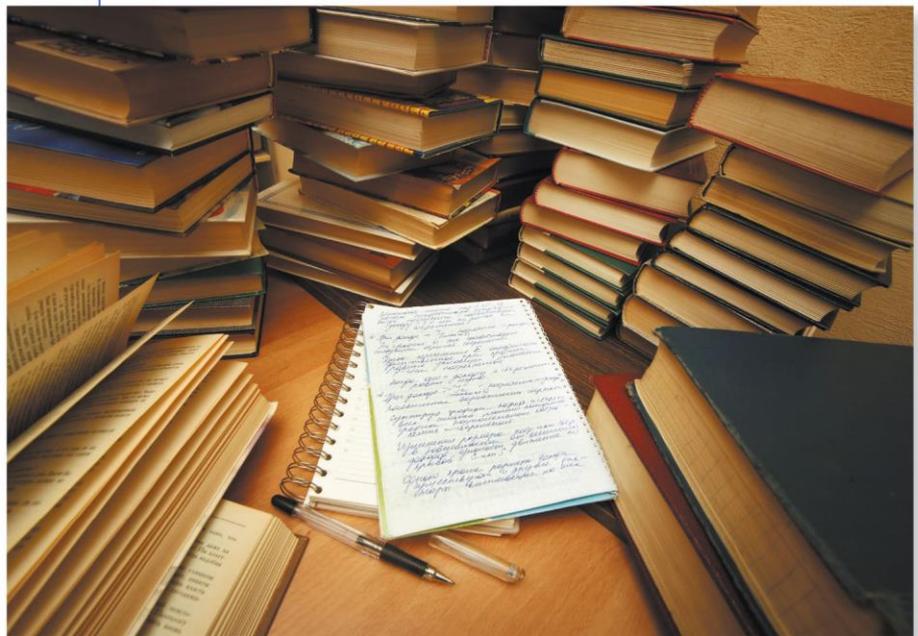


IESF

SOCIÉTÉ DES INGÉNIEURS ET
SCIENTIFIQUES DE FRANCE

**LES
CAHIERS**

Jun 2019



COMMENT AVANCER VERS L'EUROPE DE L'ARMEMENT ?

www.iesf.fr



Ce cahier présente des réflexions du comité Défense d'IESF sous la responsabilité de son président, Jacques Bongrand.

INGENIEURS ET SCIENTIFIQUES DE FRANCE (IESF)

La France compte aujourd'hui plus d'un million d'ingénieurs et quelque deux cent mille chercheurs en sciences. Par les associations d'ingénieurs et de diplômés scientifiques qu'il fédère, IESF est l'organe représentatif, reconnu d'utilité publique depuis 1860, de ce corps professionnel qui constitue 4% de la population active de notre pays.

Parmi les missions d'Ingénieurs et Scientifiques de France figurent notamment la promotion d'études scientifiques et techniques, le souci de sa qualité et de son adéquation au marché de l'emploi ainsi que la valorisation des métiers et des activités qui en sont issues.

A travers ses comités sectoriels, IESF s'attache ainsi à défendre le progrès, à mettre en relief l'innovation et à proposer des solutions pour l'industrie et pour l'entreprise. Notre profession s'inscrit pleinement dans le paysage économique et prend toute sa part dans le redressement national.



SOMMAIRE

Synthèse.....	P.5
Introduction.....	P.7
I- Où en sommes-nous ?.....	P.8
1- Europe et défense : des avancées institutionnelles incontestables depuis 70 ans.....	P.8
2- Parallèlement : des réalisations notables dans des périmètres plus réduits.....	P.9
3- Aujourd'hui : des limitations évidentes, des interrogations et des opportunités nouvelles.....	P.10
II- Quelles contraintes reconnaître ? Quelles orientations privilégier ?.....	P.12
1- Sur l'Europe : des visions assez divergentes et susceptibles d'évoluer.....	P.12
Une absence d'unanimité sur le niveau d'intégration à viser à long terme	
En matière de défense et de sécurité, un échelon national incontournable	
D'où la complexité des avancées européennes	
2- Union européenne et Alliance atlantique : deux cadres complémentaires de solidarité.....	P.14
La pertinence de l'OTAN	
La nécessité du cadre européen	
Une seule option: des évolutions concertées pour une adaptation mutuelle	
3- Défense et armement : des problématiques et des échelles de temps distinctes.....	P.16
Des relations différentes à l'opinion publique	
Des obstacles sérieux aux programmes européens d'armement	
Une construction de l'Europe de l'armement progressive, mais difficilement réversible	
4- D'abord une Europe de l'armement plus autonome et efficace.....	P.17
Améliorer les moyens d'action sans menacer les attributions des acteurs	
Des progrès dont tous peuvent reconnaître la nécessité	
5- Conjuguer réalisme et enthousiasme, une France qui entraîne sans intention d'hégémonie.....	P.19
Des équilibres à améliorer	
Quatre axes d'efforts à poursuivre en parallèle	



III- Quelques pistes pour faire progresser l'Europe de l'armement.....	P.21
1- Clarifier et utiliser au mieux les organisations existantes.....	P.21
Animation communautaire de l'offre, souveraineté des Etats acquéreurs	
Unifier les positions à l'OTAN sur les questions locales ou d'intérêt économique	
Intensifier les échanges dans un format réduit, dérivé de la LOI, avec et sans le Royaume-Uni	
2- Promouvoir une préférence européenne dans une Union au service des nations.....	P.23
Etablir une cartographie partagée des volontés d'autonomie et des intentions d'acquisition des Etats membres	
Financer en commun des travaux pour combler les lacunes de l'offre européenne	
Définir les obligations d'un « champion européen »	
Lancer une action européenne d'anticipation des ruptures	
3- Préparer de nouveaux programmes structurants.....	P.26
Sélectionner quelques projets suivant des critères précis	
Pour étendre des réussites antérieures : observation spatiale, surveillance maritime, hélicoptère lourd	
Pour dépasser des insuffisances de ressources et ouvrir des domaines de coopération emblématiques : systèmes aériens, char, capacité aéronavale ?	
Pour mettre fin à des dépendances actuelles: détection aéroportée, souveraineté numérique	
4- Combiner au mieux les intérêts français avec la construction européenne.....	P.30
Renforcer les études amont nationales pour mieux contribuer aux coopérations	
Développer le passage et l'accompagnement de Français dans les structures européennes	
Entretenir des relations de confiance avec des correspondants internationaux	
Rassembler à l'échelon communautaire des débats ou formations aujourd'hui organisés séparément par des Etats	
Annexe 1 : Le Fonds européen de défense en mars 2019.....	P.32
Annexe 2 : Les 34 projets lancés au titre de la Coopération structurée permanente en mars et novembre 2018.....	P.35



SYNTHÈSE

Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, le concept d'Europe de la défense a fait l'objet de nombreux débats qui se sont traduits par des avancées institutionnelles incontestables, non sans rencontrer des lenteurs et des limitations. Ce mouvement connaît aujourd'hui un nouvel élan caractérisé notamment par une remontée des budgets de défense de la plupart des Etats européens, l'établissement d'un Fonds européen de la défense et d'une coopération structurée permanente, le lancement d'une initiative européenne d'intervention. Inversement, la décision du Royaume-Uni de quitter l'Union apparaît comme un facteur de recul, dont les conséquences restent toutefois incertaines.

Pour tirer le meilleur parti de cette situation, une première étape est de reconnaître les conditions qui s'imposent, dont deux doivent être soulignées. D'une part les avis divergent sur le niveau d'intégration à viser à long terme et aujourd'hui, pour beaucoup d'Européens, la nation reste la communauté dominante qui mérite le plus de sacrifices et les plus grandes solidarités face aux menaces majeures, donc un cadre incontournable en matière de défense. D'autre part, la plupart des pays européens sont membres de l'Alliance atlantique, sur laquelle une proportion importante d'entre eux compte pour assurer sa sécurité ultime mais qui, à la différence de l'Union européenne, n'est pas une alliance économique.

Dans ce contexte, et sans préjuger de l'organisation finale, il apparaît que les acteurs de l'armement peuvent fortement contribuer à la construction de l'Europe de la défense en se concentrant sur un objectif pragmatique: permettre aux Etats membres de se doter des équipements dont ils ont besoin avec une meilleure efficacité et une moindre dépendance par rapport aux sources non européennes. Pour progresser dans ce sens, la complexité de la situation conduit à recommander des efforts à quatre niveaux différents.

En premier lieu, il est préconisé d'appliquer aussi clairement que possible les principes d'animation de l'offre européenne par les institutions communautaires et de souveraineté des Etats acquéreurs, selon le schéma suivant :

- Les Etats sont invités à s'informer mutuellement de leurs intentions d'acquérir de nouveaux systèmes, soit en s'en remettant au marché européen, soit dans un cadre national ou avec des partenaires de leur choix.
- L'Agence européenne de défense apporte un soutien aux Etats en proposant les besoins résultant des travaux capacitaires menés avec l'Etat-major européen, en établissant une cartographie des intentions d'acquisition et en organisant des concertations pour les rapprocher et faciliter les coopérations possibles, en recensant les lacunes technologiques de l'offre européenne et les dépendances par rapport à des sources extérieures.
- Le budget communautaire, avec le Fonds européen de défense, finance les travaux destinés à combler les lacunes et dépendances ainsi repérées.
- L'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement conduit les programmes pour le compte des Etats qui le lui demandent.

Le mouvement d'ensemble ainsi décrit, qui rejoint largement les principes actuellement affirmés, pourrait être renforcé :

- en lançant une action européenne d'anticipation des ruptures d'usage pour approfondir l'analyse des besoins au profit de l'Union et de chacun des Etats membres;
- en définissant, lorsqu'il n'est plus reconnu possible de maintenir plusieurs produits concurrents d'un certain type, les obligations associées au financement communautaire, pour un « champion européen », d'entretenir son niveau technologique et de fournir tous les Etats membres, équitablement, sans restriction d'utilisation.



En second lieu et plus généralement, pour maintenir un souffle et limiter la dispersion dans des débats multiples, il semble hautement souhaitable de chercher à clarifier les organisations existantes à l'intention du grand public, à simplifier leurs interactions et à les utiliser plus intensément plutôt que d'en rajouter de nouvelles. Ainsi :

- Tous les Etats européens membres de l'OTAN auraient intérêt à se concerter systématiquement avant les réunions décisionnelles de l'Alliance ayant une incidence économique en vue de définir une position commune.
- Un autre aspect serait d'utiliser davantage l'enceinte existante des six partenaires de la LOI (Letter of Intent), éventuellement aménagée, pour renforcer les échanges dans un format réduit de pays capables et volontaires dans le domaine de l'armement, y compris le Royaume-Uni qui conserverait ainsi un lieu de discussion collective avec des membres de l'Union.

En troisième lieu et plus concrètement, au-delà des organisations et des méthodes, il paraît essentiel de s'efforcer de lancer de nouveaux programmes en coopération : de telles réalisations ont sans doute été le principal moteur de la construction d'une Europe de l'armement jusqu'ici et le levier le plus direct dont disposent des Etats pour favoriser des rationalisations industrielles. Il s'agit maintenant de renouveler ou d'étendre des coopérations antérieures, de réaliser en commun des systèmes pour lesquels la dimension nationale ne paraît plus suffisante et de mettre fin à des dépendances actuellement constatées. Parmi les pistes examinées suivant ces critères, celles qui méritent la plus grande attention à la fois en raison de l'ampleur des perspectives qu'elles apportent et des difficultés qu'elles peuvent soulever, sont sans doute les suivantes :

- un renforcement des capacités spatiales de détection radar, bien adaptées à des applications militaires d'intérêt commun;
- le système de combat aérien futur, probablement aujourd'hui l'exemple le plus significatif;
- la constitution conjointe d'une capacité permanente de déploiement aéronaval avec des Etats attachés à maintenir ce moyen d'affirmer une présence européenne dans certaines circonstances;
- la prochaine génération de systèmes de commandement et de détection aéroportée.
- le lancement d'un programme de développement en commun d'éléments de base d'une autonomie numérique européenne (systèmes de recherche, de stockage, de traitement et de transmission de données), opération emblématique, répondant à la fois à des préoccupations économiques, de défense et de sécurité.

Pour entraîner de telles coopérations, la France a certainement un rôle important à jouer, qui nécessite de bien prendre en compte les préoccupations des autres pays. Par ailleurs, il est certainement réaliste de commencer par rechercher une répartition des responsabilités de sous-systèmes entre quelques coopérants principaux.

