

JOACHIM SARFATI



L'Europe de l'armement, vecteur de puissance ou braderie des moyens de notre indépendance ?



ÉTUDE DE LA
FONDATION
RES PUBLICA

La Fondation Res Publica a été créée en décembre 2005 par Jean-Pierre Chevènement sous la forme d'un établissement reconnu d'utilité publique. Elle s'est donné pour objectif la réflexion, l'analyse et la capacité de proposer des choix de politiques publiques, face aux grands enjeux actuels, dans le cadre national et dans le cadre du monde globalisé.

Aujourd'hui présidée par Marie-Françoise Bechtel et dirigée par Joachim Imad, la Fondation Res Publica associe décideurs publiques, diplomates, experts, entrepreneurs et universitaires. Ses activités consistent en l'organisation de séminaires, de colloques et de débats, mais également en la production régulière, ou à la demande, de notes, d'études et de dossiers.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

Comment citer cette publication ?

Joachim Sarfati, « L'Europe de l'armement, vecteur de puissance ou braderie des moyens de notre indépendance ? », *Étude de la Fondation Res Publica*, septembre 2021.

FONDATION RES PUBLICA

52, rue de Bourgogne

75 007 Paris

☎ 01.45.50.39.50

fondationrespublica@gmail.com

Table des matières

INTRODUCTION..... 6

L'eupéanisation de la BITD française est impulsée par le haut pour des motifs politiques et idéologiques, suivant une logique économique précise..... 7

Ce processus s'ancre dans certaines représentations idéologiques et croyances économiques. 7

Ce processus est le résultat d'un mouvement impulsé par le haut et à différents échelons..... 9

Les programmes d'armement en coopération ont rencontré de nombreux obstacles et n'ont que rarement apporté les résultats escomptés. 11

Les projets les plus récents donnent déjà des signaux d'incertitude..... 11

Le cas de la relation franco-britannique montre que la réussite des programmes d'armement en coopération ne peut se décréter politiquement. 13

La France doit maintenir sa supériorité industrielle en matière d'armement tout en défendant sa vision au sein de l'UE et en y délimitant un périmètre de coopération pertinent. 15

L'industrie de la défense française est capable de soutenir seule des programmes massifs et ambitieux, mais certains chantiers doivent être investis. 15

Il reste pertinent de définir un agenda européen dans le domaine de l'armement pour répondre à certaines problématiques globales..... 16

PROPOSITIONS POUR UNE NOUVELLE POLITIQUE D'ARMEMENT 20

Introduction

La capacité de projection internationale de la France est indissociable de l'existence de son industrie de défense. Des arsenaux modernes de Colbert à l'émergence de « champions nationaux » sous le général de Gaulle, la France a su se doter de l'outil productif nécessaire à l'exercice souverain de sa puissance. Dès la fin de la guerre froide, toutefois, l'étiollement de cet héritage et les évolutions du contexte stratégique pousseront la France à repenser cette approche. L'industrie de défense, longtemps caractérisée par son lien indéfectible à l'État, n'échappe pas à la victoire du néolibéralisme. Ses chaînes d'approvisionnement s'internationalisent, son lien à la nation s'étiolé. « L'impuissance organisée » de l'État¹ transforme les conditions d'existence de cette industrie. Dans ce contexte, la France forge le concept « d'autonomie stratégique », rapidement affublé du qualificatif « européenne ». L'horizon d'une Base Industrielle et Technologique de Défense (BITD) européenne entre alors dans l'imaginaire des classes dirigeantes françaises. Les concentrations industrielles transfrontalières sont promues et des partenariats intergouvernementaux signés dans le domaine de l'armement. Si certains exemples de succès existent, le bilan de cette dynamique d'eupéanisation est aujourd'hui largement contestable. Loin de bénéficier à nos armées ou à nos industriels, ces coopérations sont d'abord le lieu d'expression des rapports de force intra-européens, et du déséquilibre de la relation franco-allemande au premier chef.

¹ Frédéric Farah, *Fake State. L'impuissance organisée de l'État en France*, H&O, 2020.

I – L’européanisation de la BITD française est impulsée par le haut pour des motifs politiques et idéologiques, suivant une logique économique précise.

Le premier client d’une entreprise d’armement est, dans la majorité des cas, son État d’origine. Par ailleurs, sa capacité d’exportation dépend entièrement de l’obtention d’autorisations gouvernementales. Les industriels sont donc, de fait, largement tenus de suivre les choix du politique, au premier rang desquels le projet d’Europe de l’armement. Il convient dès lors d’analyser dans un premier temps les raisons qui motivent les gouvernants du pays à engager les industriels de défense français dans cette voie. Le rôle de l’Union européenne dans ce processus, bien que souvent fruit de compromis entre États-membres, ne doit pas non plus être sous-estimé.

A - Ce processus s’ancre dans certaines représentations idéologiques et croyances économiques.

Énoncé pour la première fois dans le *Livre blanc sur la Défense de 1994*, le concept « d’autonomie stratégique » connaît une popularité croissante en France au tournant du XXI^e siècle². On le préfère alors à « l’indépendance nationale », connotée à la réticence ancienne de la France à l’égard du *leadership* américain. Au cours de cette dernière décennie du XX^e siècle, la France réintègre le comité militaire de l’OTAN et incite l’alliance à s’engager en Bosnie et au Kosovo³. Ce comité militaire est une composante du commandement intégré que la France réintègrera pleinement en 2009, chargée spécifiquement d’émettre des recommandations stratégiques aux décideurs politiques. Au long des années 2000, la France entame en effet un virage stratégique atlantiste, se détournant progressivement de son héritage « gaullo-miterrandien ». Cette évolution résulte notamment de l’impulsion de quelques diplomates chevronnés, proches des idées des néoconservateurs américains⁴. Néanmoins, ce retour progressif dans le giron américain rappelle aux gouvernements français le prix d’une entorse à cette allégeance. À peine Jacques Chirac refusait-il d’engager le pays dans la seconde guerre d’Irak que la secrétaire d’État américaine Condoleezza Rice appelait à « punir la France », annonçant les pressions économiques qui allaient s’en suivre⁵. Auditionné au Sénat en 2014, le général Henri Bontégeat, ancien chef d’état-major des armées, rapportait que le secrétaire à la Défense américain Donald Rumsfeld avait alors décrété un embargo sur certaines pièces détachées essentielles à notre porte-avion⁶. L’idée « d’autonomie stratégique » se développera donc simultanément à la progression de l’atlantisme au sein des élites françaises, mais dans le

