

LES INDUSTRIES EUROPÉENNES DE DÉFENSE

ÉLISABETH GUIGOU
GWENDAL ROUILLARD



LES INDUSTRIES EUROPÉENNES DE DÉFENSE

**ÉLISABETH GUIGOU
GWENDAL ROUILLARD**

Élisabeth Guigou est députée de Seine-Saint-Denis, présidente de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, coprésidente d'Europartenaires et ancienne ministre.

Gwendal Rouillard est député du Morbihan, directeur de l'Observatoire de la défense de la Fondation Jean-Jaurès et président de l'association Orion.

Le présent rapport se nourrit des travaux menés de septembre 2016 à mars 2017 par un groupe d'experts, ainsi que d'une série d'auditions de personnalités de haut niveau.

Les propos du rapport n'engagent qu'Élisabeth Guigou et Gwendal Rouillard.

Liste des personnalités auditionnées

Laurent Collet-Billon, délégué général pour l'Armement,
12 octobre 2016 ;

Thierry Breton, président-directeur général d'ATOS et président de l'Association nationale de la recherche et de la technologie (ANRT),
18 octobre 2016 ;

Antoine Bouvier, président-directeur général de MBDA,
22 novembre 2016 ;

Stéphane Mayer, président-directeur général de Nexter Systems,
22 novembre 2016 ;

Vincent Bouvier, secrétaire général de la Mer, 13 décembre 2016 ;

Philippe Camus, ancien coprésident exécutif d'EADS, 13 décembre 2016 ;

Hervé Guillou, président-directeur général de DCNS Group,
7 février 2017.

PROPOS LIMINAIRES

Le contexte stratégique auquel est confrontée l'Union européenne (UE) s'est considérablement dégradé depuis une dizaine d'années. À l'est, la réaffirmation de la puissance russe s'est traduite par deux conflits avec ses voisins : la Géorgie (2008) puis l'Ukraine (2014). Au sud, les espérances des « printemps arabes » (2010) ont été suivies par des conflits en Libye et en Syrie, dont on ne peut occulter le lien avec la crise migratoire que connaît l'Europe. Le terrorisme islamiste, qui a pris un tour spectaculaire avec les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis, s'est étendu au Sahel (Al-Qaida au Maghreb islamique, AQMI) puis en Irak et en Syrie (Daesh). À ces menaces dans son voisinage s'ajoutent d'autres évolutions préoccupantes sur le plan géopolitique, telles que les tensions en mer de Chine ou les risques de déstabilisation entraînés par la prolifération en Corée du Nord et en Iran.

Face à ces menaces, l'Europe n'est pas restée passive. Elle a su combiner sanctions et diplomatie, notamment par l'engagement des plus grands pays, pour obtenir des résultats en Géorgie (retrait partiel des Russes du pays), en Ukraine (processus de Minsk) et en Iran (accord de Vienne de 2015). L'UE a aussi obtenu un accord de normalisation entre la Serbie et le Kosovo en 2015. Mais il est vrai que les interventions militaires les plus ambitieuses ont été le fait soit de l'OTAN (Libye en 2011), soit de pays agissant individuellement (France au Mali et en Centrafrique en 2013 ; États-Unis, France et Royaume-Uni en Syrie et en Irak contre Daesh). L'UE a développé ses capacités

civiles et militaires et a lancé de nombreuses interventions extérieures depuis 2003. Les missions conduites au titre de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) – par exemple en Bosnie, au Sahel, en République centrafricaine, contre la piraterie maritime au large de la corne de l’Afrique – restent cependant de basse intensité.

Le Brexit et l’élection de Donald Trump à la présidence des États-Unis font peser des risques nouveaux pour la cohésion et la résilience de l’UE et de l’Alliance atlantique, alors que l’administration Obama s’était déjà caractérisée par une « fatigue de la guerre » et par un « pivot » des forces armées américaines vers le Pacifique. Dans ce contexte, il est fondamental que l’UE demeure une force de résilience et de stabilité, qu’elle renforce son rôle et son autonomie stratégique sur les questions de défense, et aussi par conséquent sur les questions d’armement et d’industrie de défense. L’Europe est précisément attendue par ses citoyens sur l’impératif de protection. Tous les sondages d’opinion le montrent.

La France, en tant que puissance nucléaire, membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies (CNSU), détentrice d’une industrie de défense polyvalente, acteur militaire majeur possessionné sur toutes les mers du globe, a un rôle essentiel à jouer. Il s’agit pour elle à la fois de relancer l’Europe de la défense avec le partenaire allemand, et de préserver une forte relation de défense et de sécurité avec le Royaume-Uni malgré le Brexit. Ce rapport formule une série de recommandations visant à renforcer l’autonomie et la responsabilité des Européens dans leur sécurité et leur défense.

L’UNION EUROPÉENNE : DU RÔLE D’ACTEUR ÉCONOMIQUE À CELUI D’ACTEUR STRATÉGIQUE

VERS UNE PLUS GRANDE COHÉSION STRATÉGIQUE DE L’UNION EUROPÉENNE

La création d’un poste de haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité, occupé de 1999 à 2009 par l’Espagnol Javier Solana, puis l’adoption d’une stratégie européenne de sécurité en 2003, ont permis à l’Union européenne d’investir le terrain de la diplomatie et de la sécurité. C’est aussi à partir de 2003 qu’ont été lancées une trentaine d’opérations civiles et militaires de l’UE, dont une quinzaine sont toujours en cours.

Mais, si l’UE est la deuxième puissance économique mondiale et s’est affirmée par ses capacités en matière de *soft power*, par exemple par sa politique d’élargissement ou d’aide au développement, cela n’a pas été contrebalancé par un haut niveau d’ambition et de moyens consacrés au *hard power*. La comparaison entre l’action diplomatique européenne dans le cadre des négociations de l’accord sur le nucléaire iranien et dans la résolution de la crise syrienne est parlante. La négociation longue et difficile avec l’Iran engagée par les Européens en 2003, rejoints ensuite par la Russie, les États-Unis et la Chine, a abouti à un accord historique en 2015 qui doit lever les inquiétudes sur le

programme nucléaire iranien. À l’opposé, l’UE a été mise hors jeu avant même l’engagement de la Russie en Syrie et la complexification des alliances locales : elle était dépourvue de leviers d’action militaire et incapable de définir une stratégie politique claire. Son discrédit dans la crise syrienne démontre que l’agglomération des objectifs politiques des États membres ne constitue pas un objectif politique communautaire, ni une stratégie viable.