Enfin, un moteur de la construction européenne, d'autant plus important que les organisations sont complexes et parfois mouvantes, réside dans les contacts personnels construits dans la durée par des représentants des différents pays. L'Etat français a naturellement intérêt à participer activement à ce processus, notamment par les voies suivantes :

- encouragement accru de ses agents à accomplir une partie de leur carrière dans des structures européennes et accompagnement de ceux qui s'y trouvent;
- plus généralement, entretien de relations de confiance durables entre des représentants du ministère des Armées et des ressortissants français ou d'autres pays;
- contribution à la mise en place de formations rassemblant des auditeurs venus de toute l'Europe, pouvant remplacer des formations nationales et qui pourraient être organisées sous les auspices de la Commission;
- organisation de rencontres régulières sur des sujets d'intérêt international tels que les armes robotisées ou à létalité réduite, par exemple en organisant un colloque annuel à Strasbourg.



INTRODUCTION

Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, le concept d'Europe de la défense a fait l'objet de nombreux débats qui se sont traduits par des avancées institutionnelles incontestables, non sans rencontrer des lenteurs et des limitations. Ce mouvement connaît aujourd'hui un nouvel élan caractérisé notamment par une remontée des budgets de défense de la plupart des Etats européens, l'établissement d'un Fonds européen de la défense et d'une coopération structurée permanente, le lancement d'une initiative européenne d'intervention. Il importe de saisir cette opportunité et d'en tirer le meilleur parti.

La réflexion présentée ici, destinée à proposer quelques orientations dans ce sens, est centrée sur les questions d'armement qui constituent une problématique particulière dans l'ensemble plus vaste de la défense et de la sécurité. Les travaux ont consisté en l'examen de nombreux documents, des échanges entre les membres du comité Défense d'IESF, le suivi de conférences organisées notamment par l'association Eurodéfense France et quelques entretiens avec des représentants du monde de l'armement.

Compte tenu de l'ampleur, de l'actualité et de la complexité du sujet, déjà largement étudié par ailleurs, il n'a pas paru réaliste de présenter une analyse exhaustive, ni de commenter avec précision les actions en cours. Le document élaboré, volontairement synthétique, s'articule en trois étapes : un point d'avancement de l'Europe de la défense; un examen des difficultés et des contraintes à prendre en compte afin d'en déduire des orientations à court et moyen terme; des discussions, idées ou recommandations de pistes plus concrètes à approfondir pour mettre en œuvre les orientations proposées.



I- OÙ EN SOMMES-NOUS ?

I-1- Europe et défense : des avancées institutionnelles incontestables depuis 70 ans

Depuis le traité de Bruxelles instituant en 1948 l'Union de l'Europe occidentale (UEO), laquelle a pris fin en 2011 après que toutes ses fonctions ont été incorporées à l'Union européenne, la construction d'une Europe de la défense s'est traduite par la mise en place d'un cadre juridique et d'institutions dédiées, ainsi que par des engagements de mise à disposition de certaines capacités. Les grandes lignes de cette évolution sont brièvement résumées ci-dessous.

Les traités d'Amsterdam (entré en vigueur en 1999) puis de Lisbonne (2009) ont défini la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) puis la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) incluse dans la précédente, dont on peut souligner les dispositions suivantes, extraites du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE):

- Au cas où un Etat membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres Etats membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la charte des Nations unies... (article 42-7).
- (La PSDC) assure à l'Union une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires. L'Union peut y avoir recours dans des missions en dehors de l'Union afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la charte des Nations Unies. L'exécution de ces tâches repose sur les capacités fournies par les Etats membres (articles 42-1).
- Les missions visées à l'article 42-1, dans lesquelles l'Union peut avoir recours à des moyens civils et militaires, incluent les actions conjointes en matière de désarmement, les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits. Toutes ces missions peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme, y compris par le soutien apporté à des pays tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire (article 43; ces missions sont dérivées des « missions de Petersberg » définies par l'UEO en 1992).
- (La PSDC) inclut la définition progressive d'une politique de défense commune de l'Union. Elle conduira à une défense commune, dès lors que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, en aura décidé ainsi... (article 42-2).

En ce qui concerne les institutions européennes, à côté des instances générales (Conseil dans ses différentes configurations, Parlement, et Commission) qui sont susceptibles d'intervenir à des degrés divers en matière de défense, plusieurs organismes spécialisés ont été mis en place. Il convient de citer:

- le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la sécurité, créé par le traité d'Amsterdam, qui est aussi depuis le traité de Lisbonne vice-président de la Commission (HR/VP);
- des organismes permanents de concertation: le comité politique et de sécurité, le comité militaire, et l'état-major européens qui peuvent s'appuyer sur des ressources venues de l'UEO : un centre consacré aux satellites et un institut d'études de sécurité;



- l'Agence européenne de défense, placée sous l'autorité du Conseil et plus directement du haut représentant cité plus haut: elle a notamment pour missions de contribuer à identifier les objectifs de capacité militaire des Etats membres et de proposer des projets multilatéraux pour les remplir, de coordonner leurs programmes et de gérer des programmes de coopération spécifiques, de soutenir et de coordonner des recherches technologiques associées. Elle est ouverte à tous les Etats membres mais des groupes spécifiques sont constitués pour des projets conjoints.

Quant aux capacités militaires, elles restent mises à disposition par les Etats membres sur la base d'engagements préalables. En 1999, il était fixé à Helsinki l'objectif d'un corps d'intervention de 60 000 personnes. En 2004 des engagements étaient pris pour la formation de 13 groupements tactiques de 1500 personnes chacun, déployables en dix jours, pour une durée initiale de trente jours: ce dispositif était considéré comme opérationnel en janvier 2007. Il n'avait cependant pas encore été mis en œuvre dans un cas réel à la fin de 2018.

I-2- Parallèlement : des réalisations notables dans des périmètres plus réduits

En dehors du cadre général brièvement rappelé ci-dessus, qui s'est constitué et progressivement élargi en même temps que l'Union européenne, de nombreux liens ont été tissés et ont conduit à des réalisations concrètes en matière de défense, dans des cercles plus restreints d'acteurs européens sans nécessairement faire référence à l'Europe dans son ensemble. Ces avancées comprennent des accords institutionnels, des rapprochements opérationnels, la conduite en coopération de programmes d'armement et la création d'entreprises multinationales.

Les accords bilatéraux les plus remarquables concernant la France sont certainement ceux avec l'Allemagne (dès 1963 le Traité de l'Elysée, que celui d'Aix la Chapelle signé en février 2019 vise à approfondir et actualiser, prévoyait des rencontres régulières et des travaux communs, des échanges de personnels, la création d'instituts franco-allemands dont celui de Saint-Louis est un bon exemple) et le Royaume Uni (en 1998, la déclaration de Saint-Malo précisait une vision commune ; en 2010, les accords de Lancaster House prévoyaient la mutualisation de certaines capacités technologiques et industrielles pour éviter des duplications, notamment dans le domaine des armes nucléaires). Des échanges importants avec l'Espagne et l'Italie sont aussi à mentionner.

Au plan multilatéral, on peut citer la lettre d'intention (« Letter of Intent ») signée en 1998 et complétée en 2000 par un accord cadre, entre six pays (Allemagne, France, Espagne, Italie, Royaume -Uni, Suède), pour favoriser une industrie de défense plus intégrée. Surtout, l'OCCAR (Organisation conjointe de coopération en matière d'armement), créée en 2001 par quatre pays (Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni) rejoints ensuite par la Belgique et l'Espagne, assure la gestion de programmes en coopération pour le compte d'une douzaine d'Etats.

En ce qui concerne les rapprochements opérationnels la brigade franco-allemande, créée en 1989, et l'Eurocorps, qui rassemble depuis 1996 environ 50 000 personnels d'Allemagne, Belgique, Espagne, France, Luxembourg, sont historiquement des exemples emblématiques. Mais plus récemment la gestion en commun des flottes de transport aérien militaire de cinq pays (Allemagne, Belgique, France, Luxembourg, Pays-Bas) par un état-major européen opérationnel depuis 2010 (European Air Transport Command) a apporté une contribution reconnue au soutien logistique d'opérations extérieures. Plus généralement, un rapport parlementaire (Sénat, juillet 2013) recensait vingt missions civiles et huit opérations militaires, dont la plus réussie était l'opération Atalante contre la piraterie maritime.



En matière d'armement, de nombreux programmes en coopération ont été lancés à partir des années 1950 dans différents domaines: aéronautique (avion de combat Jaguar et hélicoptères franco-britanniques, avion de transport Transall et avion d'entraînement Alphajet franco-allemands, quelques années plus tard avion de combat Tornado anglo-germano-italien...), terrestre (missiles antichar du consortium franco-allemand Euromissile), naval (frégates ou torpilles franco-italiennes), espace... Cette liste, qui mentionne surtout des exemples intéressant la France, est loin d'être exhaustive. Cependant, depuis le début du XXIème siècle, c'est sans doute encore le secteur des avions, des hélicoptères et des missiles qui a vu les principales productions multinationales (avion de combat Eurofighter Typhoon ; hélicoptères EH101, Tigre, NH90 ... ; A400M Atlas ; missiles Aster, Scalp et bientôt Meteor). Corrélativement, les créations industrielles les plus remarquables concernent EADS devenu Airbus group et MBDA.

I-3- Aujourd'hui : des limitations évidentes, des interrogations et des opportunités nouvelles

Les avancées qui viennent d'être résumées ne doivent pas cacher que la défense reste avant tout du ressort des Etats :

- Depuis l'origine, dans l'organisation européenne, la défense est essentiellement une matière intergouvernementale. Le rôle premier des Etats est clairement exprimé dans les extraits du TFUE rappelés plus haut.
- Corrélativement, au cours des années récentes, des interventions militaires importantes de la France, telles que l'opération Serval au Mali, ou sa participation à de telles interventions dans le cadre d'alliances dédiées, comme au Proche Orient, ont été décidées et organisées au plan national. Il était naturellement recherché des appuis diplomatiques ou matériels, mais l'Europe en tant que telle n'a pas joué un rôle prédominant par rapport aux Nations unies, à l'Organisation atlantique ou à des Etats amis proches. Les attitudes divergentes des Etats européens lors de la deuxième guerre d'Irak en 2003 vont dans le même sens.
- Quant aux équipements de défense, les achats dans un cadre collaboratif européen ne représentaient que 22% du total en 2014 (communication de la Commission du 30 novembre 2016).

Une deuxième observation majeure est que beaucoup d'Etats européens comptent pour assurer leur sécurité ultime sur l'Alliance atlantique, où les Etats-Unis prédominent en raison de leur puissance et de leur intégration. C'est ainsi que l'article 42-7 du TFUE déjà cité, relatif à l'assistance due par les Etats européens à un Etat membre qui serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, précise que « les engagements dans ce domaine demeurent conformes aux engagements souscrits au sein de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, qui reste, pour les Etats qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre ». Cette tendance a certainement été renforcée par les actions menées par la Russie depuis 2008, en Géorgie puis en Ukraine.

Cependant, la conception née de la guerre froide d'une sécurité européenne qui reposerait essentiellement sur l'Alliance atlantique suscite aujourd'hui des interrogations. Dans un monde maintenant multipolaire où les menaces sont complexes et diffuses, la nécessité d'une action unique avec les Etats-Unis et la volonté de ceux-ci de s'engager pour l'Europe comme ils l'ont fait à plusieurs reprises depuis un siècle sont devenues moins évidentes.

Par ailleurs, pour des opérations d'ampleur limitée, certains peuvent estimer qu'une intervention européenne (à condition qu'elle puisse être décidée et organisée assez rapidement) serait plus légitime ou acceptable, parce que moins suspecte de véhiculer des intérêts particuliers, que celle d'un seul pays.