² « Autonomie stratégique. Le nouveau Graal de la défense européenne », *Les rapports du GRIP*, 2018-1.

³ Jean-Pierre Chevènement, « Le “retour” de la France dans l’OTAN : une décision inopportune », *Politique étrangère*, n°4, 2009.

⁴ Vincent Jauvert, *La face cachée du Quai d’Orsay. Enquête sur un ministère à la dérive*, Robert Laffont, 2016

⁵ À ce sujet, voir par exemple le documentaire de Vincent Nouzille et Elizabeth Drévillon, « Quand la France dit non à l’Amérique », 2013.

⁶ « Opération “Chammal” en Irak. Contribution au débat sur les opérations extérieures — Audition du Général Henri Bontégeat (2S), ancien chef d’état-major des armées », Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, 17 décembre 2014.

sillon d'un autre idéal stratégique : celui d'une « Europe-puissance », douée de capacités de projection propres. Il s'agit désormais de prêter à l'Europe les moyens de sa puissance, moyens que cette même France lui avait refusée en enterrant en 1954 le projet de Communauté Européenne de Défense. Le rejet du traité établissant une Constitution pour l'Europe en 2005 freine de nouveau cette ambition. La rédaction du traité de Lisbonne allait finalement permettre de poser les bases de cette nouvelle Europe de la défense, comme nous le verrons plus bas.

Les années 2016 et 2017 font émerger un contexte plus favorable à cet objectif « d'autonomie stratégique européenne ». Avec la victoire de Donald Trump aux élections présidentielles américaines de 2016, les Européens (et notamment l'Allemagne) constatent le danger d'une dépendance trop forte aux États-Unis. La perspective du *Brexit* enlève par ailleurs l'obstacle que posait le Royaume-Uni à ce projet en raison de sa culture stratégique très atlantiste. Le 26 septembre 2017, le président de la République Emmanuel Macron prononce son discours « pour une Europe souveraine » à la Sorbonne⁷. L'établissement pratique d'une défense européenne est clairement énoncé comme point prioritaire de cet agenda. Au-delà de cette orientation stratégique, doter l'Europe de capacités industrielles est présenté par une majorité de politiques et d'économistes de la défense comme un impératif industriel, essentiel à la viabilité de nos entreprises d'armement. Pour eux, le renforcement de la concurrence internationale sur les marchés d'export, tout comme la hausse inévitable des dépenses de R&D, devraient pousser les industriels européens à s'unir. Il ne serait plus viable de voir des industriels allemands, français, suédois ou italiens s'affronter sur des marchés indiens, émiratis ou brésiliens, pas davantage que de voir des États-membres persévérer à faire de leur marché domestique la chasse gardée d'industriels nationaux. Une telle coopération allait permettre de réaliser des économies d'échelle et de construire de véritables champions européens et mondiaux. Selon cette vision, les États-nations européens ne peuvent plus, à eux-seuls, peser dans l'histoire : l'obsession de la « taille critique » doit rationnellement pousser les firmes à renier leur ancrage national pour s'unir. Plus spécifiquement, c'est la hausse des coûts unitaires qui devrait pousser les entreprises européennes à s'unir, afin de faire face au développement de générations d'armement de plus en plus coûteuses et sophistiquées. **Si ces nouvelles contraintes financières pesant sur les industriels sont une réalité, il ne fait toutefois aucun doute que c'est au nom d'une vision très économiciste et idéologique que la « BITD européenne » est promue.** L'ambition d'Emmanuel Macron dépassait ce seul cadre capacitaire et visait à établir une véritable force opérationnelle commune. La création de l'Initiative Européenne d'Intervention en 2018 (hors du cadre institutionnel de l'Union européenne) ressemble à un lot de consolation pour la France, qui a finalement dû se résoudre à l'ambition allemande, plus limitée, d'avancées dans le seul volet capacitaire⁸.

⁷ Emmanuel Macron, « Initiative pour l'Europe – Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique », 26 septembre 2017.

⁸ Jean-Félix Delile, « La coopération structurée permanente. L'incapacité à dépasser les capacités », *Annuaire Français de Relations Internationales*, vol. XX, 2019.

B - Ce processus est le résultat d'un mouvement impulsé par le haut et à différents échelons.