Malgré la fusion du poste de haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune et de celui de commissaire aux relations extérieures par le traité de Lisbonne en 2009, la stratégie de 2003 n’a pas été révisée avant l’arrivée de Federica Mogherini à ce poste (excepté par un rapport d’actualisation en 2008). La publication en 2016 de la *Global Strategy* de l’UE est un progrès, malgré les fragilités et les ambiguïtés de ce document (qui refuse par exemple de parler de « menaces »). En effet, pour la première fois, le Service européen pour l’action extérieure (SEAE), sous l’autorité de la haute représentante de l’Union pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité (HRVP), a décidé d’œuvrer à une analyse conjointe des défis sécuritaires européens. Celle-ci se veut globale à la fois par sa portée mondiale et par la volonté de mobiliser l’ensemble des instruments et des politiques de l’UE. La stratégie a mis en exergue le concept nouveau d’« autonomie stratégique » de l’UE. Celle-ci doit être complétée par le plan d’action européen en matière de défense (EDAP), par une revue coordonnée de la planification des dépenses militaires des États membres (CDP) et par une action préparatoire proposée par la Commission européenne pour la recherche de défense (PA).

Cette première étape doit en appeler une autre plus ambitieuse : la rédaction d’un Livre blanc européen de la défense. La France doit

pleinement soutenir le SEAE dans la production de ce document d’importance stratégique, en cohérence avec les actions conduites par la Commission européenne. Ce Livre blanc devra tout à la fois être un panorama clair des préoccupations stratégiques des États membres et des institutions, porter une analyse partagée des opportunités, des menaces et des moyens à mettre en œuvre pour y répondre et favoriser une plus grande coordination en matière de programmes industriels, de programmes de recherche et de développement, de politique d’exportation. Il faut aussi renforcer, notamment dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, la coordination en matière de renseignement, même si ce domaine reste, par nature et dans la pratique, un domaine de souveraineté nationale.

Plus largement, la France, membre permanent du CSNU, doit contribuer à rendre la diplomatie européenne plus efficace, plus cohérente et mieux articulée avec la politique de défense européenne. La concertation des ministres des Affaires étrangères doit être doublée d’une concertation approfondie des ministres de la Défense, qui se rencontrent déjà régulièrement en format « jumbo » avec les ministres des Affaires étrangères. Le Conseil européen doit aussi se pencher plus systématiquement sur les questions de défense. Sans qu’il soit question de remettre en cause son droit de veto et son autonomie de décision au CSNU, la France a une responsabilité particulière pour donner un écho et une force à la diplomatie européenne dans les enceintes onusiennes.

Doter l'Europe de la défense d'un cadre constitutionnel approprié

La France doit soutenir le renforcement de la coordination des États membres de l'UE sur le terrain de la diplomatie et de la défense. Pour ce faire, il faut mettre en œuvre les actions suivantes :

- institutionnalisation d'une réunion annuelle du Conseil européen de défense et de sécurité, qui se réunirait au plus haut niveau ;
- institutionnalisation d'un rendez-vous semestriel en format « jumbo » des ministres des Affaires étrangères et de la Défense, sous la présidence de la haute représentante, ainsi que d'un rendez-vous semestriel des ministres de la Défense de l'UE ;
- rédaction d'un Livre blanc européen de la défense par le SEAE et un groupe d'experts nationaux en lien avec le Conseil des ministres de la Défense ;
- coordination des trajectoires budgétaires pluriannuelles en matière de défense des États membres avec pour ambition d'identifier les carences capacitaires et de renforcer des mutualisations et des coopérations ;
- création d'un Conseil européen du renseignement chargé d'orienter les travaux d'analyse des services de renseignement nationaux. Le Conseil européen du renseignement agirait en tant que coordinateur européen du renseignement et pourrait être le précurseur d'une Agence européenne du renseignement lorsque la confiance mutuelle, les pratiques et la gouvernance donneront entièrement satisfaction. La mise en place de ce nouvel organisme doit aller de pair avec l'harmonisation du cadre légal et réglementaire européen afin d'encadrer au mieux les besoins des services tout en garantissant le respect des droits imprescriptibles des citoyens.

VERS UNE DÉFENSE EUROPÉENNE PLUS FORTE ET COHÉRENTE AVEC L'OTAN

Le renforcement de l'autonomie européenne au sein de l'OTAN est un débat récurrent depuis des décennies. Les nouveaux défis de sécurité exigent une action complémentaire de l'UE et de l'OTAN (lutte contre les menaces hybrides, cybersécurité, renforcement de la résilience, lutte contre le terrorisme, sûreté maritime, etc.). Le partenariat scellé entre l'UE et l'OTAN en 2016 ouvre la voie à des coopérations approfondies entre deux organisations aux compétences différentes mais complémentaires.

L'UE, deuxième puissance économique mondiale et organisation internationale la plus élaborée au monde, est un acteur à la fois économique et politique, et est devenue depuis quinze ans un véritable producteur de sécurité. Toutefois, l'OTAN reste la principale alliance militaire mondiale, le principal lieu de concertation politique entre les États-Unis et leurs alliés européens et le socle de la défense collective de l'Europe et de son organisation en termes de normes et de standards. Malgré l'activation pour la première fois de l'article 42.7 du traité sur l'Union européenne (la clause de défense collective) au profit de la France après les attentats de Paris en novembre 2015, l'OTAN reste, à travers l'article 5 du traité de Washington, le principal garant de la sécurité européenne aux yeux de la plupart des États membres. C'est dans le cadre de l'OTAN, et non celui de l'UE, qu'ont été décidées les mesures de réassurance destinées aux États d'Europe orientale face à la Russie, à la suite de l'éclatement de la crise ukrainienne. C'est aussi dans le cadre de l'OTAN qu'il a été décidé, au sommet de Newport (2014), de porter l'effort de défense à 2 % du

produit intérieur brut (en 2022) pour répondre aux menaces actuelles et futures.