Ce contexte peut expliquer quelques évolutions marquant une volonté de faire progresser l'Europe de la défense, tout en restant à préciser et concrétiser:

- Une remontée des budgets de défense de la plupart des Etats européens se dessinait en 2016 (en ligne avec la cible de 2% du PIB fixée dans le cadre de l'Alliance atlantique). Il était institué une Revue annuelle coordonnée des actions entreprises par les Etats pour développer leurs capacités, dont une phase de test a commencé en 2017.
- Le 7 juin 2017, la Commission lançait un Fonds européen de la défense destiné d'une part à subventionner des recherches collaboratives à hauteur de 500 millions d'euros par an après 2020, d'autre part à cofinancer le développement et l'acquisition conjoints d'équipements de défense pour un montant annuel d'un milliard d'euros après 2020 (cf annexe 1).
- Le 11 décembre 2017, le Conseil européen établissait une coopération structurée permanente, en application du traité de Lisbonne. Celle-ci regroupait 25 des 28 Etats membres (seuls manquaient le Royaume-Uni, le Danemark et Malte) qui prenaient un certain nombre d'engagements pour renforcer leur coopération dans le domaine de la sécurité et de la défense. Il était annoncé une liste initiale de 17 projets en matière de formation, de soutien ou de développement de certaines capacités, complétée par 17 autres projets en novembre 2018 (cf annexe 2).
- Le 25 juin 2018 une lettre d'intention pour une « initiative européenne d'intervention » était signée par la France et huit autres pays (Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, Estonie, Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni), rejoints par un dixième partenaire (la Finlande) en novembre 2018. La ministre française des Armées soulignait l'objectif de créer une culture stratégique commune, permettant de réagir plus rapidement à des situations critiques où les Européens considéreraient qu'il y a un fort enjeu de sécurité.

Inversement, le processus engagé en 2017 par le Royaume-Uni pour sortir de l'Union européenne constitue un recul majeur dont il est trop tôt pour mesurer toutes les conséquences. Dans le domaine de la défense, on peut observer que la plupart des liens avec ce partenaire à certains égards particulièrement proche de la France ont été noués en dehors du cadre de l'Union, ce qui limitera les effets de son départ, mais que les coopérations en matière d'armement seront rendues plus difficiles du fait de la réapparition de barrières administratives. A un niveau plus général, ce tournant fait ressortir deux éléments de réflexion qui ont été parfois sous-estimés: l'importance de l'opinion publique dans les démocraties, la possibilité de remise en cause d'organisations ou d'accords qui semblaient pérennes.



II- QUELLES CONTRAINTES RECONNAÎTRE ? QUELLES ORIENTATIONS PRIVILÉGIER ?

II-1- Sur l'Europe : des visions assez divergentes et susceptibles d'évoluer

Une absence d'unanimité sur le niveau d'intégration à viser

Jusqu'ici, la construction européenne a incontestablement atteint l'objectif initial de créer des liens forts entre les Etats membres de l'Union, au point de rendre improbable un conflit majeur entre eux tels que ceux qui ont éclaté au cours des siècles passés. La facilité accrue de circulation et d'échanges est certainement appréciée par une large majorité des populations concernées et les actions de solidarité ne sont pas contestées dans leur ensemble. Mais pour aller plus loin, les sensibilités ou les avis divergent entre les tenants d'une Europe fédérale à l'image des Etats-Unis d'Amérique et ceux qui estiment que les collectivités nationales doivent rester prédominantes.

Les opinions à ce sujet sont variables aussi bien d'un pays à l'autre que d'un citoyen à l'autre ou encore entre les différents types d'acteurs: organismes publics, entreprises ou citoyens.

Certaines peuvent s'expliquer par l'Histoire. Ainsi, on peut considérer que la mentalité française est marquée historiquement par deux tendances susceptibles de favoriser des conclusions opposées: une identité nationale particulièrement forte et ancienne, une conception logique et centralisatrice qui pourrait s'appliquer à la construction européenne. Inversement, les habitants d'un Etat décentralisé de tradition plus récente tel que l'Allemagne devraient être davantage ouverts à un partage de fonctions essentielles entre plusieurs échelons géographiques. Ces opinions peuvent cependant évoluer dans le temps, comme le montrent les débats qui ont suivi le vote sur la sortie de l'Union au Royaume-Uni.

Par ailleurs, au sein de l'Union européenne, la Commission privilégie par construction une approche intégrée pour favoriser l'efficacité économique, qui la conduit à imposer des règles parfois considérées comme excessivement détaillées, sur la base d'une autorité qui ne lui a pas été donnée au même niveau dans le domaine régalien de la défense.

Toutes ces divergences sont illustrées par un document de réflexion de la Commission de juin 2017 qui présentait trois scénarios possibles pour l'avenir de la défense européenne :

- Coopération en matière de sécurité et de défense: les liens seraient renforcés au cas par cas, mais l'Union ne participerait toujours que de manière limitée aux missions les plus exigeantes.
- Sécurité et défense partagées : certaines ressources financières et opérationnelles seraient mutualisées pour un rôle plus important de l'Union dans des domaines tels que la cybersécurité, la protection des frontières ou la lutte contre le terrorisme.
- Défense et sécurité communes: la protection de l'Europe deviendrait une responsabilité de l'Union et de l'OTAN dont chaque partie tirerait profit, l'Union s'appuyant sur une intégration plus poussée des forces de défense des Etats membres.



En matière de défense et de sécurité, un échelon national incontournable

L'Union européenne a commencé à s'édifier dans le domaine de l'économie, où les intérêts de ses membres peuvent nettement diverger au moins à court terme, plutôt que dans celui de la défense, où leur besoin de solidarité face à une agression extérieure paraît beaucoup plus évident. On peut trouver plusieurs explications à ce paradoxe.

D'abord, sans méconnaître les rêves d'Europe, pour beaucoup d'Européens la nation reste la communauté dominante qui mérite le plus de sacrifices et les plus grandes solidarités face aux menaces majeures, donc le cadre le plus adapté à la fonction de défense. Parallèlement, comme tout organisme, les Etats qui composent l'Europe sont attachés à préserver leur raison d'être dont la défense est une composante essentielle.

Cette raison d'être est d'autant plus justifiée dans des démocraties que, pour des raisons historiques, culturelles et économiques, les volontés nationales peuvent différer sur la question des interventions extérieures, voire des exportations d'armement qui constituent un élément important de politique étrangère. Surtout, les menaces ne sont pas ressenties par tous les pays avec la même intensité. Les Etats européens du nord et de l'est craignent davantage la Russie et en tirent un sentiment de dépendance particulier vis-à-vis de l'allié américain. Ceux du sud sont naturellement plus attentifs aux troubles en Afrique et au Moyen Orient ainsi qu'aux phénomènes migratoires qui en résultent.

Par ailleurs, un pays comme la France a de forts intérêts propres : force de dissuasion nucléaire et siège permanent au Conseil de sécurité des Nations Unies, activités industrielles et exportations, langue, accords diplomatiques et de défense notamment avec ses anciennes colonies, territoires lointains et domaine maritime étendu.

D'où la complexité des avancées européennes

Les considérations qui précèdent expliquent une triple complexité de la construction européenne: la coexistence permanente des approches communautaire et intergouvernementale; l'équilibre à trouver dans chaque projet nouveau entre une large ouverture aux membres de l'Union et une haute ambition réservée à quelques-uns ; l'organisation des structures de défense en complémentarité de celles de l'OTAN.

Au plan général comme en matière de défense, la complexité des solutions mises en œuvre a certainement contribué à en diminuer l'efficacité et à brouiller l'image des institutions européennes dans l'esprit des citoyens. Il semblerait utile de clarifier cette image, tout en évitant de promouvoir des démarches autoritaires dont la légitimité ne serait pas largement reconnue.



II-2- Union européenne et Alliance atlantique : deux cadres complémentaires de solidarité

La pertinence de l'OTAN

Ainsi qu'il a été indiqué plus haut, les textes définissant l'Union européenne prévoient que l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord reste le fondement de la défense collective des Etats qui en sont membres. Il y a quelques années, le rapport parlementaire déjà cité observait même que « pour certains, mais pas pour la France, les opérations militaires importantes doivent être confiées à l'OTAN, alors que l'Union européenne doit se cantonner à la gestion civile des crises ». En tout cas, plusieurs arguments laissent penser que l'OTAN continuera longtemps d'occuper une place majeure.

Une évidence historique est que cette organisation est le résultat d'investissements considérables et a fait la preuve de son efficacité, d'abord en contenant la menace de l'Union soviétique pendant la guerre froide, ensuite au cours d'opérations ultérieures telles que l'intervention en Bosnie au début des années 1990. Quelles que soient les critiques formulées sur sa lourdeur ou son inadaptation au contexte géopolitique actuel, les liens créés sont forts et il paraîtrait hasardeux de renoncer aux expériences acquises. D'un point de vue plus technique, il est certainement souhaitable de préserver et développer les acquis en matière d'interopérabilité des équipements de défense qui ont été construits dans cette organisation.

Par ailleurs, la dimension d'un tel périmètre de sécurité plus vaste que l'Europe est de nature à mieux équilibrer la population d'Etats comme la Chine ou l'Inde, tout en regroupant des pays extérieurs à l'Union européenne qui en sont incontestablement proches par leur histoire et leur culture, au point de représenter assez bien ce que d'autres peuples de la Terre peuvent voir comme « le monde occidental ».

Finalement, il faut reconnaître le pouvoir d'attraction de l'Alliance atlantique, manifesté par l'adhésion de nouveaux membres au XXIème siècle ainsi que par des enceintes de concertation comme le Partenariat pour la paix ou le dialogue méditerranéen, qui ont peut-être vocation à s'en rapprocher encore.

La nécessité du cadre européen

Alors que l'exemple du « Brexit » a encore rappelé l'inévitable incertitude sur la permanence de toute organisation, et quelle que soit l'importance de l'Alliance atlantique, l'Europe ne peut à l'évidence envisager dans ce seul cadre sa défense ultime. D'autant plus que cette défense est de plus en plus associée au concept de sécurité globale, pour laquelle l'Union est mieux placée en raison de sa dimension économique, des règles de circulation des personnes et de différents facteurs géographiques.

Les questions d'armement, incluant le contrôle des transferts de technologies sensibles, mêlent trop étroitement des préoccupations économiques et de sécurité pour être traitées complètement par une organisation qui n'est pas en charge de ces deux aspects. Plus généralement, cette combinaison de domaines s'applique à l'ensemble des procédés de gestion des crises, les interventions armées pouvant être complétées ou remplacées par des incitations financières, des aides à la reconstruction ou au contraire des sanctions économiques, des exclusions commerciales. A cet égard l'Union européenne, en raison de son champ de compétences plus large que celui de l'OTAN, dispose naturellement d'une gamme de moyens plus étendue.



Dans un monde où les affrontements peuvent prendre des formes variées, telles que le terrorisme, l'espionnage, les manipulations de toutes sortes, la défense et la sécurité passent par une connaissance et une limitation éventuelle des mouvements des objets, des fonds ou des personnes qui doivent d'abord être traitées en cohérence avec les politiques de libre circulation. Or cette libre circulation, éventuellement aménagée ou nuancée par des dispositions particulières telles que l'espace Schengen, constitue une des bases de l'Union européenne.

Au-delà des statuts juridiques, la connexion géographique, la communauté de frontières ou d'approches maritimes ainsi que des enjeux de sécurité comme l'approvisionnement en énergie ou en matières premières induisent des problématiques différentes de part et d'autre de l'Atlantique. La situation particulière du Royaume-Uni aide d'ailleurs à comprendre les hésitations et les fluctuations dans ses liens avec ses partenaires d'Europe continentale.

Une seule option : des évolutions concertées pour une adaptation mutuelle

Les considérations qui précèdent justifient la coexistence de deux organisations qui se recouvrent largement, puisqu'au 1er janvier 2018, 22 des 29 membres de l'Alliance atlantique et des 28 membres de l'Union européenne appartenaient aux deux ensembles. Des précautions sont donc nécessaires pour éviter des duplications inutiles de moyens, une concurrence stérile entre des structures puisant dans un même vivier de ressources ou une confusion dans les actions conduites.

Différentes mesures significatives ont déjà été prises dans ce but, mais aboutissent à un panorama complexe. Ainsi, l'accord « Berlin plus » finalisé début 2003 entre l'Union européenne et l'OTAN prévoit que la seconde apporte un soutien aux opérations de gestion de crise comportant une dimension militaire conduites par la première, notamment un accès garanti à ses capacités de planification. Inversement, des éléments de l'Eurocorps ont été engagés au sein d'opérations de stabilisation de l'OTAN, dans les Balkans et en Afghanistan.

Dans la pratique, si l'on considère les trois opérations militaires de l'Union européenne en cours en 2017, on observe, indépendamment des organisations internes, trois situations différentes vis-à-vis de l'Alliance atlantique :

- « Althea » (stabilisation en Bosnie Herzégovine) a pris en 2004 la suite d'une force de l'OTAN et est menée en partenariat avec celle-ci sur la base de l'accord « Berlin plus ».
- Concernant « Atalante » (opération aéronavale lancée en 2008 pour lutter contre la piraterie au large de la Somalie), il a été mis en place une instance spécifique à Bahrein pour coordonner les forces navales en présence, parmi lesquelles celles de l'OTAN et des Etats-Unis.
- « Sophia » (depuis 2015, secours aux migrants et démantèlement de réseaux de passeurs au large de la Libye) est une opération purement européenne, qui d'ailleurs répond à un problème spécifique de l'Europe et n'est pas directement confrontée à des forces militaires lourdes.