La construction d'un cadre juridique et institutionnel était une condition évidente à l'apparition d'un mouvement de consolidations industrielles transfrontalières. **C'est d'abord par le biais d'initiatives strictement intergouvernementales que les pays européens ont fait avancer ce projet.** La première avancée fut la création, dès 1996, de l'Organisation Conjointe de Coopération en matière d'armement (OCCAr), complètement indépendante de l'Union européenne. L'OCCAr a notamment à son actif la réalisation de l'Airbus A400M, réussite technologique certaine mais véritable gouffre financier⁹. Ce n'est qu'en 2002-2003 que les États-membres s'entendent sur la création d'un organe au sein de l'UE. L'Agence Européenne de Défense (AED) naît ainsi en 2004, chargée d'identifier les besoins opérationnels communs et de « participer à la définition d'une politique européenne des capacités et de l'armement »¹⁰. Autrement dit, l'AED est pensée dans sa conception comme lieu de dialogue entre les états-majors européens, permettant un certain degré d'harmonisation. En réalité, cette entité était complètement paralysée par la règle de l'unanimité propre à la Politique Étrangère et de Sécurité Commune (PESC) de l'Union européenne ainsi que par le manque d'implication des états-majors nationaux. Ce sont les événements de 2016 qui mèneront finalement les États-membres à instituer un nouveau cadre pour tenter de dépasser ces difficultés. Prévue dans le traité de Lisbonne, la « Coopération Structurée Permanente » (CSP) devient ainsi une réalité en 2017. Elle remédie au problème de l'unanimité en permettant à des noyaux d'États de se regrouper autour de projets industriels précis. Jusqu'à maintenant, la France a pris part à près de 60% de la cinquantaine de projets lancés dans ce cadre¹¹, parmi lesquels la rénovation des hélicoptères d'attaque Tigre (avec l'Allemagne et l'Espagne) ou l'*European Patrol Corvette* devant remplacer les frégates de classe Floréal (avec l'Italie, la Grèce et l'Espagne). Cependant, les programmes franco-allemands majeurs que sont le SCAF (avion de combat du futur) et le MGCS (chars du futur) ne sont intégrés ni à l'OCCAr, ni à la CSP.

À ces initiatives intergouvernementales s'ajoute la volonté de la Commission européenne de s'immiscer dans la politique d'armement des États-membres, qui relève en principe du domaine réservé de ces derniers. L'argumentaire de l'exécutif européen a donc consisté à montrer que la production d'armes devait répondre aux mêmes impératifs de compétitivité que le reste des activités économiques¹². Deux directives, promulguées début 2009 et regroupées sous le nom de « Paquet défense »¹³, ont ainsi visé à organiser l'ouverture des marchés publics d'armement à la concurrence européenne. Ces textes sont promulgués alors que la France assurait la présidence tournante de l'UE, et cherchait à faire avancer son agenda en matière « d'autonomie stratégique européenne ». Certains dans l'administration,

⁹ « L'A400M : chouchou des Armées, cauchemar d'Airbus », *Les Échos*, 13 février 2020.

¹⁰ *Traité sur l'Union Européenne*, Version en vigueur depuis le 1^{er} décembre 2009 (traité de Lisbonne), Art. 42-3.

¹¹ « La France va participer à un projet européen de drone anti sous-marin », *Opex360*, 13 novembre 2019.

¹² Chantal Lavallée, « Le marché européen de défense : un nouvel espace de luttes », *Études internationales*, n°43, 2012.

¹³ Directives 2009/43/CE et 2009/81/CE.

notamment au Secrétariat Général de la Défense et de la Sécurité nationale (SGDSN, dépendant de Matignon), étaient réticents à ce qu'ils percevaient comme une atteinte à la souveraineté nationale¹⁴. En dépit de ces voix dissidentes, la France s'est ralliée à ces directives. Plus récemment, en 2016, la Commission européenne proposait l'établissement d'un Fonds européen de la défense (FED), visant à soutenir les coopérations industrielles européennes par le financement d'une partie des dépenses de R&D. Les grands maîtres d'œuvre du secteur seraient ainsi incités à intégrer des entreprises d'autres pays européens dans leur chaîne de sous-traitance. Le FED devait initialement être doté de plus de 13 milliards d'euros pour une période de six ans. Lancé en 2021, cette somme a finalement été réduite de près de moitié¹⁵, devant le peu d'entrain de certains pays européens comme la Finlande. Plus alarmant encore : certaines forces politiques (sociaux-démocrates allemands, libéraux néerlandais, gouvernement polonais...) ont fait pression pour ouvrir les financements du FED aux entreprises non-européennes¹⁶. Difficile, pourtant, de justifier un financement du complexe militaro-industriel américain par des fonds communautaires, au nom de « l'autonomie stratégique européenne ». Quoique surprenante au premier abord, cette proposition illustre le décalage de l'idée « d'autonomie stratégique européenne » avec l'atlantisme assumé des pays baltes et du groupe de Visegrad. Comme le rappelait le général Vincent Desportes, les élargissements de l'Union européenne aux anciens satellites de l'URSS auront principalement servi à préparer leur entrée ultérieure dans l'OTAN. Ces pays tendent naturellement à faire confiance aux États-Unis pour leur sécurité, bien davantage qu'à l'Union européenne¹⁷.

¹⁴ Lucie Béraud-Sudreau, « La France et la coopération européenne sur le contrôle des exportations d'armement : l'adaptation aux mutations de l'économie de défense comme résultat de rapports de force domestiques », in. « Quelles stratégies face aux mutations de l'économie de défense mondiale ? » *Études de l'IRSEM*, n°38, pp.42-55, 2015.

¹⁵ « Le Fonds européen de défense doté de 7 milliards d'euros, moitié moins que prévu », *Le Figaro*, 21 juillet 2020.

¹⁶ « Europe de la défense, une armée de papier », *Le Monde Diplomatique*, juillet 2019.

¹⁷ « Armée française : Quelle stratégie ? Général Vincent Desportes », *Thinkerview*, www.youtube.com, 22 novembre 2018.

II – Les programmes d’armement en coopération ont rencontré de nombreux obstacles et n’ont que rarement apporté les résultats escomptés.

Les nombreux programmes en coopération entre pays européens ont souvent abouti à des réussites en demi-teinte ou à de purs et simples échecs. Des avions et chars « du futur » franco-allemands à « l’Airbus du naval » franco-italien, les ambitions sont partout revues à la baisse. À l’inverse, le cas de la coopération franco-britannique offre un exemple intéressant de ce qu’un gouvernement peut raisonnablement attendre de tels partenariats européens.

