** Cette culture industrielle commune doit se construire sur deux composantes, une convergence politique et une convergence industrielle. On ne pourra pas progresser sans cela, ni répondre aux objectifs de demain face à la Russie mais aussi la Chine.

À l'issue de ce débat, la Commission a autorisé la publication du rapport d'information.

## PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS

1.- Définir au plus haut niveau, préalablement au lancement d'un programme d'armement, les règles d'exportation qui seront applicables à l'équipement produit en coopération

2.- Désigner, pour chaque programme d'armement, un *Prime contractor* seul responsable, sous le contrôle des États, de l'organisation de la chaîne de production de l'équipement produit en coopération

3.- Ne pas céder à la tentation de la coopération pour la coopération et s'interroger, au cas par cas, sur la plus-value de celle-ci par rapport à un programme national

4.- Veiller à ce que le Fonds européen de Défense finance principalement des programmes structurants sans s'éparpiller, pour des raisons politiques, sur de multiples programmes à l'intérêt discutable

5.- Développer l'Initiative européenne d'intervention afin de donner à l'Europe de la Défense la dimension opérationnelle qui lui fait aujourd'hui défaut et affaiblit à long terme l'industrie européenne de Défense

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

### À Paris

- M. Joël Barre, Délégué général pour l’armement
- M. Éric Trappier, Président-Directeur général de Dassault aviation, accompagné de M. Bruno Giorgianni, Directeur de Cabinet, M. Pierre Bourlot, Délégué Général du GIFAS, M. Guillaume Muesser, Directeur des Affaires économiques du GIFAS et de M. Jérôme Jean, Directeur des Affaires Publiques du GIFAS
- M. Antoine Bouvier, Président de MBDA, accompagné de M. Xavier Paitard, conseiller Défense du Président, et de Mme Patricia Chollet, chargée des Relations avec le Parlement
- M. Stéphane Mayer, Président-Directeur général de Nexter, accompagné de M. Alexandre Dupuy, Directeur des relations institutionnelles, de la communication et des ventes France, M. Arnaud Sainte-Claire Deville, Directeur des relations institutionnelles France et Europe et de Mme Laetitia Blandin, Directrice de la communication externe groupe et des relations avec le Parlement
- M. Giuseppe Bono, Président de Fincantieri
- M. Philippe Coq, Secrétaire permanent des Affaires publiques d’Airbus, accompagné de M. Bertrand de Cordoue, Directeur Défense et sécurité à la direction des Affaires publiques France, et de Mme Annick Perrimond – du Breuil, Directeur des Relations avec le Parlement
- M. Jean-Yves Battesti, Secrétaire général de Naval group, accompagné de M. François Lambert, Délégué général du GICAN, et de M. Jacques Orjubin, Délégué à la communication et aux relations publiques
- M. Philippe Keryer, Directeur de la stratégie de Thales, accompagné de Mme Isabelle Caputo, Directrice des relations publiques

### À Bruxelles (25 avril 2018)

- M. Burkard Schmitt, Directeur chargé de la Défense et de la sécurité de l’Association européenne des industries aérospatiale et de Défense

- M. Tomasz Husak, Chef de cabinet de la Commissaire chargée du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME, accompagné de M. Fabrice Comptour, membre du cabinet chargé des relations avec la France
- M. Arnaud Danjean, Député européen, membre de la commission des affaires étrangères du Parlement européen, membre de la sous-commission sécurité et défense
- M. Denis Roger, Directeur chargé des synergies européennes et de l'innovation de l'Agence européenne de Défense (AED)

À Berlin (3 juillet 2018)

- Mme Anne-Marie Descôtes, Ambassadrice de France, accompagnée de M. Jean Burnichon, Attaché d'armement
- M. Hellmich, Président de la commission de la défense du Bundestag
- M. Hans Christoph Atzpodien, Directeur général du Groupement des Industries Allemandes de Sécurité et Défense (BDSV)
- M. Karl Wendling, Directeur général adjoint du service de contrôle des exportations et M. Ulf Zumkley, Sous-directeur des produits de sécurité et de Défense au ministère fédéral de l'Économie
- M. Werner Frank Chef du bureau A II 1 (industrie) du ministère fédéral de la Défense

À Munich (11 juillet 2018)

- M. Frank Haun, Président-Directeur général de Krauss-Maffei-Wegman, accompagné de M. Christophe Burg, Conseiller du Président

À Bucarest (8 octobre 2018)

- Mme Michele Ramis, Ambassadrice de France en Roumanie, accompagné de M. Flavien Garrigou-Grandchamp, Attaché de défense
- M. Ion Radu, Secrétaire d'État en charge de l'industrie d'armement au ministère de l'Économie, accompagné de M. le Général Lotan, Directeur-adjoint du Département de l'armement
- Mme Gabriela Cretu, Présidente de la commission des affaires européennes du Sénat, PSD)
- M. Dorel Căprar (PSD), président de la Commission pour la défense, et M. Angel Tîlvăr (PSD), président de la Commission pour les affaires européennes de la Chambre des Députés
- M. Silviu-Grigore Agapi, représentant de Thales

- M. Serge Durand, Représentant pour la Roumanie d’Airbus Helicopters

À Rome (28 octobre 2018)

- M. Xavier Lecinq, Attaché d’armement
- M. Giovanni Luca Aresta, Député, chef du groupe 5\* de la commission de Défense de la Chambre des Députés
- M. Michele Nonnes, directeur du programme Défense à l’Institut des Affaires internationales (IAI)
- M. Guido Crosetto, Président de la Fédération italienne des industries aérospatiales, de sécurité et de Défense
- M. le Général Nicolo Falsaperna, Secrétaire générale de la Défense