(Les informations qui précèdent s'appuient notamment sur l'important ouvrage « La politique européenne de sécurité et de défense commune », A Dumoulin et N Gros-Verheyde, 2017).

Il en ressort que les rapports entre Alliance atlantique et Union européenne sont encore en évolution. Plusieurs observateurs notent l'importance de la déclaration commune signée lors du sommet de Varsovie, en juillet 2016, qui prévoit une intensification de la coopération dans des domaines tels que les menaces hybrides, la cybersécurité, l'interopérabilité ou encore les recherches de défense.



On peut considérer qu'un enjeu pour l'avenir est de clarifier la répartition des rôles, afin notamment de la rendre compréhensible au public, sans la rigidifier à l'excès: une première étape pourrait être de chercher à expliciter les actions considérées unanimement comme relevant de l'une ou l'autre des deux organisations et celles pour lesquels une coopération ou des choix au cas par cas resteront souhaitables.

Une autre idée est qu'indépendamment de la discussion qui précède le renforcement de l'Europe de la défense et de l'armement bénéficierait naturellement à ses relations avec l'Alliance atlantique dont elle deviendrait, à côté des Etats-Unis, un deuxième pilier.

II-3- Défense et armement : des problématiques et des échelles de temps distinctes

Des relations différentes à l'opinion publique

Pour le public, la première manifestation d'une Europe de la défense est certainement la décision et l'organisation d'actions militaires communes pour répondre à une agression ou mener les missions de gestion de crise décrites plus haut. L'idée d'une « armée européenne », qui a suscité de vifs débats sans rencontrer l'unanimité, s'y rattache directement.

La réalisation et l'acquisition en commun d'armements, partagés ou non, est une deuxième manifestation qui peut être destinée aussi bien à compléter et faciliter la première (réduction des coûts, interopérabilité) qu'à renforcer la capacité de chaque Etat membre à mener des actions autonomes. Elle apporte ainsi un accroissement d'efficacité sans imposer a priori un affaiblissement des souverainetés nationales. Mais elle rencontre aussi des difficultés spécifiques.

En effet, moins dramatiques et spectaculaires que les déploiements de forces, les coopérations en matière d'armement ne bénéficient pas de l'élan de solidarité que provoquent souvent les situations de crise, face à un ennemi commun. En revanche, ces coopérations doivent surmonter les obstacles quotidiens résultant des divergences d'intérêts économiques immédiatement perceptibles des partenaires.

Des obstacles sérieux aux programmes européens d'armement

En premier lieu, la tentation d'acheter aux Etats-Unis répond à des arguments rationnels: niveau technologique et prix intéressants (notamment en raison de l'effort financier consacré au développement de ces systèmes et de la longueur des séries), facilités diverses (possibilité de calendrier de livraison rapide, formation ou soutien en service associés...); contribution à la puissance d'un allié considéré comme le meilleur rempart contre des menaces majeures). Ces motivations peuvent être renforcées par des investissements américains dans des entreprises européennes ou par des offres de coopération.

Par ailleurs, dans un contexte général de libre concurrence, les achats de systèmes de défense sont pour un Etat européen un des rares moyens de favoriser le développement de ses capacités technologiques et industrielles (comme le font les Etats-Unis, où les règles d'achat de matériel étranger sont très restrictives). Dans les programmes en coopération, chacun demande une part de travail qui favorise des retombées économiques et technologiques à son profit plutôt que de prendre en compte les meilleures compétences (d'ailleurs pas toujours évidentes à apprécier objectivement). Le souci de l'emploi se traduit généralement par la règle du juste retour des sommes dépensées par chaque coopérant sous forme de commandes passées à ses entreprises.

Ces oppositions d'intérêts, que peuvent encore aggraver des divergences en matière d'exportation, influent naturellement sur l'attitude des partenaires, compliquant d'autant l'organisation de travaux communs. Par exemple, les experts sont sensibles aux enjeux de leurs pays d'origine. L'avenir étant incertain, les industriels n'ont pas nécessairement intérêt à dévoiler leurs connaissances à de futurs concurrents potentiels.



Aux obstacles précédents s'ajoutent les différences de besoins exprimés (calendrier et spécifications) susceptibles de conduire à des variantes multiples ou à une addition des demandes qui réduisent les économies attendues d'une réalisation en commun. Ces difficultés sont encore accrues lorsque des partenaires modifient leurs besoins exprimés au cours du temps, notamment pour des raisons financières.

Une construction de l'Europe de l'armement progressive, mais difficilement réversible

A côté des difficultés qui viennent d'être rappelées, sources de lenteurs dans la conduite des programmes, les coopérations d'armement ont un effet positif à long terme : elles se traduisent par des contacts au jour le jour de nombreux acteurs industriels, à la différence des opérations militaires conjointes qui correspondent à des échanges intenses mais limités dans le temps entre des unités qui constituent des communautés particulières. Il est probable que dans le premier cas les liens créés, les rapprochements des compréhensions et des intérêts, sont plus durables et profondément répartis au sein des peuples concernés. Ces rapprochements peuvent être encore enrichis si les échanges sont étendus au domaine de la recherche, touchant d'autres relais d'influence dans les Etats membres de l'Union. Les rapprochements d'entreprises, la formation de sociétés multinationales en sont des signes particulièrement visibles.

Ainsi, une Europe de l'armement apparaît plus complexe à construire, mais plus irréversible qu'une Europe des forces : il est techniquement plus rapide d'organiser une opération conjointe que de concevoir et construire un système d'armes ; des unités déployées ensemble peuvent certainement entreprendre des actions autonomes quelques mois plus tard, si elles ont maintenu un minimum de structures de commandement nationales alors que le développement, l'emploi, l'évolution d'un équipement crée pendant de nombreuses années des relations de dépendance et de collaboration entre utilisateurs et constructeurs.

On peut d'ailleurs considérer que les coopérations en matière d'armement peuvent elles-mêmes comporter plusieurs degrés qui correspondent à des volontés d'intégration différentes : mise en commun d'équipements (comme les satellites d'observation Helios), conception et fabrication en commun de matériels, études amont, cette dernière devant logiquement venir en dernière étape (bénéfices financiers de moindre ampleur, nécessité de liens de confiance tout particuliers). Une catégorie particulière est le partage de moyens d'essais spécialisés et rarement utilisés, qui permet des économies substantielles et peut être un facteur significatif de dépendance ou de rapprochement pour l'avenir.

C'est pourquoi il apparaît justifié de rechercher une approche spécifique pour construire une Europe de l'armement dans l'ensemble plus vaste d'une Europe de la défense. C'est sur cette approche spécifique que se concentreront les analyses qui vont suivre.

II-4- D'abord une Europe de l'armement plus autonome et efficace

Améliorer les moyens d'action sans menacer les attributions des acteurs

Les analyses qui précèdent éclairent bien la difficulté de faire avancer l'Europe de la défense. Comme toute œuvre commune, celle-ci ne peut progresser effectivement que si tous les participants sont d'accord sur l'essentiel à chaque étape. Or il apparaît que la conscience de la nécessité de renforcer les liens de coopération est aujourd'hui largement partagée, mais que les intérêts et les opinions des nations et des personnes diffèrent sur les responsabilités finales à attribuer aux différents acteurs, en particulier les Etats, l'Union européenne et l'Alliance atlantique.

Une idée naturelle pour dépasser cette difficulté est de chercher à définir des ambitions relativement pragmatiques, qui puissent recueillir plus facilement une large adhésion parce qu'elles ne comporteraient



pas de définition a priori d'une organisation idéale et ne nécessiteraient pas de remise en cause profonde du cadre institutionnel déjà en place.

Or le domaine de l'armement se prête bien à une telle approche. Comme il a été observé plus haut, une rationalisation de cette fonction peut s'effectuer en préservant la souveraineté des nations. Sa nécessité est évidente: aucun pays européen n'a la capacité de financer la réalisation nationale de l'ensemble des systèmes de défense dont il peut avoir besoin. Elle s'inscrit parfaitement dans la problématique de l'Union européenne au point actuel de son évolution: concilier une intégration économique accrue avec un respect des prérogatives régaliennes de ses membres.

Dans cet esprit, quel objectif formuler maintenant?

Des progrès dont tous peuvent reconnaître la nécessité

Différents observateurs considèrent qu'au stade actuel l'Europe manque globalement d'efficacité dans la construction de sa défense, notamment en raison de la dispersion des efforts, et qu'elle est dans une situation de dépendance qui n'est pas en rapport avec sa puissance économique. Cette situation ne devrait pas être acceptée indéfiniment.

La dispersion des efforts européens peut être illustrée par quelques chiffres que rappelait un document de réflexion de la Commission européenne de juin 2017 (données de 2016):

- Dépenses de défense : Europe (28 pays), 227 Md€ ; Etats-Unis, 545 Md€.
- Modèles de chars de combat : Europe, 17 ; Etats-Unis : 1.
- Modèles de frégates ou contre-torpilleurs : Europe, 29 ; Etats-Unis : 4.
- Modèles d'avions de combat : Europe, 20 ; Etats-Unis, 6.

La volonté que l'Europe dispose à terme d'une capacité à défendre ses intérêts et ses valeurs à la mesure de son poids économique, sans devoir recourir en dehors de cas extrêmes à l'aide d'une puissance alliée, apparaît comme une orientation de bon sens et digne, susceptible d'être largement partagée. C'est ce que déclarait le président de la République française dans son discours tenu à la Sorbonne le 26 septembre 2017: « En matière de défense, notre objectif doit être la capacité d'action autonome de l'Europe, en complément de l'OTAN... »

Ces observations conduisent à énoncer l'objectif de renforcer la capacité des Etats européens à se doter (ou disposer) des systèmes d'armes dont chacun a besoin, dans les conditions économiques les plus satisfaisantes pour tous et en réduisant autant que possible la dépendance par rapport à des sources ou à des centres de décision non européens. Cette formulation générale devrait convenir à tous, même si les bases industrielles et technologiques, ainsi que les enjeux associés, peuvent être très différents d'un pays à l'autre. Ainsi, elle ne donne pas la priorité, que certains pourraient contester, à une volonté européenne globale d'utiliser les efforts d'armement pour développer l'économie, à l'exemple de l'Etat fédéral américain.



II-5- Conjuguer modestie et enthousiasme, une France qui entraîne sans intention d'hégémonie

Des équilibres à améliorer

Bien entendu, l'objectif qu'il est proposé de privilégier maintenant n'est pas entièrement nouveau. L'ambition est de mieux orienter et de poursuivre un mouvement déjà entrepris dont les résultats ont été résumés plus haut. Il paraît d'autant plus utile de déduire des succès et des difficultés des années récentes les principales idées à prendre comme guides pour élaborer de nouvelles actions concrètes. Pour cette recherche, il convient de distinguer les orientations à recommander pour l'Europe dans son ensemble et le point de vue plus spécifique de la France. Dans les deux cas, il apparaît que la clef est de concilier des préoccupations évidentes, mais contradictoires.

Concernant le mouvement global, les compromis nécessaires pour rendre chaque étape acceptable par tous les membres de l'Union permettent de supprimer des freins, mais ne suffisent pas. Il importe de maintenir un souffle, une vision à long terme qui incite tous les acteurs à aller de l'avant dans la direction proposée. La question est donc de construire un discours simple qui suscite l'enthousiasme des peuples pour la construction d'une Europe de l'armement plus autonome et efficace. Ce discours pourrait être tiré des idées suivantes: l'Europe a été le lieu de naissance de valeurs humaines et pacifiques qu'elle veut faire prospérer chez elle et proposer au monde. Dans ce but elle doit disposer de moyens de défense autonomes, en rapport avec ceux de puissances qui peuvent la menacer, tout en y consacrant un financement raisonnable et en se gardant de favoriser une course aux armements.

Pour prendre pleinement sa place dans cette démarche, la France se trouve face à l'exigence d'un double compromis.

D'une part son histoire, les actions menées souvent avec indépendance et les dépenses consenties pour sa défense depuis soixante-dix ans de même que sa position au conseil de sécurité des Nations Unies peuvent lui permettre de jouer un rôle d'entraînement utile à ses partenaires, que ceux-ci accepteront d'autant plus qu'elle apparaîtra comme un coopérant exemplaire et sans arrogance ; ce qui suppose notamment un effort budgétaire approprié, une modestie dans les annonces, une attitude d'écoute et de dialogue de l'ensemble de ses représentants.