A - Les projets les plus récents donnent déjà des signaux d’incertitude.

L’engagement des gouvernements européens en faveur de ces programmes, au sein de l’OCCAr ou de la CSP, pose question à de nombreux niveaux. Plusieurs cas illustrent ces diverses impasses, comme « l’Eurodrone MALE » rassemblant la France, l’Allemagne et l’Italie dans le cadre de l’OCCAr et pensé pour mettre fin à la dépendance européenne aux drones *Reaper* américains. L’Allemagne, qui dirige le projet à travers sa filiale nationale d’*Airbus Defence & Space*, connaît de fortes oppositions domestiques au projet, jugé trop coûteux par certaines forces politiques pacifistes. L’inscription du projet au sein de l’OCCAr n’est guère appréciée non plus outre-Rhin, en raison du manque d’influence de l’Allemagne dans la gouvernance de cette structure¹⁸. **L’Italie, quant à elle, essaye d’imposer dans ce projet l’un de ses motoristes, AvioAero, contre le Français Safran. Cette entreprise n’est autre qu’une filiale de la firme américaine General Electric. La volonté d’indépendance à l’égard de l’allié américain qui guidait initialement le programme n’en ressortirait évidemment pas renforcée¹⁹. Ce n’est d’ailleurs pas la première fois que la coopération franco-italienne connaît de tels déboires.** Alors que le navaliste Fincantieri cherchait à racheter les chantiers de Saint-Nazaire, un rapprochement s’était opéré entre cette firme italienne et le français Naval Group, à travers la création d’une entreprise commune nommée Naviris (opération officiellement nommée « projet Poséidon »). Certains observateurs parlaient alors de l’avènement d’un « Airbus du naval ». Naviris était pensée pour se positionner sur la production de la future « *European Patrol Corvette* », dans le cadre de la CSP, et potentiellement viser des marchés à l’exportation, opérant une véritable révolution dans le paysage européen des entreprises navales militaires. Finalement, ces ambitions se sont heurtées à la concurrence acérée perdurant entre Naval Group et Fincantieri sur les marchés étrangers. L’activité de Naviris se cantonne donc aujourd’hui aux seules activités de R&D, bien loin de ses objectifs initiaux²⁰.

¹⁸ « Le ministre allemand des Finances s’inquiète du risque de dérapage financier pour le drone MALE européen », *Opex360*, 7 avril 2021.

¹⁹ « Rapport d’information déposé en conclusion des travaux d’une mission d’information sur la guerre des drones, présenté par MM. Stéphane Baudu et Jean Lassalle », Commission de la Défense nationale et des Forces armées de l’Assemblée nationale, 7 juillet 2021.

²⁰ « Armement : la coopération entre la France et l’Italie au plus bas », *La Tribune*, 5 juillet 2021.

Les difficultés de gouvernance rencontrées avec l'OCCAr ou la CSP se retrouvent dans d'autres programmes de coopération indépendants. **Le choix d'Emmanuel Macron et Angela Merkel d'ancrer les programmes lancés en 2017 dans la relation bilatérale franco-allemande montre la volonté de leur donner une direction politique, indépendante des cadres constitués par l'OCCAr et la CSP. Pour autant, les obstacles politiques demeurent nombreux.** Le projet majeur qu'est le SCAF (avion de combat du futur) s'est heurté à de fortes résistances au sein du puissant *Bundestag*, où de nombreux élus jugeaient le programme trop favorable aux industriels français. En juin 2021, les parlementaires allemands ont finalement consenti à voter le premier financement du programme, tout en pointant du doigt un déséquilibre de charge industrielle et en affirmant la nécessité de transferts de propriété intellectuelle des industriels français vers leurs homologues allemands afin de rééquilibrer la répartition de l'activité²¹. De fait, ce projet a été initialement placé sous leadership de la France en raison des compétences nationales dans l'aéronautique, largement plus développées qu'en Allemagne. Pourtant, Dassault a fait connaître son mécontentement face aux demandes excessives d'Airbus²². Il a été récemment acté que la firme, représentant à la fois l'Allemagne et l'Espagne dans le programme, assurera les deux-tiers de la charge de travail²³, le seul tiers restant revenant donc à Dassault Aviation. Safran, de son côté, a dû accepter l'inclusion du motoriste espagnol ITP²⁴.

Le programme MGCS (chars du futur), placé pour sa part sous leadership allemand, a d'abord rassemblé les entreprises française Nexter et allemande KMW. Ces deux firmes ont même fusionné au sein d'une nouvelle entreprise, KNDS, détenue à parts égales par l'État français et une famille industrielle allemande. Mais le lobbying d'une autre entreprise allemande, Rheinmetall, notamment par le biais du *Bundestag*²⁵, a perturbé cet équilibre. Cette entreprise, désormais intégrée au projet, est pourtant en concurrence avec Nexter pour le canon de ce futur char²⁶. Cette lutte a poussé le *Bundestag* à voter contre les premiers financements du projet, jugeant là encore que les industriels français refusent de se prêter au jeu de la coopération. Le troisième échec notable constitué par le programme MAWS (avion de patrouille maritime) semble pourtant montrer que **c'est l'Allemagne, et non la France, qui sait se montrer prompte à reléguer l'idéal de coopération au second plan²⁷, favorisant avant tout les intérêts de ses industriels nationaux.** On peut s'interroger, plus largement, sur la pertinence de coopérations de ce type avec notre voisin, connaissant l'aversion allemande pour l'idée de puissance et la chose militaire, depuis la Seconde Guerre mondiale. Le Britannique William Paterson parlait à ce sujet de l'Allemagne comme d'un

²¹ « Feu vert des députés allemands au projet européen d'avion de combat du futur, le SCAF », *L'Usine nouvelle*, 23 juin 2021.