Dans ce contexte, il faut s'en tenir à deux principes. D'une part, il est illusoire de construire l'Europe de la défense contre l'OTAN. Il faut assurer la complémentarité des efforts de l'UE avec la démarche de l'OTAN ; préserver l'interopérabilité entre les forces armées alliées et la bonne articulation entre la planification de défense de l'OTAN et la planification des dépenses militaires des États membres de l'UE ; et maintenir le rôle de l'OTAN au titre de la défense collective. Mais il faut aussi travailler à l'autonomie stratégique de l'UE, renforcer la Base industrielle et technologique de défense européenne, continuer de permettre à l'UE de lancer des opérations décidées et mises en œuvre par elle-même et renforcer le rôle et la responsabilité des Européens dans leur défense, y compris collective.

La France, troisième contributeur de l'OTAN, doit œuvrer au développement de ce pilier européen dans l'Alliance atlantique. Elle doit contribuer activement au *Framework Nations' Concept* (FNC) de l'OTAN, comme le font le Royaume-Uni et l'Allemagne. Le développement d'un pilier militaire européen au sein de l'OTAN est une nécessité pour rendre crédible et efficace la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Cette évolution constitue non seulement une exigence pour préserver l'OTAN, pour les États qui sont membres à la fois de l'OTAN et de l'UE, mais elle répondrait également à l'attente des États-Unis, désireux que ses partenaires européens contribuent davantage à leur sécurité. Elle est également nécessaire pour éviter de se retrouver dans une dépendance excessive à l'égard des États-Unis dans le cas où les relations transatlantiques viendraient à se distendre.

L'UE doit tirer le meilleur parti de l'OTAN – dont les processus sont robustes, prescriptifs en matière politique et qualitatifs – afin de mettre en œuvre la meilleure articulation entre les deux organisations et pour renforcer la souveraineté européenne en matière de défense. L'approfondissement de l'Europe de la défense pourrait éventuellement passer par l'activation de la clause de coopération structurée permanente (CSP, article 42.6 du traité de l'Union européenne) par quelques États membres, cette clause pouvant être lancée par le Conseil à la majorité qualifiée et non à l'unanimité, ce qui implique en premier lieu une approche franco-allemande. Il importe aussi que la CSP reste ouverte, permettant à ceux qui le souhaitent d'approfondir leur coopération, mais n'excluant aucun État membre.

Créer un pilier européen au sein de l'OTAN

La France devra poursuivre, en collaboration avec ses partenaires européens, les objectifs suivants :

- engagement, affirmé et assumé au niveau de l'UE, à porter les dépenses de défense à un niveau de 2 % du PIB en 2022, *a minima*, en vue d'assurer la réalisation des missions confiées aux forces armées et de permettre leur modernisation ;
- mise en place effective d'un QG européen capable de planifier et de conduire l'ensemble des opérations civiles et militaires au titre de la Politique de sécurité et de défense commune, y compris les missions dites « exécutives » ;
- adoption par le Conseil européen d'une déclaration sur la mise en œuvre de la clause de défense collective (article 42.7 du traité de l'Union européenne) d'une manière qui soit compatible avec l'article 5 du traité de Washington (par exemple, affirmation de l'inviolabilité

des frontières de l'UE et de la solidarité face au terrorisme ou en cas d'agression extérieure) ;

- renforcement des exercices d'entraînement et de planification d'opérations européennes dans le cadre de la PSDC ;
- réflexion nationale sur le recours de la France au *Framework Nations' Concept* dans le cadre de l'OTAN ;
- réflexion stratégique sur les problématiques capacitaires afin de réduire dans le futur le nombre de systèmes d'armes utilisés dans l'UE (154 en 2016), en bonne articulation avec les processus décisionnels de l'OTAN ;
- poursuite du dialogue entre la France et l'Allemagne pour mettre en œuvre la CSP conformément à l'article 42.6 du traité de l'Union européenne.

TENDRE VERS UNE AUTONOMIE STRATÉGIQUE DE L'UE DANS LE DOMAINE INDUSTRIEL

L'affirmation de l'UE comme un acteur diplomatique global passe aussi par le développement de l'autonomie stratégique européenne dans le domaine industriel. La capacité des États membres de l'UE à concevoir, développer et produire l'ensemble des équipements et des matériels de guerre nécessaires à la conduite d'une opération armée est une priorité absolue. Les entreprises européennes de défense doivent être en mesure de proposer les meilleurs équipements possibles aux forces armées européennes.

Le développement de l'autonomie stratégique européenne, portée notamment par la France, a vu l'UE prendre plusieurs initiatives qui

devront faire l'objet du soutien des autorités françaises, notamment en matière de recherche et technologies, à l'image des programmes européens de l'Action préparatoire sur la recherche de défense (dotée de 90 millions d'euros sur les trois années de son exécution, 2017-2020, donc de 30 millions d'euros par an qui s'inscrivent dans le budget général de recherche de l'UE, géré par la Commission européenne dans le cadre du programme Horizon 2020 doté au total de 70 milliards d'euros sur la période 2014-2020) et de l'*European Defence Research Programme* (EDRP) (qui pourrait être doté de 500 millions d'euros par an à compter de 2021 dans le neuvième programme-cadre de recherche-développement). Porter la recherche en matière de défense au niveau de l'Union à 500 millions d'euros par an marquerait un effort considérable dans le prochain cadre pluriannuel. En effet, la part du budget de l'UE consacrée à la recherche passerait ainsi à 5 %. À ce montant spécifiquement alloué par l'UE, il faut ajouter les dépenses nationales de recherche des États membres.

L'autonomie stratégique européenne, promue par l'EDRP, est également une réponse à la publication en 2014 de la *Third Offset Strategy*, dotée de 18 milliards de dollars pour la période 2017-2021, dont l'ambition est de donner aux industries de défense américaines une longueur d'avance supplémentaire sur l'UE et le reste du monde en encourageant l'innovation capacitaire, la recherche et technologies (R&T) et la recherche et développement (R&D). Nous devons être prêts à affronter une situation qui pourrait, à l'horizon 2030, être très dommageable pour l'industrie de défense européenne. Une réflexion portée par la Commission européenne et les États membres doit œuvrer à moderniser le système européen d'innovation de défense, mais également tirer dès 2018 les premiers enseignements de l'organisation de l'Action préparatoire sur la recherche de défense.