D'autre part, il faut probablement résister à la tentation de l'idéalisme. L'expérience a abondamment montré que dans les coopérations concrètes les partenaires privilégient - légitimement - leurs intérêts nationaux. Il convient de le reconnaître pour avancer.

Quatre axes d'efforts à poursuivre en parallèle

Finalement, le discours qui précède suggère trois orientations à poursuivre parallèlement pour l'Europe, auxquelles s'ajoute une adaptation propre à la France.

La première vise l'esprit. Il s'agit d'encourager et de conforter le désir de faire progresser l'Europe non seulement chez les responsables mais, en passant par les relais d'opinion, chez tous les citoyens concernés. Pour y parvenir, une première condition est certainement d'améliorer la lisibilité des organisations, de les simplifier si possible, de mieux exploiter les instances existantes en précisant le rôle de chacune plutôt que d'en créer sans cesse de nouvelles. Par ailleurs, il est souhaitable de veiller aux rencontres régulières destinées à resserrer les liens personnels entre homologues de différents pays, en portant une grande attention au choix des formats les plus appropriés pour des concertations efficaces.



Dans ce climat de solidarité renforcé, une ambition majeure serait de faire progresser le principe de préférence européenne pour l'acquisition de systèmes de défense. Une telle préférence est le moyen d'une plus grande autonomie de l'Union. Tout l'enjeu est de la promouvoir sans l'imposer afin de ne pas en faire une contrainte supplémentaire pour les Etats ni de renoncer aux bénéfices de l'ouverture à l'environnement économique mondial.

Au-delà d'un mouvement général à long terme, il importe que cette ambition s'exprime régulièrement par le lancement de programmes qui entretienne un certain élan. La première étape dans ce sens est d'identifier quelques thèmes de coopérations susceptibles de jouer un rôle structurant, en s'appuyant sur les réflexions capacitaires et en respectant les intérêts industriels actuels.

Enfin, comme par le passé, la France peut naturellement contribuer à ces mouvements, non pas en abandonnant ses objectifs propres mais en les poursuivant dans le contexte européen, notamment en préparant ses initiatives par des concertations avec tous les autres Etats et en inscrivant autant que possible ses démarches dans les cadres retenus en commun.

Bien entendu, les orientations qui précèdent, relativement peu contestables, n'ont d'intérêt que si elles se traduisent par des mesures concrètes. Ce sont des idées et des pistes pour de telles actions qui vont être proposées maintenant.



III- QUELQUES PISTES POUR FAIRE PROGRESSER L'EUROPE DE L'ARMEMENT

III-1- Clarifier et utiliser au mieux les organisations existantes

Animation communautaire de l'offre, souveraineté des Etats acquéreurs

Il serait utile de pouvoir s'appuyer sur une description en quelques lignes des rôles des principaux acteurs institutionnels, diffusée largement, assez simple pour être comprise aisément par tous, y compris le public, et assez concrète pour limiter les controverses ou les dérives lors de la mise en pratique ou de l'élaboration de procédures détaillées par des instances spécialisées. Bien entendu, une telle description devrait être pleinement conforme aux traités, afin de ne pas apparaître comme un outil pour faire évoluer les principes convenus au plus haut niveau.

Ainsi, il paraît légitime d'affirmer que dans le domaine régalién de la défense, il appartient à chaque Etat de définir ses besoins d'équipement et de prendre souverainement des mesures pour les satisfaire. On peut préciser que ces équipements peuvent être destinés aussi bien à répondre aux besoins propres de l'Etat considéré qu'aux engagements qu'il a pu prendre, notamment vis-à-vis de l'Union européenne dans le cadre du Conseil européen (une remarque est qu'en toute rigueur ces engagements devraient porter sur des capacités plutôt que sur des dépenses).

Alors que les duplications de produits sont présentées comme une cause majeure de manque d'efficacité de l'effort d'armement en Europe, les acheteurs nationaux ont naturellement intérêt à se regrouper. Une fonction des institutions européennes est de les y aider tout en respectant leur souveraineté. Les services à développer à ce titre seraient une organisation des concertations pour harmoniser les calendriers et spécifications en vue de passer des commandes communes ou coordonnées, puis de mener conjointement certaines phases de réception, de certification ou de soutien.

La logique des institutions et le souci de ne pas les compliquer par la création d'instances supplémentaires conduiraient à confier à l'AED le rôle de soutien des Etats pour identifier et préparer de nouvelles coopérations, à l'OCCAR la conduite pour le compte des Etats qui le lui demanderaient des programmes en résultant, dont la plupart auraient vocation à s'inscrire dans le cadre de la coopération structurée permanente.

Par ailleurs, en cohérence avec le rôle de la Commission en matière économique, on peut considérer qu'il revient à celle-ci de prendre des mesures d'incitation financière ou de réglementation applicable aux fournisseurs pour susciter une offre accessible à tous les Etats qui réponde au mieux (qualité, prix, délais) aux exigences formulées en commun. Cette mission correspond bien à la création prévue d'une nouvelle direction générale en charge de la défense.

En définitive, ces principes reviennent à appliquer à l'Union européenne, en tant que fournisseur potentiel parmi d'autres d'un service d'acquisition au profit des Etats, la situation de concurrence qu'elle prône au plan économique.



Unifier les positions à l'OTAN sur les questions d'intérêt économique

En matière d'armement, la relation de l'Union européenne avec l'Alliance atlantique pourrait s'établir suivant trois principes.

En premier lieu, l'Union s'attacherait à offrir à ses membres une possibilité autonome d'acquisition des équipements jugés nécessaires (à l'issue de travaux coordonnés par l'Agence européenne de défense, en cohérence avec les principes du paragraphe précédent), en commençant par ceux destinés aux missions suivantes :

- toutes actions défensives dans l'espace européen susceptibles d'être menées par les Etats ou concernant les frontières communes ;
- les actions conjointes de prévention des conflits, de gestion des crises et de maintien de la paix définies dans les articles 42 et 43 du traité (TFUE), particulièrement au voisinage de l'Union européenne (à l'exemple des Balkans).

En second lieu, tous les Etats européens membres de l'OTAN se concerteraient systématiquement avant les réunions décisionnelles de l'Alliance ayant une incidence économique, telles que celles relatives à la normalisation ou aux programmes d'armement en coopération. L'objectif serait de définir une position commune, voire de désigner parmi les représentants des Etats concernés un porte-parole pour exprimer cette position. Une première étape de mise en œuvre serait de recenser conjointement les rencontres qui seraient à préparer ainsi.

Un pas supplémentaire consisterait à désigner dans certaines de ces instances une représentation unique de l'Union européenne, à la place de la représentation de ses membres. Une telle disposition pourrait présenter l'avantage pour l'OTAN d'une amélioration d'efficacité par réduction du nombre d'interlocuteurs et pour les Etats européens concernés de donner plus de poids à leur position vis-à-vis de leur puissant partenaire américain. Mais le point sensible est de respecter la souveraineté des Etats. Des critères possibles seraient de permettre une telle représentation pour des discussions de travail ou sur des sujets dont la responsabilité a été confiée à la seule Commission.

En troisième lieu, afin de réduire les duplications, les échanges à caractère général ou amont seraient conduits aussi systématiquement que possible dans le cadre le plus large. C'est ainsi que pourraient être organisées certaines phases de revues de situation ou de travaux de planification. Une invitation à tout membre de l'Union européenne de participer aux rencontres de l'Organisation pour la Science et la Technologie de l'OTAN en serait un autre exemple.

D'un point de vue plus pratique, pour assurer la meilleure adaptation possible entre les deux organisations, on peut souligner l'intérêt de confier à un même représentant national des fonctions homologues vis-à-vis de l'Union et de l'Alliance, comme on peut en trouver des exemples à Bruxelles. Une voie complémentaire serait de favoriser le passage de l'une à l'autre, par exemple en en faisant un critère (souple) de sélection à certains postes.

Intensifier les échanges dans un format réduit, dérivé de la LOI, avec et sans le Royaume-Uni

En complément d'une démarche de progrès largement ouverte comme la coopération structurée permanente, l'initiative européenne d'intervention (IEI) vise à créer des échanges plus approfondis entre les forces armées d'un cercle relativement restreint de pays capables militairement et volontaires politiquement. Il serait logique de poursuivre un rapprochement analogue dans le domaine de l'armement en privilégiant le cadre existant de la LOI (évoqué plus haut) qui rassemble déjà six Etats dont les industries de défense sont particulièrement développées.



La présence du Royaume-Uni parmi ces six participants permettrait de conserver un lien utile. En fonction de l'évolution de sa relation avec l'Union, il pourrait être opportun d'organiser des rencontres en deux parties, incluant ou non ce partenaire particulier.

La capacité de ce forum à entraîner ultérieurement l'ensemble de l'Union européenne pourrait être accrue en y associant un nombre restreint d'autres pays représentant des sensibilités et des situations différentes. Mais une telle extension nécessiterait de sérieuses précautions pour éviter d'un côté d'aboutir à un nombre trop grand qui diminuerait l'efficacité des discussions, de l'autre qu'un participant possible se sente exclu ou vexé de n'avoir pas été invité.

III-2- Promouvoir une préférence européenne dans une Union au service des nations

Les recommandations qui suivent découlent de l'idée que, dans le domaine régalién de l'armement, il s'agit d'aider et d'inciter les Etats à se coordonner plus étroitement plutôt que de leur imposer une réglementation communautaire de plus en plus extensive.

Etablir une cartographie partagée des volontés d'autonomie et des intentions d'acquisition des Etats membres

La directive 2009/81 vise à établir progressivement un marché européen des équipements de défense tout en réaffirmant le principe de responsabilité de chaque Etat membre tant dans le domaine de la sécurité que de celui de la défense. Il serait conforme à ce principe de reconnaître explicitement le droit des Etats à choisir, en toute transparence, aussi bien de commander en pleine souveraineté leurs équipements de défense, seuls ou en coopération, que de se placer dans un cadre européen.

La première étape serait donc d'inviter les Etats membres à déclarer librement leurs intentions de contrats d'armement, aussi bien l'acquisition ou le soutien de systèmes que le financement de recherche et développement, en précisant leurs choix entre deux régimes :

- souveraineté : les Etats ne sont soumis à aucune contrainte sur le choix des fournisseurs ou des coopérations éventuelles (préoccupation de politique nationale dominante) ; ces déclarations pourraient éventuellement être complétées par des informations purement indicatives sur le cadre envisagé (par exemple : fournisseur national, choix privilégié d'un partenaire comme les Etats-Unis ou libre recours à la concurrence sur le marché mondial) ;
- cadre européen : commande directe en appliquant les règles de concurrence édictées par l'Union ou acquisition déléguée à un organisme européen (l'OCCAR) pour un regroupement et une harmonisation aussi larges que possible (préoccupation d'acheteur dominante).

Ce choix pourrait être fait au cas par cas ou par domaine. La deuxième option serait certainement préférable pour l'efficacité de la démarche proposée, mais elle supposerait la définition préalable des domaines et poserait la question délicate de l'assurance de la conformité ultérieure des Etats aux choix annoncés.

La directive 2009/81 devrait probablement être aménagée en conséquence. A titre transitoire, les cas où les acquéreurs déclareraient choisir le régime de souveraineté pourraient être traités comme cas d'exclusions spécifiques d'application de la directive (article 13).



Cette démarche pourrait s'inscrire dans le cadre de la « Revue annuelle coordonnée » déjà citée. Pour la France, elle reviendrait à prolonger et partager des réflexions menées au titre de la récente Revue stratégique de défense et de sécurité nationale. C'est le régime de souveraineté que la France choisirait naturellement lorsqu'elle a retenu dans sa Revue stratégique une approche de souveraineté ou de coopération avec maintien des compétences, le cadre européen si elle a retenu le recours au marché, tandis que la dépendance mutuelle nécessiterait une analyse particulière.

Financer en commun des travaux pour combler les lacunes de l'offre européenne

La cartographie ainsi partagée, dont la diffusion devrait être soigneusement protégée, pourrait faire l'objet d'une double exploitation coordonnée par l'Agence de défense.

En premier lieu, celle-ci organiserait des concertations pour harmoniser les calendriers et les spécifications en vue de faciliter pour des Etats ayant déclaré des intentions d'acquisition de produits voisins dans un cadre européen de passer des commandes communes ou coordonnées, puis de mener conjointement certaines phases de réception ou de certification.