²² « SCAF : la mise au point ferme de Dassault vis-à-vis d'Airbus et de Berlin », *La Tribune*, 9 mars 2021.

²³ « Comment Dassault Aviation et Airbus se sont répartis le développement du NGF », *La Tribune*, 30 août 2021.

²⁴ « Futur avion de combat européen : conflit entre la France, l'Allemagne, l'Espagne et les industriels », *Capital*, 5 mars 2021.

²⁵ « Paris et Berlin en passe de débloquent le programme MGCS (char du futur) », *La Tribune*, 1^{er} octobre 2019.

²⁶ « Équipement : Tensions entre les industriels Nexter et Rheinmetall », *Association de Soutien à l'Armée Française*, 19 juin 2021.

²⁷ « Excédée par l'Allemagne, la France descend du programme MAWS (avions de patrouille maritime) », *La Tribune*, 6 juillet 2021.

« hégémon réticent », tandis que le sociologue allemand Wolfgang Streeck la qualifiait de « puissance sans désir », jouissant d'une position de domination structurelle tout en rejetant la possibilité de peser significativement dans les affaires internationales. La France, à l'inverse, a démontré sa capacité de projection autonome, et maintient une zone d'influence globale à travers ses territoires d'outre-mer et l'influence qu'elle conserve dans ses anciennes colonies. La décision de lier l'avenir de l'équipement de nos armées à celui des forces allemandes est, de ce point de vue, assez peu compréhensible.

B - Le cas de la relation franco-britannique montre que la réussite des programmes d'armement en coopération ne peut se décréter politiquement.

Au-delà de la seule logique économique, les projets en coopération sont logiquement motivés par l'existence de besoins capacitaires partagés. Mais ceux-ci ne suffisent pas pour assurer la réussite de ces programmes. Ainsi, au début des années 2000, alors que la France cherchait à acquérir un second porte-avions et que le Royaume-Uni avait déjà entrepris la construction de deux bâtiments, Paris avait approché Londres pour y ajouter un troisième, à destination de la Marine française. Des contrats furent signés, permettant à la France d'acquérir certains plans de l'ouvrage. Pourtant, nulle coopération ne prit place : le Royaume-Uni tenait à conserver la maîtrise du programme au seul bénéfice de ses industriels. Par ailleurs, les besoins des marines française et britannique différaient en de nombreux points, à tel point que les études acquises par la France s'avèrent inexploitable. En 2014, la Cour des Comptes estimait que cette tentative avortée de coopération aura coûté plus de 200 millions d'euros à la France. Dans son rapport, l'institution pointait les quatre raisons principales de cet échec : les différences de calendriers, de choix techniques, l'incompatibilité des politiques d'achat et la préférence nationale britannique en matière industrielle²⁸. Il est intéressant de mettre ce cas en perspective avec les coopérations plus récemment entreprises. Celles-ci ne souffrent pas du même degré d'impréparation et des efforts tangibles ont visé à faire correspondre les calendriers et les politiques d'achat. Pour autant, les options techniques choisies continuent de diverger, du fait des besoins tactiques propres à chaque état-major. Les frégates multi-missions franco-italiennes, par exemple, n'ont pas permis d'atteindre les économies d'échelle escomptées. Les deux pays ont développé deux navires très différents, répondant à leurs besoins propres²⁹. De fait, la France possède la deuxième plus grande ZEE au monde et n'a pas les mêmes besoins que l'Italie en matière de défense maritime.

Si le projet de porte-avion franco-britannique a démontré l'insuffisance de l'initiative politique dans la réussite des coopérations industrielles de défense, le cas du missile MBDA est en revanche un cas concret de réussite de long-terme. Cette entreprise, codétenue par *Bae Systems* pour le Royaume-Uni et Airbus pour la France (auxquels s'est par la suite adjointe la firme italienne Leonardo), n'est pas née d'une décision politique.

²⁸ « Comment la France a jeté 200 millions par la fenêtre... pour financer les porte-avions britanniques », *L'Opinion*, 11 février 2014.

²⁹ « Six coopérations européennes dans l'armement : 4 flops, un échec et un succès », *La Tribune*, 19 avril 2018.

Dans les années 90, Matra (entreprise française à l'origine d'Airbus) et *Bae Dynamics* constituaient un consortium *ad hoc* pour répondre à des appels d'offres français et britannique, avec succès. Les deux firmes fondent alors une *joint-venture*, MBD, en 1996. Deux ans plus tard, les gouvernements des deux pays saisissent cette opportunité lors du sommet franco-britannique de Saint-Malo et affirment leur volonté de coopérer dans le domaine des missiles. En 2001, l'Italie se joint à cette dynamique par le biais d'une entreprise codétenue par Finmeccanica (ancêtre de Leonardo) et *Bae Systems* : MBDA est née³⁰. De nombreuses difficultés ont néanmoins jonché l'histoire de cette entreprise, les logiques nationales persistant bien après sa création de part et d'autre de la Manche. Pour autant, la volonté de coopérer des entreprises n'a pas failli, et l'intervention opportune du politique a donc permis de soutenir ce mouvement, sans chercher à l'imposer contre toute forme de logique industrielle. Le traité de Lancaster House de novembre 2010, en lançant l'initiative « *One MBDA* », a franchi une étape cruciale en prônant la division des tâches entre les deux pays. La mise en place de « centres d'excellence » en 2016 marque le début de cette répartition des tâches entre les usines françaises et britanniques de MBDA. Le cas de cette entreprise diffère donc fortement des autres projets européens : la chercheuse Alice Pannier parle ainsi de « réelle stratégie sectorielle de long-terme »³¹.