L'UE, les États membres et les entreprises doivent œuvrer de concert pour se maintenir à la frontière technologique. Cette ambition stratégique passe par le développement de filières technologiques stratégiques autonomes pour les entreprises européennes, mais également par des investissements majeurs des États membres dans l'enseignement supérieur et dans la recherche publique. En outre, une politique communautaire sur l'autonomie stratégique concernant l'accès aux ressources rares (métaux, terres rares, etc.) sera d'une importance vitale à mesure que l'accès à certaines ressources s'amenuisera.

À l'instar des groupes de défense de taille mondiale, l'UE et les États membres doivent rendre possible la concentration des moyens financiers sur les programmes stratégiques permettant, *in fine*, de garantir l'autonomie stratégique européenne. Pour ce faire, il est nécessaire qu'ils conduisent une politique industrielle de défense active en accroissant significativement leur effort de R&T de défense au niveau national et au niveau européen, et en appuyant toutes les initiatives visant à mettre en place un fonds de recherche de défense financé sur le budget communautaire. Par ailleurs, il faut tirer profit des synergies pouvant exister entre recherche civile et recherche militaire pour toutes les technologies qui peuvent avoir une utilisation duale.

Créer une réelle industrie européenne de défense

La France devra soutenir l'UE, et notamment la Commission européenne, afin d'encourager :

- une plus grande convergence et un accroissement des interactions européennes entre le secteur de la défense et le monde académique et de la recherche ;
- l'identification et le développement des filières technologiques et d'approvisionnement – notamment en matières premières – et des filières industrielles de défense nécessaires à l'autonomie stratégique européenne, y compris dans le domaine du renseignement ;
- l'augmentation du nombre d'équipements européens développés et acquis en commun (avec un objectif de 35 % du budget d'équipement des armées d'ici à dix ans) ;
- le renforcement des budgets consacrés aux recherches de technologies d'importance stratégique afin de prévenir les ruptures d'approvisionnement en composants critiques produits hors de l'UE, et donc d'assurer la sécurité des approvisionnements des États européens ;
- la convergence, à travers l'Action préparatoire, vers un véritable budget de recherche qui supporte la comparaison avec l'effort américain.

METTRE LES RELATIONS BILATÉRALES ET LES COOPÉRATIONS INDUSTRIELLES AU SERVICE DE L'AUTONOMIE STRATÉGIQUE EUROPÉENNE

LES RELATIONS BILATÉRALES : DES LEVIERS D'INFLUENCE ET DE CONVERGENCE

L'action diplomatique de la France dans les enceintes internationales, tant dans l'UE qu'à l'OTAN, reste indissociable des relations bilatérales entretenues avec nos partenaires stratégiques et nos partenaires économiques. Le choix des citoyens britanniques de voter contre le maintien du Royaume-Uni dans l'UE est un facteur d'incertitude majeur tant aux plans économique, politique que stratégique. Le Brexit est un véritable élément de disruption pour la relation franco-britannique.

Le traité de Lancaster House en 2010 a représenté une étape importante en matière de coopération de défense entre les deux alliés historiques. La dépendance mutuelle consentie entre la France et le Royaume-Uni sur l'armement nucléaire, avec la création des centres de Valduc et d'Aldermaston, constitue un rapprochement stratégique et historique. La ratification par les Parlements britannique et français de l'accord intergouvernemental sur la création de centres d'excellence conjoints, en France et au Royaume-Uni, sur la conception, le développement, la production et l'exportation de missiles est également

la marque d'une volonté politique forte en faveur d'un rapprochement entre les deux premières puissances militaires européennes. Il conviendra à la fois de maintenir un volet ambitieux de coopération militaire dans le cadre des futures relations UE-Royaume-Uni, et de préserver, réaffirmer et réinventer le lien militaire franco-britannique. La France devra y veiller avec vigilance dans le cadre des négociations du Brexit.

L'Allemagne et la France ont fait converger leurs espoirs et leurs ambitions vers une communauté d'intérêt : l'Union européenne. Principales puissances économiques et financières, principales forces armées de l'UE après le Brexit, principaux acteurs diplomatiques de l'espace continental, elles doivent être, plus que jamais, le véritable moteur de l'intégration européenne. Au plan diplomatique, elles ont porté conjointement les négociations en format Normandie (avec la Russie et l'Ukraine) et ont été les acteurs essentiels des accords de Minsk II. Elles opèrent ensemble au Sahel, où les forces armées allemandes ont intégré les forces onusiennes de la mission des Nations unies au Mali (Minusma). Aujourd'hui, nos pays font front commun face au terrorisme – l'Allemagne est intervenue en soutien des opérations françaises dans le cadre de l'article 42.7 du traité de l'Union européenne, activé après les attentats de novembre 2015. Ils offrent également un appui aux États orientaux et nordiques face à la Russie. Cette convergence franco-allemande s'est traduite par les propositions portées par Jean-Yves Le Drian et Ursula von der Leyen, après le Brexit, pour relancer l'Europe de la défense.

Préserver la défense européenne du Brexit et renforcer la relation franco-allemande

Dans le cadre de la relation franco-britannique, la France doit :

- veiller à ce que la négociation du Brexit préserve le cadre d'un partenariat diplomatique, militaire et de sécurité entre l'UE et le Royaume-Uni, et entre la France et le Royaume-Uni, y compris dans le domaine des industries de défense ;
- œuvrer auprès des autorités britanniques pour que celles-ci restent impliquées dans la PSDC.

Dans le cadre de la relation franco-allemande, elle devra :

- agir de concert avec l'Allemagne pour soutenir des innovations en matière de financement au sein de la zone euro, mais également dans l'UE, pour créer de nouveaux leviers économiques et financiers facilitant les investissements dans la recherche de défense et l'acquisition de capacités ;
- œuvrer, grâce à sa relation bilatérale privilégiée avec l'Allemagne, au renforcement de la défense européenne, en bonne articulation avec l'OTAN.