En second lieu, il appartiendrait aux institutions communautaires d'identifier les domaines où une offre européenne doit être développée pour éviter une situation de dépendance, en commençant par ceux où les déclarations de choix du cadre européen auraient été les plus nombreuses et significatives.

Cette étape comprendrait un recensement des composants et matériaux sensibles dont la disponibilité dans le monde n'est pas assurée, ainsi qu'un examen des références des principaux fournisseurs de systèmes.

Les résultats de ces analyses serviraient à définir des critères de financement par la Commission avec le Fonds européen de défense, en complément de ceux liés à la localisation des emplois induits, afin de donner une priorité à l'acquisition de compétences ou de ressources ainsi reconnues comme critiques. Il pourrait aussi être prévu une utilisation défensive de ces financements, consistant à soutenir ou acquérir (éventuellement avec un droit de préemption) des participations dans des entreprises jugées sensibles pour éviter des prises de contrôle par des acteurs extérieurs à l'Union.

Dans ce processus, de même que beaucoup d'acteurs non européens s'attachent à développer ou entretenir des compétences propres compétitives dans le domaine de l'armement, le Fonds pourrait financer des recherches intéressant la défense dont les résultats seraient exclusivement diffusés à un réseau européen de laboratoires agréés.

Définir les obligations d'un « champion européen »

Pour le marché de l'armement, étroit et de haute technologie, deux écueils contradictoires sont à éviter : le maintien d'un nombre excessif de fournisseurs, source de duplication des dépenses de développement et de maintien à niveau à la charge des Etats de même que d'augmentation des coûts de production résultant de séries plus courtes ; les effets de monopole que la Commission s'attache à combattre dans les autres secteurs de l'économie. Pour pallier le second de ces risques, deux pistes peuvent être envisagées pour les contrats de financement européens.

La première voie est de prévoir, au bénéfice de l'Union pour le compte des Etats membres, des clauses d'accès à la propriété intellectuelle issue des travaux ainsi financés, sur le modèle de ceux qui figurent dans les marchés nationaux, notamment en France.

Une voie plus ambitieuse serait d'attribuer un statut de « champion européen » aux fournisseurs retenus de composants ou d'équipements sensibles que l'Europe ne peut multiplier.



Ce statut comporterait des obligations particulières telles que : garantie de fournitures librement utilisables (en particulier pour des exportations), dans des conditions financières équivalentes, aux Etats de l'Union, voire aussi à un ensemble d'autres acheteurs potentiels (maîtres d'œuvre) agréés ; appui au maintien en condition opérationnelle des équipements concernés pendant une certaine période ; travaux de recherche pour l'entretien des compétences nécessaires pour assurer les mises à niveau technologiques indispensables et préparer les générations futures ; recours large et ouvert à la sous-traitance (dans l'esprit de la directive 2009/81 déjà citée) ; fourniture d'informations sur les coûts pour justifier les prix demandés.

Ces obligations seraient la contrepartie de financements associés à la sélection des équipements concernés dans le cadre européen ou à des contrats de maintien de compétences de fournisseurs potentiels en dehors d'une commande. Il est probable qu'elles nécessiteraient des négociations délicates, sans doute plus réalistes dans le cas d'équipements élémentaires, de configuration indépendante de l'utilisateur et pour lesquels une concurrence resterait envisageable, que pour de grands systèmes complexes. De telles négociations seraient à mener par l'AED ou l'OCCAR pour le compte et sous la surveillance des Etats, dont certains services d'acquisition possèdent une grande expérience de ces questions.

On peut observer que dans ce schéma le contrôle des exportations resterait du ressort des Etats, pour lesquels l'utilisation d'un « composant européen » présenterait l'intérêt de ne pas être grevée de contraintes comme l'impose le système « ITAR » pour les fournitures aux Etats-Unis. Cependant, des précautions seraient sans doute nécessaires afin que cette liberté ne puisse pas être utilisée par un Etat européen pour revendre des systèmes complets produits dans un autre pays de l'Union plus restrictif à cet égard.

Lancer une action européenne d'anticipation des ruptures

En complément des travaux ciblés sur la réponse aux besoins d'équipements de défense identifiés par les Etats européens, actuels ou anticipés, il est aujourd'hui reconnu l'importance de développer plus généralement les capacités d'innovation aussi bien des acquéreurs que des fournisseurs.

Dans cet esprit, un certain nombre de personnalités avaient proposé en 2017 le lancement d'une « Joint European Disruptive Initiative » (JEDI) destinée à encourager la prise de risque technologiques majeurs en attribuant des financements significatifs (1 à 30 millions d'euros par projet) au développement de prototypes fonctionnels rapidement sélectionnés. Cette « DARPA » franco-allemande aurait été destinée à être immédiatement ouverte à d'autres partenaires européens et dotée à terme d'un budget annuel significatif afin d'être crédible à l'échelle européenne et mondiale.

Une variante, complémentaire, serait de transposer à l'Europe une proposition qui avait été faite aux autorités nationales, issue d'une étude exposée en 2012 dans un précédent cahier des Ingénieurs et Scientifiques de France (numéro 10: «Défense et innovation de rupture»). L'idée était de mener une exploration systématique de ruptures d'usage associées à des équipements nouveaux, consistant en la production et une première évaluation d'idées nouvelles par une équipe limitée, disposant de moyens de simulation et chargée d'animer des réseaux de correspondants extérieurs.

Cette variante, qui ne donnerait pas la même prépondérance aux aspects technologiques que la DARPA ou le concept JEDI, serait bien adaptée au cadre européen pour plusieurs raisons. Elle permettrait de faire participer un large ensemble de partenaires, qu'elle contribuerait à rapprocher tout en bénéficiant de la richesse des mentalités différentes tant en ce qui concerne les méthodes d'approche que plus subtilement les modes de pensée et les imaginaires qui peuvent influencer l'évolution des usages. Par ailleurs, cette exploration des ruptures n'imposerait pas à des concurrents potentiels de partager avec précision des connaissances techniques proches d'être exploitées commercialement; ce qui faciliterait les échanges. Enfin, elle offrirait un guide pour orienter les recherches qui pourrait être utilisé aussi bien collectivement que par chacun des participants.



III-3- Préparer de nouveaux programmes structurants

Sélectionner quelques projets suivant des critères précis

La réalisation de programmes en coopération a sans doute été le principal moteur de la construction d'une Europe de l'armement jusqu'ici. C'est certainement le levier le plus direct dont disposent les Etats pour favoriser des rationalisations industrielles. Au-delà des organisations et des méthodes il paraît essentiel de poursuivre ce mouvement en élargissant le nombre de coopérateurs. En contrepartie d'une grande ambition, des solutions de repli en cas d'échec doivent être envisagées.

Le réalisme et le souci d'entraîner l'opinion suggèrent de porter l'effort sur un petit nombre de nouvelles coopérations emblématiques plutôt que de multiplier les projets. Pour les choisir, les critères les plus évidents sont le manque d'offre européenne répondant aux besoins exprimés par plusieurs Etats, un coût élevé au regard des possibilités de chacun de ceux-ci, l'absence de forts intérêts particuliers nationaux. L'avion de transport A400M Atlas en est un bon exemple.

Afin de tirer le meilleur parti des travaux déjà menés, il apparaît préférable de s'inscrire dans le prolongement d'orientations antérieures plutôt que de les remettre a priori en question. Il y a lieu de rappeler qu'en France les documents associés à la LPM 2019-2025 prévoient en particulier une voie de coopération européenne avec Allemagne, Espagne, Italie pour le drone MALE; avec l'Allemagne pour le système aérien SCAF, la surveillance de l'espace exo-atmosphérique, le remplacement du char Leclerc, le futur avion de patrouille maritime. Par ailleurs, la volonté de coopération annoncée avec le Royaume-Uni pour des missiles et le système de lutte anti-mines futur, ne devrait pas être remise en cause par le Brexit mais ne sera plus un élément de la construction européenne.

C'est sur ces bases que quelques thèmes de coopérations vont être examinés en distinguant trois objectifs dominants: l'extension d'une réussite antérieure, la réduction de duplications coûteuses, la fin d'une dépendance.

Pour étendre des réussites antérieures: observation spatiale, surveillance maritime, hélicoptère lourd

A côté de l'ouverture de domaines nouveaux, il est certainement opportun de valoriser des coopérations antérieures, compte tenu des besoins capacitaires et des évolutions technologiques, en renouvelant un système, en élargissant une gamme de produits ou en associant de nouveaux partenaires.

C'est ainsi que de nombreuses réalisations conjointes ont été effectuées ou sont en cours en matière spatiale, avec une vocation plutôt globale, civile ou gouvernementale, incluant la sécurité, que ciblée sur la défense. L'Agence spatiale européenne, les lanceurs, les programmes Copernicus pour l'observation, Galileo ou Egnos pour la navigation en sont de brillants exemples. Les projets à l'ordre du jour concernant les communications ou la surveillance de l'espace suivent une orientation comparable. Une idée serait de les compléter par un effort visible qui répondrait en priorité aux besoins militaires.



Cet effort pourrait être recherché en priorité sur la surveillance de l'espace et l'observation, en particulier multispectrale et radar. La première application est d'intérêt émergent, l'espace étant de plus en plus considéré comme un lieu potentiel d'affrontement. Concernant l'observation, la France s'est essentiellement dotée de capacités optiques avec les programmes Helios et maintenant Musis pour lesquels des coopérations n'ont pu être menées qu'avec un petit nombre de partenaires minoritaires, tandis que le principe d'échange avec les capacités de détection radar développées par l'Allemagne avec Sar Lupe et l'Italie avec Cosmo Skymed doit être poursuivi. Or, en complément de l'optique, limitée par les aléas atmosphériques et les masquages (végétation, écrans...), le radar apporte des possibilités d'observation régulière, appropriée pour des applications d'intérêt commun telles que la surveillance des frontières ou de l'application des traités, ou au profit d'interventions armées. Une coopération étendue, assortie d'une augmentation des moyens, permettrait de réduire les délais et de tendre vers une capacité de surveillance continue. En outre, le partage de techniques et de résultats d'interprétation des images aiderait à rapprocher les utilisateurs.

Ce projet d'observation radar pourrait comporter la mise en œuvre de satellites, des procédures et moyens de transmission des données à tous les participants, voire une équipe commune d'analyse. Il serait rationnel de prévoir des enceintes adaptées aux spécificités de défense et réservées aux participants tout en utilisant autant que possible les structures européennes existantes, notamment l'agence spatiale pour la réalisation et le lancement des satellites, l'agence de défense et le centre d'observation satellitaire pour l'harmonisation des demandes, le partage ou l'exploitation des résultats.

En matière aéronautique, la reprise et l'extension de deux coopérations engagées antérieurement, qui présentent l'une et l'autre un potentiel d'application duale, mériteraient d'être particulièrement examinées.

Les programmes d'avion de surveillance maritime Atlantic 1 puis Atlantique 2 ont été menés avec la participation, pour la fabrication ou l'acquisition, de plusieurs partenaires européens: Allemagne, Belgique, Italie, Pays-Bas. Mais seule la France s'est équipée d'Atlantique 2 dont 18 doivent être rénovés, tandis que l'Allemagne utilise maintenant des avions américains. Notre pays serait donc bien placé pour proposer le lancement en coopération d'une nouvelle génération. En première analyse, ce système comporterait à la fois des éléments relativement rustiques, facilitant le partage des travaux pour rapprocher des partenaires industriels en dehors des gros porteurs ou des avions de combat, et des équipements nécessitant des compétences plus rares, non sans parenté avec certains des composants du système de détection aéroportée évoqué plus haut.

Une autre extension serait de compléter l'hélicoptère NH 90 par un modèle nettement plus lourd (avec le souci de ne pas dupliquer l'EH101 anglo-italien), de la gamme du Super Frelon en service jusqu'en 2010 dans la marine française. Si le besoin est établi, cette naissance d'une famille serait de nature à renforcer la base industrielle européenne de réalisation des voilures tournantes, autour d'Airbus group et de ses coopérants néerlandais et italien. Au plan de l'utilisation, une gestion commune pourrait être envisagée dans l'esprit de l'EATC (European Air Transport Command) déjà cité, éventuellement étendue à des domaines tels que la sécurité civile.

Pour dépasser des insuffisances de ressources et ouvrir des domaines de coopération emblématiques: systèmes aériens, char, capacité aéronavale?