³⁰ Xavier Païtard, Renaud Bellais, « Un modèle industriel gagnant pour la défense européenne », *Les Champs de Mars*, n°32, 2019.

³¹ Alice Pannier, « la coopération franco-britannique dans le secteur des armes complexes : vers une politique industrielle bilatérale », in. « Quelles stratégies face aux mutations de l'économie de défense mondiale ? », *Études de l'IRSEM*, n°38, pp.56-67, 2015.

III – La France doit maintenir sa supériorité industrielle en matière d’armement tout en défendant sa vision au sein de l’UE et en y délimitant un périmètre de coopération pertinent.

Face aux limites propres à la coopération européenne en matière d’armement, la France a tout intérêt à assumer seule les programmes principaux de renouvellement de ses capacités militaires. Elle a su le faire par le passé, comme l’a montré la réussite du Rafale face à ses concurrents, mais doit pour cela engager un certain nombre de chantiers. Agir à l’échelon européen demeure par ailleurs pertinent face à un certain nombre de problématiques, tant pour influencer les décisions de l’Union que pour construire des alternatives aux dépendances extra-européennes.

A - L’industrie de la défense française est capable de soutenir seule des programmes massifs et ambitieux, mais certains chantiers doivent être investis.

La France faisait originellement partie du projet d’avion de chasse européen qui aboutira à l’*Eurofighter Typhoon*, développé par l’Allemagne, l’Espagne, l’Italie et le Royaume-Uni. Le choix de se retirer de ce programme pour favoriser la solution nationale, qui donnera naissance au *Rafale*, fut porté par François Mitterrand, de nombreux ingénieurs de l’armement et des industriels comme Snecma, ancêtre du groupe Safran³². Ce choix fut longtemps critiqué, le *Rafale* connaissant des difficultés à l’export jusqu’aux années 2010. Le *Rafale*, selon ses détracteurs, coûtait trop cher, et était déjà obsolète face aux F-22 américains. Aux États-Unis, ce dernier était assimilé aux chasseurs de « cinquième génération », quand le *Rafale* ne correspondait selon eux qu’aux standards de la quatrième. Mais le *Rafale* bénéficiera finalement des opérations extérieures de la France, où son efficacité apparaît aux yeux du monde. L’avion français commence ainsi à mieux s’exporter dès 2015. La classification générationnelle s’avère d’ailleurs peu pertinente du fait de l’architecture ouverte de l’appareil, qui lui a permis de monter en gamme au fil des années, tout en s’adaptant sans difficulté aux besoins techniques spécifiques de chaque client³³. **Après l’Égypte, l’Inde, le Qatar, ce sont désormais des pays européens qui font le choix du Rafale, avec la Grèce et la Croatie. De son côté, l’Eurofighter Typhoon a connu quelques succès à l’exportation, notamment dans le Golfe, mais perdu la majorité des marchés dans lesquels il affrontait le Rafale**³⁴. En 2016, l’Allemagne envisageait de suspendre la production de l’appareil, faute d’un nombre suffisant de commandes, et face au manque d’économies d’échelle causée par l’absence de rationalisation du *process* de production entre les pays participants³⁵. Il est aujourd’hui intéressant de dresser le bilan du succès du *Rafale* vis-à-vis de son concurrent européen : alors que seuls 17% des modèles de *Typhoon* vendus l’ont été à l’export, ce chiffre atteint 36% pour le *Rafale*. Seule l’Arabie

³² Samuel Faure, « Quitter la défense européenne. Le choix de la France pour l’avion de combat *Rafale* », *Politique européenne*, n°67-68, 2020.

³³ Olivier Zajec, « Faut-il encore penser en termes de « générations » d’avions de combat ? », *Stratégique*, n°102, 2013.

³⁴ « L’*Eurofighter* a perdu tous ses duels face au *Rafale* », *La Tribune*, 1^{er} février 2012.

³⁵ « L’Allemagne envisage de suspendre la production de l’*Eurofighter* ! », *Avia News*, 5 octobre 2016.

Saoudite a commandé plus de 20 *Typhoon*, alors que ce seuil a été dépassé trois fois par le *Rafale* (avec les commandes passées par le Qatar, l'Égypte et l'Inde)³⁶.

Le succès final du *Rafale* face au *Typhoon* devrait aujourd'hui inspirer la France devant les multiples blocages qu'elle rencontre dans les programmes européens auxquels elle a récemment pris part, SCAF au premier chef. Les besoins opérationnels des deux pays diffèrent trop pour imaginer qu'un alignement capacitaire soit réalisable à moindres frais. Les gains économiques escomptés ne seront pas réalisés en raison de ces divergences et du patriotisme industriel qui persévère outre-Rhin comme partout en Europe, *a fortiori* en matière d'armement. Le *Rafale*, à l'inverse, illustre les multiples bénéfices à tirer de confier des projets de telle envergure à nos industriels nationaux. Associé avant tout à Dassault dans l'imaginaire collectif français, notre avion de chasse phare mobilise également Thales pour l'électronique intégrée et Safran pour la motorisation. Ses maîtres d'œuvres mobilisent par ailleurs des centaines de TPE et PME à travers le territoire, et les accompagne dans leur développement à l'export³⁷. **Au-delà du seul *Rafale*, la BITD française est composée d'un noyau de près de 2000 entreprises de toutes tailles, et de 4000 entreprises prenant part à ses activités plus largement. Ces entreprises pourvoient 200.000 emplois, dont une majeure partie est non-délocalisable, sur tout le territoire. Assurer à notre industrie de défense ses contrats de demain est donc la réelle priorité**³⁸. Les pressions de nos voisins européens visant à assurer de plus larges parts de la charge industrielle sont un danger pour le tissu de défense français et pour la supériorité technologique de nos firmes. Ce constat doit cependant être nuancé par les faiblesses bien réelles de notre BITD, et notamment par la très faible proportion d'ETI dans ces milliers d'entreprises. Les PME françaises mobilisées par les programmes d'armement ont bien souvent une activité duale et ne priorisent pas les activités militaires dans leur développement. Nombre d'entre elles sont acquises par des acteurs étrangers, et l'État commence seulement à se mettre en ordre de marche pour organiser sa réponse, à l'image du cas Photonis. Il est donc nécessaire pour la France de doubler ses efforts dans son soutien aux PME, et de mobiliser une large palette d'outils face aux prédatations étrangères.