LA RESTRUCTURATION ET LE FINANCEMENT DE L'INDUSTRIE EUROPÉENNE DE DÉFENSE

L'action de la France pour créer une Base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE) souveraine et autonome revêt un caractère historique et stratégique. Historiquement, l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni sont des États qui ont su se doter d'une industrie de pointe pour assurer les besoins de leurs forces armées. Les

entreprises des trois pays évoluent depuis de nombreuses décennies à la frontière technologique, mais se livrent également des guerres commerciales féroces et fratricides. L'histoire récente est jalonnée de grandes confrontations industrielles : le projet avion de combat du futur des années 1980 qui mit aux prises l'Eurofighter et le Rafale ; le char Léopard 2 de Krauss-Maffei Wegmann et le char Leclerc de Nexter depuis le milieu des années 1990 ; et, plus récemment, les sous-marins produits par DCNS et TKMS. Ces oppositions ont eu pour effet d'affaiblir les capacités industrielles des groupes européens – dont les marges furent rabotées au profit d'offres plus compétitives – au bénéfice des grands industriels américains qui disposent du premier marché mondial et d'une capacité d'investissement renforcée, et qui jouissent de leurs exportations sur le marché européen (comme le montre le succès à l'exportation de l'avion de combat Joint Strike Fighter F-35 de Lockheed Martin).

Les entreprises européennes et les gouvernements européens doivent mettre en œuvre une politique ambitieuse et ciblée de consolidation industrielle dans le domaine de la défense. C'est une nécessité stratégique pour assurer la pérennité de l'industrie de défense européenne à l'horizon 2030-2035. Les consolidations industrielles européennes sont indispensables pour créer des groupes de défense d'une taille suffisante pour être concurrentiels face aux États-Unis, à la Russie, à la Chine et aux pays émergents. De nouvelles consolidations industrielles, à l'image de la fusion Nexter-KMW, doivent être envisagées dans les domaines terrestre, naval, aéronautique, équipementier et des missiles. Cette politique de consolidation industrielle permettra en outre aux États membres de l'UE de réduire progressivement le nombre de systèmes d'armes opérationnels de même type dans les forces armées, d'optimiser le maintien en condition

opérationnel, de réduire les dépendances technologiques avec des États tiers et de renforcer l'interopérabilité des forces.

Si le risque de décrochage technologique pour les entreprises européennes est à craindre à un horizon de quinze ans, une autre menace, celle-ci immédiate, pèse sur la capacité des États européens à produire de manière souveraine leurs systèmes d'armes. Ce risque est la perte de contrôle sur des « pépites » industrielles, mais également sur de grands groupes, par l'entrée non contrôlée de capitaux étrangers au capital de ces entreprises. Qu'il s'agisse de fonds souverains, de fonds d'investissement ou d'entreprises étrangères, nombre d'entreprises européennes, notamment les plus innovantes, suscitent les convoitises d'investisseurs extra-européens. Les risques de pillage technologique et de dissémination de résultats de travaux de recherche sont particulièrement importants, et constituent des défis majeurs pour tous les acteurs français et européens de la protection des potentiels scientifiques, mais également techniques.

La compétitivité des entreprises du secteur de la défense, mais également de la sécurité, souffre depuis de nombreuses années de difficultés d'accès au financement des banques européennes. Ces dernières craignent systématiquement de tomber sous le coup des réglementations financières internationales, mais également européennes et américaines. Les difficultés dans l'accès aux financements d'institutions bancaires européennes poussent les entreprises européennes à se tourner vers des acteurs économiques extra-européens, notamment en Russie, à Singapour ou au Moyen-Orient. Cela représente une atteinte majeure à la souveraineté des États européens.

Dans ce contexte, l'action de la France, en coordination avec les États membres de l'UE, doit être déterminée et implacable : l'entrée dans le capital d'une entreprise européenne liée, de près ou de loin, à l'industrie de défense doit être fermement encadrée. La plus haute vigilance doit être exercée tant par les États membres que par la Commission européenne dans les entrées au capital des groupes de défense européens, mais également dans les capitaux des entreprises appartenant à la chaîne d'approvisionnement. Si un cadre réglementaire très contraignant peut s'avérer problématique pour une entreprise en recherche de capitaux, l'UE se doit de développer les instruments financiers idoines pour permettre l'accès des entreprises aux capitaux nécessaires à leur croissance.

Face au phénomène de *over compliance* bancaire, la France doit inviter l'UE à prendre des initiatives structurantes. La création d'une banque européenne dont la mission serait d'octroyer des prêts aux groupes de défense afin que ceux-ci puissent répondre à des appels d'offres européens, mais également extra-européens, est indispensable. Afin d'échapper aux contraintes réglementaires américaines, les opérations devront être effectuées dans d'autres devises que le dollar américain. Cette indépendance bancaire, cette mise à l'abri des poursuites de la justice américaine sont d'un intérêt stratégique pour que l'UE s'affranchisse de l'extraterritorialité des lois américaines.

L'accès au Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS), aussi connu sous le nom de plan Juncker, par les entreprises – notamment petites et moyennes – du secteur de la défense pourrait faciliter l'accès aux capitaux et rendre possibles des investissements aujourd'hui difficiles. Par ailleurs, un accès facilité aux capitaux du FEIS permettrait à certaines entreprises innovantes de conserver leurs

activités dans l'UE. En effet, maintenir des start-up dans l'UE et fluidifier leur accès aux capitaux est fondamental face à un marché hautement concurrentiel. Fin 2016, seuls 25 % des fonds affectés au FEIS avaient été engagés. L'accès des entreprises du secteur de la défense à ce type de financement n'est donc pas de nature à réduire les capacités d'investissement de l'UE. Bien au contraire, cela augmentera la capacité d'absorption des financements par les acteurs industriels et accentuera l'effet du FEIS sur la croissance et l'emploi dans l'UE.

L'une des initiatives les plus innovantes, portée par les gouverneurs de la Banque de France et de la Bundesbank, porte sur la création d'une Union de financement et d'investissement (UFI). Considérant que les entreprises européennes sont dans la nécessité de trouver des investissements plus innovants afin de rester à la frontière technologique et de générer plus de croissance, mais qu'elles sont confrontées à des investisseurs peu désireux de prendre des risques et sont contraintes de s'endetter, l'ambition de l'UFI est de créer une synergie entre le plan Juncker (FEIS), les marchés de capitaux de la zone euro et l'Union bancaire afin de mobiliser l'épargne abondante en faveur de l'investissement. Il s'agit de permettre aux entreprises, notamment les plus innovantes, de trouver des investisseurs de long terme afin de renforcer significativement leurs capacités à se financer en fonds propres (ce qui permettrait de réduire le financement par endettement). Elles pourraient ainsi innover davantage. L'UFI aurait pour mission d'orienter l'épargne surabondante dans la zone euro vers les investissements productifs, tout en exerçant une vigilance majeure sur les investissements des groupes financiers et les risques de pillage technologique induits.