Il s'agit ici de bâtir un programme unique pour remplacer des systèmes concurrents de la génération précédente, dans des cas où une duplication des efforts apparaît peu réaliste au regard des moyens disponibles. La compétition n'est plus au sein de l'Europe mais entre l'Europe et le reste du monde. C'est particulièrement difficile parce qu'il faut dépasser des oppositions d'intérêts à court terme. C'est aussi une occasion d'avancer dans la construction européenne en suivant le modèle d'Airbus et il semble réaliste de commencer par des discussions au niveau des Etats entre un petit nombre de partenaires.



L'exemple majeur est probablement celui de l'avion de combat de prochaine génération dont la problématique ne peut être séparée de celle du système de combat aérien futur dans lequel il s'intègre.

Logiquement, le système doit prendre en compte tous les aspects de la mise en œuvre d'une force aérienne : transport, ravitaillement en vol, surveillance, détection, renseignement, planification, gestion des moyens, ciblage, préparation des missions, opérations offensives ou de police du ciel, sauvetage des équipages en péril, coordination avec les moyens navals et terrestres... Les équipements utilisés ne peuvent être tous réalisés en commun; mais une exigence essentielle est l'interopérabilité entre les différents composants et avec ceux des alliés potentiels dans des coalitions internationales, qui doit être maintenue alors que tous ces composants évoluent dans le temps. Cette exigence doit être satisfaite pour toutes les interfaces, tandis qu'un Etat attentif à sa souveraineté ne peut que vouloir maîtriser de façon autonome le cœur, l'architecture d'ensemble, du système. En conséquence, il semble plus facile de rechercher la réalisation en coopération de grands sous-systèmes que d'envisager une maîtrise d'œuvre internationale unique pour l'ensemble.

L'avion de combat de prochaine génération est le premier de ces sous-systèmes, pour lequel certains estiment que l'Europe n'aura plus les moyens de conduire deux programmes concurrents qui succèdent au Rafale et au Typhoon. La coopération entreprise entre l'Allemagne et la France, puis étendue à l'Espagne, semble aujourd'hui la plus prometteuse. Elle pourrait être élargie à d'autres partenaires.

Comme l'a montré l'expérience de coopérations précédentes, la principale difficulté devrait être de trouver une répartition des travaux qui utilise efficacement les compétences des industries et qui prenne en compte les financements apportés par les différents partenaires d'une façon qui les satisfasse. Un autre équilibre devra être trouvé entre les responsabilités de conduite de programmes confiées à l'OCCAR et le rôle d'organismes nationaux bien plus riches en expertise. Une voie serait de s'entendre au départ pour répartir les responsabilités entre plusieurs sous-systèmes. En dehors de l'avion de combat on peut penser au drone d'observation MALE et au système de commandement aéroporté évoqué plus haut, ou encore à des fonctions comme la coordination entre avions et drones ou l'intégration dans l'espace aérien.

La problématique est voisine pour le système de combat aéroterrestre futur et le char lourd de prochaine génération, avec le projet MGCS envisagé par la France en coopération avec l'Allemagne. Deux questions préalables peuvent être posées: faut-il privilégier un programme bilatéral, plus simple, ou multilatéral, plus complexe mais plus fédérateur ? Est-il possible de lancer conjointement une famille de sous-systèmes plutôt qu'un seul pour faciliter le partage des responsabilités entre les partenaires?

Une autre idée à approfondir, particulièrement ambitieuse mais sujette à débat, serait la réalisation en coopération d'éléments d'un groupe aéronaval dont l'utilisation pourrait être coordonnée ou intégrée en s'inspirant des modèles de la NAPMO pour les systèmes de détection aéroportée de l'OTAN ou de l'EATC pour les moyens de transport aérien de quelques Etats européens. Certains composants, aéronefs ou bateaux d'accompagnement, pourraient être des systèmes relativement polyvalents mis à disposition par des nations participant au groupe.

Le point de départ serait de ne plus chercher à disposer dans un seul pays européen de l'ensemble d'au moins deux porte-avions et des systèmes associés nécessaires pour assurer la permanence de cette capacité opérationnelle. La réalisation, avec les Etats qui le souhaiteraient, d'un groupe aéronaval européen représenterait aussi de façon particulièrement spectaculaire une force conjointe, de nature à stimuler les rapprochements opérationnels et diplomatiques.



Cependant, la viabilité d'une telle démarche nécessiterait de définir des règles d'utilisation et de partage satisfaisantes pour tous les partenaires. Ce projet pourrait conduire notre pays à recourir davantage à d'autres moyens (par exemple ravitaillement en vol des avions ou bâtiments de projection et de commandement). Ainsi une première question, non sans effet sur les arbitrages technologiques, notamment de propulsion classique ou nucléaire, et les coopérants, serait de choisir entre une utilisation prioritaire en Méditerranée (par exemple en lien avec le contrôle de mouvements migratoires) ou une adaptation à l'ensemble du globe.

Pour mettre fin à des dépendances actuelles : détection aéroportée, souveraineté numérique

Le remplacement prévu à l'horizon 2035 de la capacité française de détection et de commandement aéroportés, constituée aujourd'hui de quatre systèmes SDCA produits sous maîtrise d'œuvre de Boeing, serait une occasion de développer l'autonomie européenne dans un domaine technologique sensible, avec des répercussions certainement importantes sur les spécifications et les modes d'utilisation d'autres équipements de défense. Cependant, un tel projet nécessite d'être conduit avec précaution. En effet, les quelque dix autres membres de l'Union européenne qui participent à l'utilisation de matériels analogues le font par l'intermédiaire de la NAPMO, organisation intégrée de l'OTAN, qui a acquis une flotte constituée de 16 systèmes et à laquelle les avions de la France ainsi que du Royaume-Uni sont associés suivant différentes modalités. Cette organisation est présentée comme une grande réussite, assure l'interopérabilité et est bien adaptée à la réalisation en petit nombre de systèmes très coûteux et complexes.

Une voie pourrait être de rechercher la création d'un consortium européen qui pourrait proposer le développement du successeur du SDCA dans le cadre d'un partenariat équilibré avec un constructeur américain, sans nécessairement remettre en cause l'organisation de la NAPMO. A défaut d'accord transatlantique, le recours à une réalisation européenne et à une mise en œuvre commune analogue à l'organisation mise en place pour le transport aérien militaire serait privilégié. L'exemple du MRTT qui a permis à l'Europe de sortir d'une situation de dépendance en matière d'avions ravitailleurs constitue aussi un précédent encourageant.

A un niveau plus ambitieux, une source majeure de dépendance résulte de l'utilisation de plus en plus systématique de moyens numériques dans tous les systèmes. Un certain nombre d'Etats européens, dont la France, ont reconnu la nécessité de développer leurs capacités de maîtrise de l'information et de cyber défense pour préserver leur souveraineté ; mais aucun n'a les dimensions suffisantes pour éviter d'utiliser largement les produits d'informatique de puissantes entreprises étrangères, ni prétendre les maîtriser. Il s'agit d'un domaine dual qui justifie une intervention coordonnée des composantes communautaires et intergouvernementales de l'Union européenne.

En conséquence, le lancement d'un programme de développement en commun d'éléments de base d'une autonomie numérique européenne (systèmes de recherche, de stockage, de traitement et de transmission de données), qui pourrait être assorti de conditions d'utilisation destinées à interdire les abus d'un monopole, apparaît comme une étape indispensable dans la constitution de capacités européennes de défense raisonnablement autonomes. Les réalisations de base pourraient naturellement être prolongées vers des applications plus directement orientées vers la défense et la sécurité, telles que l'élaboration de renseignement à partir de sources ouvertes.



III-4- Combiner au mieux les intérêts français avec la construction européenne

Renforcer les études amont nationales pour mieux contribuer aux coopérations

La volonté réaffirmée depuis 2017 par les autorités françaises de renforcer les moyens consacrés aux études amont de défense répond à la fois à des intérêts européens et nationaux.

Différents rapports ont appelé l'attention sur la décroissance de la part des études amont (R&T) dans le total des dépenses de défense des Etats européens, expliquée par la crise économique de 2008, et l'importance d'une remontée. Et la décision a été prise de participer au financement de ces études au titre du budget de l'Union. Mais le montant annuel de 500 M€ annoncé pour le Fonds européen de défense reste largement inférieur au total de l'ordre de 2 Md€ pour les Etats (dont le Royaume Uni), lequel en 2013, lequel était loin d'atteindre le niveau de 4 à 5 Md€ qui aurait respecté la référence de 2% du total des budgets de défense approuvée par le Conseil européen en 2008 (cf notamment le rapport d'un groupe de personnalité, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, février 2016).

Par ailleurs, il est certainement productif de maintenir au stade des études amont une diversité des approches, source d'émulation et de richesse des idées, alors que le coût des étapes suivantes de développement et de production, beaucoup plus élevé, impose peu à peu d'éviter les duplications au risque de s'enfermer dans une pensée unique. Une conduite des études amont en grande partie par les Etats est de nature à favoriser cette diversité.

Si l'on considère l'ensemble du processus d'acquisition, on peut estimer qu'un financement des études amont par les Etats qui souhaitent développer leurs capacités technologiques nationales leur permet d'aider leurs entreprises à mieux se placer pour répondre aux consultations, sans fausser le principe de mise en concurrence organisée au stade du développement pour aboutir aux meilleures solutions dans les programmes en coopération.

Enfin, pour un pays comme la France qui n'a plus la dimension suffisante lancer seule des programmes susceptibles de rassembler ensuite des partenaires comme elle a pu le faire dans des domaines tels que l'espace, les gros avions de transport civil ou les hélicoptères, la conduite d'étude amont concrétisées par un démonstrateur technologique reste le meilleur moyen de jouer en Europe un rôle d'entraînement en matière de systèmes de défense.

Toutes ces raisons conduisent à insister sur la tenue quels que soient les obstacles budgétaires de l'objectif de soutien de l'innovation de défense à hauteur d'un milliard d'euros par an qui a été fixé dans la récente loi de programmation militaire. Un montant élevé est nécessaire pour assurer un développement technologique compétitif aussi bien dans les domaines où une compétence nationale a été jugée indispensable que pour préparer d'ambitieux programmes en coopération, voire pour permettre de se replier efficacement à court terme en cas d'échec de projets communs.

A titre d'illustration, dans la perspective évoquée plus haut du système de combat aérien futur, la France a certainement intérêt pour les prochaines années à poursuivre des travaux technologiques correspondant à ses points d'excellence et à une satisfaction minimale de ses besoins. Il s'agirait notamment de la capacité de faire coopérer des vecteurs aériens pilotés et non pilotés, ou encore de réaliser un drone de combat.



Développer le passage et l'accompagnement de Français dans les structures européennes

Il est largement reconnu l'intérêt pour les Etats participant à une coopération telle que l'Union européenne de faire occuper par des représentants nationaux des postes dans les organismes conjoints afin mieux comprendre les préoccupations de leurs partenaires et d'exercer une influence favorable à leurs intérêts.

Ce point est à rapprocher du problème général de la mobilité des fonctionnaires, notamment des ingénieurs que leur spécialisation technique pousse à rester plus longtemps dans une même affectation et rend moins facilement interchangeables que d'autres catégories d'agents de l'Etat. Cette question avait notamment été abordée en 2017 dans un précédent cahier des Ingénieurs et Scientifiques de France (numéro 26: « Des ingénieurs pour bâtir la Défense de l'avenir »). Il était proposé deux mobilités obligatoires dans les vingt premières années de carrière, étant observé qu'au-delà la raréfaction des postes aux échelons les plus élevés rend les planifications moins réalistes.

En outre, dans le cas de l'Union européenne, en raison de la complexité des institutions et des compétences particulières exigées par toutes relations internationales, il est certainement souhaitable de prévoir pour les ingénieurs de l'Etat des mouvements à deux étapes de leur carrière, en commençant par des mouvements programmés, destinés à constituer un vivier de candidats potentiels à des postes de haute responsabilité. La difficulté est de créer, sans trop rigidifier la gestion des emplois, des incitations assez fortes qui devraient s'adresser d'une part aux intéressés, d'autre part à leurs gestionnaires.

Des incitations raisonnables à rechercher ou accepter des passages en environnement international pourraient être, en dehors d'une prise en compte formelle de ces mouvements dans les critères généraux d'évaluation:

- d'en faire une condition pour occuper certains postes ou tout au moins, suivant une règle plus souple mais d'application plus délicate, d'afficher pour attribuer ces postes une préférence pour tout candidat qui aurait acquis une telle expérience par rapport à n'importe quel autre concurrent ; il est à noter que ce processus nécessiterait une certaine durée et une relative stabilité des organisations ;
- d'annoncer au départ, tout en admettant la possibilité d'aménagements, la durée de tels mouvements et le poste prévu au retour.