B - Il reste pertinent de définir un agenda européen dans le domaine de l'armement pour répondre à certaines problématiques globales.

Un retour à l'échelon national ne dispenserait pas la France de prendre en compte l'arène européenne dans sa politique d'armement. Plusieurs batailles doivent être menées pour défendre les intérêts de la défense française dans le projet « d'autonomie stratégique européenne », si tant est que les gouvernants européens croient véritablement en ce concept au-delà de sa seule valeur communicationnelle. Premièrement, la France doit faire avancer l'idée d'une préférence communautaire au sein de l'Union européenne sur les acquisitions

³⁶ « Coût, commandes, livraisons... les chiffres-clés du *Rafale* », *Les Échos*, 4 mai 2021.

³⁷ « Quand Rafale International aide les PME de Nouvelle-Aquitaine à s'exporter en Inde », *Sud Ouest*, 25 septembre 2017.

³⁸ « Mission « flash » sur le financement de l'industrie de défense », Commission de la Défense nationale et des forces armées de l'Assemblée Nationale, 17 février 2021.

d'armements. Ce principe a été inscrit dans les directives du « Paquet défense » de 2009, sans pour autant lui conférer de valeur contraignante³⁹. Une telle avancée serait non seulement nécessaire à toute progression de l'idée « d'autonomie stratégique européenne », mais bénéficierait également aux industriels français, qui se font trop souvent doubler par les entreprises américaines en Europe. Deuxièmement, la France doit se montrer intransigeante en Europe sur la problématique de « l'écolabel » et de la taxonomie de la finance durable. Les entreprises de défense, TPE, PME et ETI au premier plan, peinent déjà à obtenir leurs financements de la part des banques. Voir en plus la Commission européenne désigner plus ou moins explicitement l'industrie de l'armement comme investissement « non-durable » sonnerait le glas des capacités de financement des entreprises concernées. Florence Parly a d'ores et déjà fait savoir son opposition à cette possibilité⁴⁰, mais il est nécessaire que la France place là une ligne rouge face à ses voisins européens et à la Commission. Troisièmement, il faut poursuivre les efforts en faveur d'une dotation conséquente du FED, qui demeure essentiel à la réussite de tout programme de coopération et profitera au futur de nos industriels. La France doit pousser l'Europe à adopter ces combats, car c'est désormais la possibilité même de l'existence d'une industrie de défense française indépendante et compétitive qui est en jeu⁴¹.

Un autre chantier que la France aurait intérêt à faire avancer au plan européen est celui de la « dés-ITARisation ». Les entreprises de défense font aujourd'hui face au risque de voir leurs exportations bloquées par la réglementation ITAR américaine, mais aussi bientôt par son équivalent chinois⁴². Cette norme extraterritoriale permet aux États-Unis de mettre son veto à tout projet d'exportation de matériel militaire comportant des composantes américaines. La France en a déjà fait les frais, par exemple lorsqu'en 2018, l'allié américain s'opposait à l'exportation de *Rafale* en Égypte au prétexte de la présence de composantes américaines dans les missiles *Scalp* embarqués⁴³. Les entreprises se saisissent d'ores et déjà du problème en investissant dans les start-ups et PME susceptibles de leur apporter des solutions alternatives aux fournisseurs américains et chinois. Florence Parly a aussi fait connaître l'engagement de l'État français en la matière⁴⁴. Les entreprises ne peuvent être livrées à elles-mêmes devant ce risque, qui nécessite une mobilisation des exécutifs européens en faveur de l'innovation pour défendre la souveraineté de chaque État-membre dans le domaine des exportations d'armes. Il serait illusoire de penser que les entrepreneurs français puissent à eux-seuls résoudre ce problème, et l'interdépendance européenne serait sans doute préférable à la dépendance actuelle

³⁹ Jean-Yves Clair, Gén. Jean-Paul Perruche, « Le paquet défense : quels impacts juridiques et industriels ? », *Études de l'IRSEM*, n°19, 2012.

⁴⁰ « Quand la défense monte au créneau contre les règles européennes de finance durable », *Les Échos*, 7 juillet 2021.

⁴¹ « La mort confirmée de l'industrie d'armement française », *La Tribune*, 31 août 2021.

⁴² « Beijing Recasts its Draft for an Export Control Law », *Site officiel de la Fédération des Industries Allemandes*, 2 avril 2020.

⁴³ « *Rafale* en Égypte : les États-Unis bloquent », *La Tribune*, 16 février 2018.

⁴⁴ « Exportations : comment MBDA desserre le nœud coulant des États-Unis (ITAR) », *La Tribune*, 27 mars 2019.

aux États-Unis. Un rapport parlementaire souligne que la France défendait, seule, la création d'un tel projet de filière industrielle « *ITAR-free* » au sein de la CSP, sans succès jusque-là⁴⁵.

La présente étude tend à démontrer que le choix d'ancrer notre politique d'armement dans des programmes européens est illusoire. La France doit avant tout se donner pour objectif d'assurer la pérennité des entreprises qu'elle compte dans cette industrie fortement pourvoyeuse d'emploi et essentielle à sa souveraineté. Les coopérations européennes demeurent possibles, mais ne doivent pas relever de choix idéologiques.