Soutenir la consolidation de l'industrie européenne de défense

La France soutiendra :

- le contrôle des prises de participation extra-européennes dans les entreprises d'intérêt stratégique ;
- la création d'un Fonds européen d'investissement en faveur des petites et moyennes entreprises concourant à la souveraineté de la Base industrielle et technologique de défense européenne, apte à offrir des solutions de financement souveraines ;
- la création d'un Fonds souverain européen, dont la mission sera d'entrer au capital des entreprises extra-européennes d'intérêt pour l'autonomie stratégique de l'UE ;
- les projets de consolidation industrielle entre entreprises des États membres de l'UE ; chaque État membre devra développer le dialogue avec les actionnaires de contrôle nationaux (familiaux et institutionnels) afin de préserver au mieux les intérêts de l'État (comme dans le cas de la sortie de Dassault Aviation du capital d'Airbus, concertée avec l'État) ;
- l'ouverture du Fonds européen pour les investissements stratégiques aux petites et moyennes entreprises issues de la BITDE ;
- l'intégration des entreprises liées à la défense et à la sécurité dans les programmes de financement communautaires prévus par l'UFI ;
- la création d'une Agence européenne des participations communautaires (inspirée de l'Agence des participations de l'État) dont la mission sera d'entrer au capital des entreprises et dont la portée européenne permettra de limiter les risques de protectionnisme ;
- la création d'un service européen d'intelligence économique, œuvrant de concert avec les services de renseignement des États membres

pour identifier les flux d'investissements entrant dans les capitaux des entreprises concourant à la BITDE ou à une filière industrielle stratégique.

LES AGENCES INTERÉTATIQUES EN CHARGE DES CONVERGENCES INDUSTRIELLES

Le développement d'une BITDE souveraine et autonome constitue désormais l'enjeu majeur pour l'UE si elle souhaite que son industrie se maintienne à la frontière technologique. La capacité pour les entreprises basées dans l'UE à innover et à concevoir, produire, entretenir et exporter des matériels de guerre en toute souveraineté est d'une importance stratégique. Pour y parvenir, l'UE – et, avant tout, les États membres – doit accepter d'œuvrer à l'harmonisation des cadres légaux, réglementaires et financiers applicables, mais également de jouer un plus grand rôle à l'avenir.

Le renforcement de la BITDE passe nécessairement par l'identification et l'affirmation d'ambitions capacitaires, mais également par la lutte contre la multiplication et la duplication de systèmes d'armes par plusieurs États membres. Cette étape préalable obligera l'UE à se doter d'une capacité forte à définir les systèmes d'armes qui seront incontournables dans le futur. À cette fin, elle devra faire converger les besoins opérationnels des États et lancer les futurs programmes en coopération. Cette fonction d'anticipation peut être assurée en s'appuyant sur l'Agence européenne de défense (AED) – laquelle sera à même d'orienter les fonds consacrés à la recherche

vers les sujets d'intérêt stratégique et en cohérence avec les efforts des États membres –, sur les agences nationales d'acquisition de systèmes d'armes, en lien avec la Commission européenne, et sur l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAr).

L'OCCAr s'appuie sur un groupe d'États membres de l'UE et de pays extra-communautaires (notamment la Turquie et bientôt le Royaume-Uni) afin de piloter le développement de projets capacitaires en coopération. Il s'agit d'une maîtrise d'œuvre interétatique où les coopérations se font à la carte. Cette coopération structurée permanente qui ne dit pas son nom a déjà offert de réels succès, à l'image de programmes tels que l'A400M, les frégates multimissions (FREMM) et l'hélicoptère NH90. Pour autant, les principaux points cardinaux des programmes en coopération que sont les justes retours sur investissement en matière d'emplois, de technologies, de responsabilité dans les programmes, d'implication d'industriels nationaux ainsi que la multiplication des capacités ont créé d'immenses difficultés dans l'organisation des programmes industriels, menaçant parfois la pérennité du programme lui-même. Les programmes en coopération, lorsqu'ils sont lancés, doivent être confiés à un consortium d'industriels où seule l'OCCAr aura un rôle actif à jouer. Cette externalisation permettra au consortium industriel de bâtir le programme le plus cohérent aux plans économique et industriel. Il est nécessaire également de poursuivre le rapprochement entre les forces armées des États membres participants afin de constituer des corpus de doctrines conjoints et de faire converger les besoins opérationnels afin de réduire le nombre de déclinaisons pour chaque nouveau système d'armes.

L'AED est l'unique agence européenne institutionnalisée en matière de défense, ce qui en fait l'acteur de référence dans l'UE. Toutefois,

ses moyens et ses missions restent limités. Sous l'impulsion du Conseil européen et du Conseil des Affaires étrangères, cette agence connaît un regain d'intérêt depuis 2012 et sera au cœur de la mise en œuvre de la *Global Strategy* de l'UE. Ainsi, en coordination avec les États membres, l'AED sera en charge du *Coordinated Annual Review on Defence* (CARD) afin d'apporter plus de transparence sur les investissements des États en matière de défense et d'identifier en amont les potentielles lacunes à venir. En outre, le plan d'action pour la défense européenne (EDAP) fait de l'AED un acteur majeur de la recherche européenne en matière de défense.

La coordination entre l'OCCAr et l'AED sera indispensable, voire stratégique, pour lutter contre les possibles doublons en matière de développement de programmes. En effet, il revient à l'AED d'identifier les lacunes capacitaires et à l'OCCAr de conduire les programmes afin de combler ces lacunes. Cette coopération sera d'autant plus complexe que la présence de la Turquie dans l'OCCAr pourrait provoquer des frictions importantes et créer un risque de dissémination des résultats de R&D et de R&T.