Il serait certainement productif de confier la fonction de promotion de parcours européens à une cellule dédiée qui aurait aussi pour mission de suivre et de conseiller les personnes intéressées. Cette cellule serait naturellement chargée de poursuivre un objectif de postes à pourvoir à différents niveaux de responsabilité. On peut observer que sa fonction tiendrait largement de l'influence et du renseignement.

Entretenir des relations de confiance avec des correspondants internationaux

Au-delà de relations étroites entre homologues institutionnels à un instant donné, il apparaît de plus en plus nécessaire d'entretenir des échanges à la fois plus informels et plus durables avec un grand nombre de correspondants, français ou d'autres nationalités, pour développer une compréhension mutuelle approfondie, qui favoriserait notamment un meilleur accueil des positions nationales dans les rencontres officielles.

Des concertations régulières pourraient aussi être développées avec des universitaires et des relais d'influence tels que par exemple l'association Eurodéfense ou la Fondation Robert Schuman.

Cependant, il convient de souligner que l'organisation de ces contacts nécessiterait de sérieuses précautions. Plus généralement, il s'agirait de s'entendre sur le partage des devoirs d'un ressortissant européen entre son Etat, les institutions de l'Union, et le cas échéant son entreprise.



Rassembler à l'échelon communautaire des débats ou formations aujourd'hui organisés séparément par des Etats

D'un point de vue encore plus général, pour rapprocher les personnes et développer une vision commune, il paraît de bon sens de susciter les échanges dans des conditions où des intérêts à court terme ne risquent pas de s'opposer.

De tels échanges, déjà nombreux, pourraient être encore intensifiés. Il est naturel que cet effort soit conduit en bonne part au niveau de l'Union européenne. Mais il revient aussi aux Etats d'y participer activement à la fois pour favoriser la diversité des approches, comme en matière de recherche, pour affirmer leur responsabilité en matière de défense et d'armement, pour utiliser leurs infrastructures et organiser des manifestations qui profitent à leur rayonnement et à la vie locale. L'Agence européenne de défense pourrait apporter son support, en tenant à jour un programme des manifestations, pour favoriser la coordination dans cet environnement foisonnant. La France est bien placée pour jouer un rôle moteur dans un tel mouvement.

Ainsi des débats réguliers, publics ou confidentiels, sur des sujets qui dépassent le cadre national pourraient contribuer à développer une position officielle européenne face à d'autres mentalités ou aux pressions d'organisations non gouvernementales. De tels débats porteraient par exemple sur les armes à létalité réduite, les armes robotisées et la place de l'homme dans les circuits de déclenchement, le combattant augmenté. L'histoire de la coopération européenne dans le domaine de l'armement serait un thème de nature à élargir le cercle des participants. Toutes ces rencontres pourraient notamment être organisées sous la forme d'un colloque annuel à Strasbourg.

Dans le même esprit, des réunions de retour d'expérience sur l'utilisation d'armements existants lors d'opérations extérieures pourraient être tenues à l'intention de représentants de tous les Etats européens.

Une autre voie pour favoriser ces rapprochements serait de donner une place plus grande à des stages de formation en commun regroupant des utilisateurs, des architectes et des réalisateurs de systèmes d'armes ouverts à des ressortissants de tous les pays européens, à l'image des sessions européennes de responsables d'armement (SERA), par rapport aux stages réservés à des publics nationaux. Une étape supplémentaire consisterait à instituer dans un cadre européen une formation pouvant se substituer aux formations de longue durée organisées par différents membres de l'Union, comme la session Armement/économie de défense de l'Institut des hautes études de défense nationale. S'agissant d'un service offert aux Etats, cette institution serait financée par la Commission et pourrait être placée sous son autorité ou celle de l'Agence de défense.

Le développement de ces échanges devrait être conduit avec le souci du rayonnement de la langue française. Cependant, leur intérêt pour la construction européenne serait accru par la diffusion d'actes ou d'ouvrages en plusieurs langues, ainsi que par la mise en œuvre de dispositifs automatiques de traitement des langues pour les réunions multilingues.



ANNEXE 1 : LE FONDS EUROPÉEN DE DÉFENSE

Communiqué de la Commission européenne du 19 mars 2019

Le Fonds européen de la défense est en bonne voie, avec 525 millions d'euros pour l'Eurodrone et d'autres projets industriels et de recherche communs

La Commission a adopté aujourd'hui des programmes de travail pour cofinancer des projets industriels de défense communs durant la période 2019-2020, pour une enveloppe de 500 millions d'euros. Un montant supplémentaire de 25 millions d'euros a été affecté à l'appui aux projets de recherche collaboratifs dans le domaine de la défense en 2019, avec des appels à propositions lancés aujourd'hui.

La Commission Juncker déploie des efforts sans précédent pour protéger et défendre les Européens. À partir de 2021, un véritable Fonds européen de la défense favorisera une base industrielle de défense innovante et compétitive et contribuera à l'autonomie stratégique de l'Union européenne (UE).

Par l'intermédiaire de deux précurseurs du Fonds, la Commission prend des mesures pour que la coopération en matière de défense au titre du budget de l'UE devienne dès à présent une réalité. L'action préparatoire concernant la recherche en matière de défense (PADR) continue à produire des résultats pour la troisième année consécutive. Et avec les décisions de ce jour, la Commission donne le coup d'envoi aux premiers projets industriels de défense communs financés par l'UE dans le cadre du programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense (EDIDP). L'accent sera mis sur des domaines tels que la technologie des drones, la communication par satellite, les systèmes d'alerte rapide, l'intelligence artificielle, la cyberdéfense ou la surveillance maritime.

Développement commun d'équipements et de technologies de défense :

Le premier programme de travail du programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense convenu avec les États membres prévoit un cofinancement de 500 millions d'euros pour le développement commun de capacités de défense au cours de la période 2019-2020. Dans les prochains jours, la Commission publiera neuf appels à propositions pour 2019 et douze autres appels à propositions suivront pour 2020. Ces appels couvriront des thématiques prioritaires dans tous les domaines: l'air, la terre, la mer, le cyberspace et l'espace:

- Faciliter les opérations, la protection et la mobilité des forces militaires: 80 millions d'euros sont disponibles pour contribuer au développement de capacités de détection des menaces NRBC ou de systèmes anti-drones.
- Renseignements, communications sécurisées et cyberspace: 182 millions d'euros seront consacrés à la conscience situationnelle de la cybersécurité et à la cyberdéfense, à la surveillance de l'espace et aux capacités d'alerte rapide ou aux capacités de surveillance maritime.
- Capacité à mener des opérations de pointe: 71 millions d'euros soutiendront la mise à niveau ou le développement de la prochaine génération de capacités de frappe de précision au sol, de capacités de combat au sol, de capacités de lutte aérienne et de futurs systèmes navals;
- Technologies de la défense innovantes et PME: un montant de 27 millions d'euros soutiendra des solutions dans le domaine de l'intelligence artificielle, de la réalité virtuelle et des cybertechnologies, ainsi qu'une aide aux PME.



En outre, deux projets ont été proposés pour une attribution directe: 100 millions d'euros pour appuyer le développement de l'Eurodrone, une capacité essentielle pour l'autonomie stratégique de l'Europe, et 37 millions d'euros pour soutenir des communications militaires ESSOR interoperables et sécurisées.

Financer l'innovation dans la recherche en matière de défense :

La Commission publie aujourd'hui des appels à propositions dans le cadre de l'action préparatoire concernant la recherche en matière de défense, la troisième et dernière tranche du budget de la Commission Juncker.

Le programme de travail 2019 consacrera 25 millions d'euros à la recherche portant sur la domination du spectre électromagnétique et les futures technologies de rupture dans le domaine de la défense — deux domaines jugés essentiels pour maintenir l'avance et l'indépendance technologiques de l'Europe à long terme.

Les appels à propositions sur les futures technologies de rupture dans le domaine de la défense se pencheront sur la manière dont l'UE peut soutenir des technologies de rupture dans le domaine de la défense qui soient susceptibles d'entraîner des transformations dans le domaine militaire. Cela contribuera à préparer le terrain pour le Fonds européen de la défense, qui pourrait affecter jusqu'à 8 % de son budget aux technologies de rupture.



ANNEXE 2 :

LES 34 PROJETS LANCÉS AU TITRE DE LA COOPÉRATION STRUCTURÉE PERMANENTE EN MARS ET NOVEMBRE 2018

- Centre d'entraînement des formateurs aux missions européennes (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Rép. tchèque, Roumanie, Suède).
- Centre européen de certification d'entraînement (Grèce, Italie).
- Entraînement " hot and high " pour les hélicoptères (Grèce, Italie, Roumanie).
- Ecole interarmées de renseignement (Grèce, Chypre).
- Réseau de centres de tests et d'évaluations (Espagne, France, Slovaquie, Suède).
- Ensemble de moyens militaires de secours déployables en cas de catastrophe (Autriche, Croatie, Espagne, Grèce, Italie).
- Véhicule blindé de combat d'infanterie, véhicule amphibie d'assaut, véhicule blindé léger (Grèce, Italie, Slovaquie).
- Plate-forme appui-feu indirect (Italie, Slovaquie).
- Centre opérationnel de réponse aux crises pour la génération de force (Allemagne, Chypre, Espagne, France, Italie).
- Système de drone terrestre intégré (Belgique, Espagne, Estonie, Finlande, France, Hongrie, Lettonie, Pays-Bas, Pologne, Rép. tchèque).
- Missile sol-sol et air-sol moyenne portée (Belgique, France, Chypre).
- Systèmes maritimes autonomes et semi-autonomes pour la lutte contre les mines (Belgique, Grèce, Lettonie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie).
- Système intégré de surveillance portuaire et maritime (Grèce, Italie, Pologne, Portugal).
- Surveillance maritime (Bulgarie, Chypre, Croatie, Espagne, Grèce, Irlande, Italie).
- Module déployable d'intervention sous-marine pour les forces spéciales (Bulgarie, France, Grèce).
- Eurodrone MALE, altitude moyenne longue endurance (Allemagne, Espagne, France, Italie, Rép. tchèque).
- Hélicoptère d'attaque Tigre Mark III (Allemagne, Espagne, France).
- Système anti-drone aérien (Italie, Rép. tchèque).
- Système de communication militaire sécurisée, radio ESSOR (Allemagne, Belgique, Espagne, Finlande, France, Italie, Pays-Bas, Pologne, Portugal).
- Plate-forme d'information des menaces cyber et de réponses aux incidents (Autriche, Chypre, Espagne, Grèce, Hongrie, Italie, Portugal).
- Equipes d'interventions rapides cyber et assistance mutuelle en sécurité cyber (Croatie, Espagne, Estonie, Finlande, France, Lituanie, Pays-Bas, Pologne, Roumanie).
- Système de Command and Control stratégique pour les opérations de l'UE (Allemagne, Espagne, France, Italie, Portugal).
- Ballon de renseignement, surveillance et reconnaissance à haute altitude (France, Italie).
- Poste de commandement tactique déployable pour les forces spéciales (Chypre, Grèce).
- Capacité commune de guerre électronique (Allemagne, Rép. tchèque).
- Commandement médical européen avec capacité de déploiement (Allemagne, Espagne, France, Italie, Pays-Bas, Rép. tchèque, Roumanie, Slovaquie, Suède).
- Réseau européen de hubs logistiques de soutien aux opérations (Allemagne, Belgique, Bulgarie, Chypre, Croatie, Espagne, France, Grèce, Hongrie, Italie, Pays-bas, Pologne, Slovaquie, Slovénie, Roumanie).
- Mobilité militaire transfrontalière à travers l'Europe (Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Croatie, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Rép. tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Suède).
- Fonction énergie opérationnelle (Belgique, Espagne, France, Italie).



- Service de surveillance chimique, biologique, radiologique et nucléaire (Autriche, Croatie, France, Hongrie, Slovénie).
- Partages de bases et soutiens aux opérations (Allemagne, Belgique, Croatie, Espagne, France, Pays-Bas).
- Elément de coordination et de soutien géo-météorologique et océanographique (Allemagne, France, Grèce, Roumanie).
- Solution de radio-navigation militaire basée sur Galileo (Allemagne, Belgique, Espagne, France, Italie).
- Réseau de surveillance militaire spatiale (France, Italie).