⁴⁵ « Rapport d'information sur le contrôle des exportations d'armement », Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, 18 novembre 2020.

IV – Propositions pour une nouvelle politique d’armement

Le format de nos armées tend à se réduire alors même qu’elles sont engagées dans un nombre croissant d’opérations. L’État doit dédier des crédits significatifs au renouvellement de leur équipement, ce qui bénéficierait à l’activité de nos industriels pour les prochaines années.

1. En prévision de la Loi de Programmation Militaire 2025, s’engager dans un véritable programme de reconstruction de nos armées par la commande publique.

Les coopérations européennes n’apportent que rarement les résultats escomptés et peuvent mettre en danger l’activité et la propriété intellectuelle de nos industriels. Le paradigme de « l’Europe de la défense » doit laisser place à une vision plus nationale, permettant l’établissement d’un principe de préférence nationale *a priori* en matière d’armement.

2. Prioriser nos industriels lorsqu’aucun impératif technique, économique ou technologique ne justifie la coopération européenne. *La tension avec les directives « Paquet défense » sera très relative, leur application réelle n’étant que très partielle.*

Afin d’engager cette nouvelle politique nationale d’armement, il conviendrait de s’autoriser à acter la suspension de certains des programmes européens en cours là où le recours à nos industriels pourrait s’avérer préférable. La représentation nationale semble idéalement placée pour assurer l’équitabilité et l’impartialité d’un tel examen.

3. Confier à l’Assemblée nationale ou au Sénat la tenue d’une revue des programmes européens d’armement afin d’en dresser l’état des lieux et de juger au cas par cas de leur pertinence. *La mission chargée de cet exercice indiquera dans ses conclusions les programmes que l’exécutif pourrait décider de ramener à l’échelon national.*

La réussite de ce basculement à l’échelon national passe par l’identification des faiblesses, bien réelles, de notre industrie de défense. La montée en puissance des PME les plus importantes ou prometteuses permettrait de combler le manque d’ETI dans notre tissu industriel de défense.

4. Renforcer le tissu industriel de défense français en favorisant l’émergence d’ETI par un soutien aux PME clés. *Inciter les grands maîtres d’œuvre à intégrer le développement des fournisseurs dans leur stratégie. Promulguer des mesures défendant ces PME de la prédation étrangère et les incitant à miser sur leurs activités militaires.*

Un État ayant l’objectif de garder une industrie de défense indépendante se doit d’avoir une vue d’ensemble des compétences disponibles sur son territoire afin de veiller à leur maintien et d’engager des moyens en faveur du développement de celles qui lui font défaut.

5. Créer un observatoire des compétences⁴⁶ chargé de veiller au maintien des compétences critiques à l’industrie de défense sur le territoire français.

⁴⁶ Cette proposition s’inspire d’une publication du Comité d’études de Défense Nationale : « Le maintien des compétences critiques : une notion importante pour la France » (2018).

La nouvelle politique d'armement ici déclinée en quelques propositions ne saurait signifier la fin totale de la voie européenne. La France doit favoriser les programmes bilatéraux, qui correspondent plus souvent à de réels besoins conjoints et plus aisément gouvernables.

6. Privilégier les partenariats bilatéraux aux programmes multilatéraux « à gouvernance européenne ». *Identifier ces partenariats potentiels sur la base de dialogues bilatéraux permanents entre états-majors. Adopter une approche partant des coopérations établies par les industriels eux-mêmes dans le cadre des consortiums qu'ils constituent pour les marchés publics auxquels ils concourent.*

En l'état actuel, la France est appelée par l'UE à ouvrir ses marchés publics de défense, mais continue à faire face à la puissance des entreprises américaines sur les marchés de ses voisins européens. Nous gagnerions donc à placer l'ambition d'une préférence communautaire en matière d'acquisitions de défense tout en haut de notre agenda européen.

7. Défendre l'idée d'un « Buy European Act » en matière d'armement dans l'UE comme préalable à la poursuite de programmes à gouvernance européenne.

L'un des dangers principaux auxquels notre industrie de défense fait aujourd'hui face se joue également au niveau européen : il s'agit du risque d'exclusion de la taxonomie de la finance durable, qui assécherait le financement de nos entreprises d'armement. Cette bataille doit être menée, d'autant que l'ambition portée par le FED et la CSP souffrirait également d'une telle exclusion.

8. Faire de l'exclusion des industriels de défense de la taxonomie de la finance durable la ligne rouge de la position française dans les négociations en cours.

Le cadre européen établi par la CSP le FED doit être investi pour faire émerger des solutions complémentaires à celles pouvant être développées en France pour remplacer les composantes américaines et chinoises sujettes aux mesures extraterritoriales de restriction des exportations.

9. Poursuivre la politique de « dés-ITARisation » à l'échelon européen. *Lancer une réflexion sur la mise en place de dispositifs de soutiens à l'innovation pour les PME susceptibles de remplacer les composantes américaines et chinoises.*

Le retour à l'échelon national ici défendu ne doit pas exclure les initiatives européennes comme le FED. Ce fonds ne se substitue pas au moteur de la commande publique nationale ; il offre de nouvelles opportunités de marché à nos industriels. La France participe aujourd'hui à 60% des programmes en coopération éligibles au financement européen. Si les présentes propositions visent à une réduction significative de ce taux, un renforcement du FED bénéficierait tout de même à la capacité des industriels français à trouver des débouchés chez nos voisins.

10. Agir au sein de l'UE en faveur d'une meilleure dotation du Fonds Européen de Défense.

ÉTUDE DE LA
FONDATION
RES PUBLICA