Favoriser les programmes en coopération à travers les agences interétatiques

La France s'attachera à :

- accroître le poids de la recherche et développement en coopération et fixer l'objectif de 10 % de recherche en coopération en 2020 et de 15 % en 2022 ;
- soutenir significativement l'exemption de TVA pour les programmes de recherche en coopération afin que la mesure soit adoptée dans tous les États membres ;
- utiliser pleinement les flexibilités offertes par les agences interétatiques existantes telles que l'AED et l'OCCAr ;
- renforcer les capacités de l'OCCAr dans la conduite de programmes afin d'en faire une Agence européenne en charge de la maîtrise d'ouvrage des programmes de défense ;
- étudier et, le cas échéant, soutenir le développement d'un fonds de roulement dédié au financement des projets sélectionnés par l'AED afin de pallier la défaillance budgétaire d'un État partie au projet ;
- soutenir la présence du Royaume-Uni dans l'AED et dans l'OCCAr.

LES INSTRUMENTS FINANCIERS, CLÉ DE VOÛTE DE L'ARCHITECTURE DES FUTURS INVESTISSEMENTS DE DÉFENSE

Les Conseils européens consacrés à la défense en 2013, 2015 et 2016 ont mis l'accent sur la nécessité de donner à l'UE les moyens financiers nécessaires pour renforcer les investissements de défense. C'est à ce

titre que l'Action préparatoire sur la recherche de défense a été lancée. Elle peut être dotée de près de 90 millions d'euros pour la période 2017-2020, la priorité des États membres et de la Commission européenne étant moins de financer des innovations structurantes pour nos forces que d'inventer une gouvernance spécifique à même de répondre aux problématiques du financement de programmes de défense.

Si, en matière d'innovation, l'Action préparatoire sur la recherche de défense constitue un premier jalon significatif, le véritable projet structurant sera l'*European Defence Research Programme* (EDRP). L'Action préparatoire, et le retour d'expérience qui en sera fait, permettra d'améliorer les méthodes de financement, mais également de gouvernance pour l'EDRP, et tout particulièrement pour les activités de recherche en matière de défense. L'ambition de la Commission européenne, portée également par la France, est de financer la R&T de défense à hauteur de 500 millions d'euros par an dès 2021. L'objectif est de répondre à un double défi : mettre un terme à l'érosion des budgets nationaux en matière de recherche et technologie et limiter les effets d'un écart technologique entre les entreprises de l'UE et les entreprises américaines. Toutefois, il importe que l'EDRP constitue une action de financement complémentaire des financements nationaux de recherche. Aussi les États membres devront-ils s'engager à maintenir leurs propres efforts de recherche.

L'*European Defence Action Plan* (EDAP) prévoit également un volet capacitaire doté potentiellement de contributions nationales volontaires à hauteur de 5 milliards d'euros par an afin de financer des développements et des acquisitions de matériels en commun. L'idée d'un fonds européen de défense et de sécurité pour mutualiser en partie les dépenses de défense n'est pas neuve. Elle a été récemment portée par

l'ancien ministre Thierry Breton, qui y voit aussi un moyen de créer une capacité d'endettement au niveau européen et de diminuer l'endettement des États en apurant les dettes passées liées à la défense. La proposition de la Commission européenne est moins ambitieuse, puisqu'elle se limite aux dépenses futures. Elle concerne l'acquisition de capacités par les États membres et a pour vocation de combler les lacunes capacitaires identifiées au niveau européen. Là aussi, il importera que ce fonds capacitaire géré au niveau européen s'ajoute aux financements nationaux existants, dans le cadre de l'objectif de porter à 2 % du PIB l'effort de défense dans l'UE. Il permettra à la fois de stimuler la coopération pour le développement et la production de matériels en commun, et de renforcer les capacités européennes globales.

Si l'on regarde ces montants de manière globale, les 500 millions d'euros en matière de recherche de défense et les 5 milliards d'euros pour les capacités acquises en commun aboutiront à un montant total de 5,5 milliards d'euros par an, qui ne constitueront qu'une partie de l'effort additionnel de défense nécessaire au niveau de l'UE (pour mémoire, les États-Unis se sont déjà engagés à augmenter leur budget de défense d'au moins 18 milliards de dollars par an).

L'UE devra éviter un écueil majeur. Les investissements communautaires consentis en matière de recherche de défense et dans le cadre du volet capacitaire de l'EDAP ne doivent pas être l'occasion d'une captation des ressources communautaires par les industries américaines. L'attribution de fonds communautaires à l'acquisition de matériels de guerre, par exemple par le canal de l'Agence européenne de défense, doit s'accompagner d'un *Buy European Act* afin de se cantonner aux entreprises européennes, sans lien avec des groupes industriels américains basés dans l'UE et pour lesquels il est impossible

de s'assurer que les travaux de recherche sont conduits dans l'espace communautaire. Par ailleurs, les filiales européennes de groupes américains, les groupes européens commercialisant des technologies américaines, notamment si elles relèvent des réglementations *International Traffic in Arms Regulations* (ITAR) et *Export Administration Regulation* (EAR), ne pourront pas bénéficier des fonds communautaires.

Mobiliser le budget européen de la défense

La France soutiendra :

- la sanctuarisation des financements proposés par la Commission européenne, dans le cadre du budget européen et en addition aux efforts nationaux pour la recherche militaire (500 millions par an) et le fonds capacitaire (5 milliards par an) ;
- la création d'un *Buy European Act* appliqué aux financements européens afin d'empêcher leur fuite vers l'industrie américaine.

UNE POLITIQUE D'EXPORTATION COORDONNÉE

L'émergence d'une BITDE structurée, autonome et souveraine est un enjeu stratégique. Les investissements publics et privés en matière de recherche sont un facteur essentiel au développement de l'autonomie stratégique européenne. Pourtant, la recherche n'est pas l'unique levier contribuant au développement de la souveraineté européenne. Le renforcement de la BITDE repose avant tout sur la compétitivité des entreprises européennes. Cette compétitivité s'appuie sur les investissements de recherche consentis par les entreprises en innovant sur fonds

propres – idéalement –, mais également sur l'aptitude des entreprises à concourir à des appels d'offres internationaux.

À l'horizon 2030, l'UE et les États-Unis bénéficieront toujours de la supériorité technologique et les entreprises européennes lutteront toujours pour se maintenir à la frontière technologique. Néanmoins, les stratégies de rattrapage ou de retour sur le marché de nombreux États paieront. Russie, Chine, Turquie, Inde, Japon ou Corée du Sud seront en concurrence avec les groupes européens. Dans ce contexte, les entreprises européennes doivent pouvoir peser de tout leur poids face à des concurrents susceptibles de menacer nos accès au marché, à certaines matières premières et, à terme, de porter atteinte à la compétitivité des entreprises européennes. En effet, des entreprises non européennes qui axent en 2017 leurs stratégies commerciales sur une compétitivité prix seront en mesure de concurrencer nos entreprises à la frontière technologique d'ici à 2030. À cet égard, la promotion de partenariats stratégiques par l'Union européenne, mais également par ses États membres, et par des États associés comme le Royaume-Uni, et des actions résolues en faveur de la recherche sont de nature à préserver le poids de l'industrie européenne et à assurer aux forces armées européennes la livraison de matériels de guerre performants au plan opérationnel, à des prix qui resteront acceptables car soumis à la concurrence.

Les succès à l'exportation des entreprises européennes passent nécessairement par une harmonisation ou, *a minima*, par un rapprochement des politiques d'exportation des matériels de guerre produits dans l'UE. C'est dans cet esprit que la France et l'Allemagne doivent soutenir la Commission européenne dans son ambition de fluidifier les échanges intracommunautaires et de créer une véritable

chaîne d'approvisionnement européenne intégrée. Le défi pour les États européens n'est pas de s'accorder sur les pays vers lesquels les exportations extra-européennes sont autorisées, mais d'identifier les États clients pouvant faire l'objet des compromis politiques, dans le respect des accords et traités internationaux, et tout particulièrement avec la position commune de l'UE de 2008 encadrant les exportations de matériels de guerre.

La fluidification des transferts intracommunautaires doit s'accompagner d'une coordination renforcée des procédures de contrôle des exportations. La capacité de l'UE à investiguer et, le cas échéant, à sanctionner des entreprises non européennes en infraction avec le droit européen et les droits nationaux et la possibilité pour le Parlement européen de voter des sanctions contre un État client ayant détourné un équipement européen garantiront aux États membres de l'UE un très haut standard de sécurité dans les exportations. Cela facilitera d'autant la possibilité pour la BITDE de renforcer les échanges intracommunautaires. Toutefois, la politique d'exportation d'un État membre s'inscrit dans des rapports stratégiques entre deux États. Le renforcement du contrôle européen ne doit pas remettre en cause la liberté pour les États membres d'exporter un matériel de guerre. Il s'agit d'un choix souverain.

Renforcer et protéger les exportations en matière de défense

La France doit s'engager à :

- inciter la zone euro à créer une banque européenne de soutien aux exportations de matériels produits en commun ;
- appliquer la réciprocité systématique à l'égard des États-Unis dans le respect des normes européennes ;
- élaborer des lignes directrices pour l'exportation des matériels de guerre produits en commun ;
- soutenir le renforcement de la BITDE, et notamment la fluidification des transferts intracommunautaires.

CONCLUSION

Le contexte stratégique actuel représente une opportunité historique pour renforcer l'Europe de la défense, l'autonomie stratégique de l'Europe et la capacité des Européens à influencer leur environnement pour accroître leur sécurité. Les mesures proposées dans ce rapport ont un coût. Ce coût doit être assumé dans le cadre de l'engagement à porter l'effort de défense des pays européens à 2 % de leur PIB, et cette dépense doit se traduire par un développement des moyens et des instruments au niveau européen.

Pour être couronné de succès, cet approfondissement de l'Europe de la défense devra surmonter deux écueils : celui de l'illusion d'une indépendance complète de l'Europe par rapport aux États-Unis et à l'OTAN ; celui de l'absence d'une culture stratégique européenne, qui conduirait à s'abandonner à une dépendance confortable.

Le renforcement de la Base industrielle et technologique de défense européenne ne répond pas seulement à une vision sécuritaire. C'est aussi un moyen de créer des emplois, de stimuler la recherche et ses retombées civiles, d'intégrer davantage l'industrie européenne, et de relancer la croissance. Il ne s'agit pas de militariser l'Union européenne, mais de se donner les moyens de notre sécurité, car les armes ne sont jamais plus efficaces que lorsqu'elles n'ont pas besoin d'être utilisées.

TABLE DES MATIÈRES

Propos liminaires	7
L'Union européenne : du rôle d'acteur économique à celui d'acteur stratégique	9
Vers une plus grande cohésion stratégique de l'Union européenne	9
Vers une défense européenne plus forte et cohérente avec l'OTAN	13
Tendre vers une autonomie stratégique de l'UE dans le domaine industriel	16
Mettre les relations bilatérales et les coopérations industrielles au service de l'autonomie stratégique européenne	21
Les relations bilatérales : des leviers d'influence et de convergence	21
La restructuration et le financement de l'industrie européenne de défense	23
Les agences interétatiques en charge des convergences industrielles	29
Les instruments financiers, clé de voûte de l'architecture des futurs investissements de défense	32
Une politique d'exportation coordonnée	35
Conclusion	39

COLLECTION DIRIGÉE PAR GILLES FINCHELSTEIN
ET LAURENT COHEN

© ÉDITIONS FONDATION JEAN-JAURÈS
12, CITÉ MALESHERBES - 75009 PARIS

© FEPS - FONDATION EUROPÉENNE D'ÉTUDES PROGRESSISTES
40, RUE MONTOYER - 1000 BRUXELLES

Une publication conjointe de la Fondation Jean-Jaurès
et de la Fondation européenne d'études progressistes,
avec le soutien du Parlement européen



Réalisation : REFLETS GRAPHICS
MAI 2017

ÉLISABETH GUIGOU
GWENDAL ROUILLARD

LES INDUSTRIES EUROPÉENNES DE DÉFENSE

Dans un contexte géopolitique dégradé, l'Union européenne doit, pour s'affirmer comme un acteur de la sécurité internationale, s'appuyer sur l'autonomie stratégique européenne en matière industrielle. C'est la clé pour renforcer la souveraineté européenne et faire des entreprises européennes des acteurs compétitifs dans la mondialisation.

Dans cet essai, Élisabeth Guigou et Gwendal Rouillard avancent des propositions qui sont autant de pistes pour faire de l'Union européenne une puissance globale respectée.

Élisabeth Guigou est députée de Seine-Saint-Denis, présidente de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, coprésidente d'Europartenaires et ancienne ministre.

Gwendal Rouillard est député du Morbihan, directeur de l'Observatoire de la défense de la Fondation Jean-Jaurès et président de l'association Orion.

www.jean-jaures.org

