

The logo of the Fondation Concorde is a light blue circle containing two overlapping curved lines, one orange and one blue. It is positioned in the center of the page, below a large orange circle and above the text 'FONDATION CONCORDE'.

FONDATION
CONCORDE

Mai 2021

Défense

Les enjeux de la présidence
française du Conseil
de l'Union européenne

•
Travaux de la Commission Défense
de la Fondation Concorde

Avant-propos

Une occasion à saisir



La France aura la responsabilité de la présidence du Conseil de l'Union européenne au premier semestre 2022. Cette présidence constitue une opportunité pour faire progresser la construction de la défense européenne, car elle s'inscrit dans un moment clé de la trajectoire initiée depuis 2016 avec l'adoption de la Stratégie globale de l'Union européenne globale (et le Niveau d'Ambition afférent ou « Level of Ambition »), la Coopération Structurée Permanente (CSP) et le lancement du Fonds Européen de Défense (FED). Elle intervient aussi au moment où les travaux sur la Boussole stratégique, engagés lors de la présidence allemande au deuxième semestre 2020, toucheront à leur fin.

La présidence française de l'Union européenne est l'occasion de proposer un agenda spécifique sur la défense, afin de donner aux pays de l'Union européenne les moyens d'une souveraineté européenne renforcée, qui leur confèrera également une crédibilité accrue sur la scène mondiale, ainsi qu'au niveau de l'Alliance atlantique.

Cette note présente une analyse des enjeux de la présidence française du Conseil de l'Union européenne dans la défense et propose des sujets pouvant être mis à l'agenda communautaire à cette occasion, pour poursuivre la dynamique d'approfondissement d'une défense plus autonome de l'Union européenne engagée depuis 2016. ●



Analyse et recommandations

La France est un moteur majeur de la construction d'une défense européenne plus robuste, très souvent en tandem avec l'Allemagne. La présidence française est donc un moment important pour mettre à l'agenda européen des propositions d'approfondissement de la dynamique collective et communautaire. Toutefois, il est important de placer les propositions de la France dans une perspective pleinement européenne pour éviter que ces propositions soient mal comprises.

Trop souvent, et parfois avec raison, les autres Européens considèrent que les propositions françaises sur la défense européenne ne font que refléter des intérêts français. C'est ainsi que peut se comprendre le rejet, parfois violent, du concept d'autonomie stratégique dans beaucoup de pays. Ces derniers considèrent que l'autonomie stratégique est un moyen de détacher les pays européens de la relation aux États-Unis, mais dans leur seul but de les placer sous un leadership français.

S'il faut accepter la critique, c'est aussi pour souligner ce en quoi elle n'est pas fondée, en raison d'une incompréhension entre la France et certains pays de l'Union européenne. La présidence française du Conseil de l'Union européenne constitue une opportunité pour clarifier la feuille de route que la France sou-

haite promouvoir auprès de ses partenaires. La critique à l'encontre du concept d'autonomie stratégique européenne masque toutefois un réel enjeu, partagé par tous les Européens. La relation aux États-Unis est bien entendu centrale pour la sécurité collective en Europe. Personne ne le conteste, d'autant que les Européens dépendent toujours aujourd'hui de moyens américains pour conduire leurs opérations d'envergure. Cependant les Européens, pour être de bons alliés, doivent aussi être force de proposition. Ceci passe en particulier par la capacité à fournir des solutions capacitaires qui répondent aux besoins de l'OTAN.

Devenir plus capables par nous-mêmes dans l'armement ne s'oppose pas à une implication forte des Européens au sein de l'Alliance atlantique. Au contraire, plus les Européens seront capables d'apporter des solutions innovantes et adaptées aux besoins opérationnels, plus ils seront des alliés crédibles pour les États-Unis qui, malgré leur impressionnant effort de défense, ne peuvent pas développer toutes les capacités possibles et imaginables.

Plusieurs exemples montrent que des systèmes conçus en Europe peuvent contribuer à satisfaire des besoins capacitaires aux États-Unis. En Norvège, Kongsberg a ainsi

développé, en partenariat avec Raytheon¹, le missile de croisière antinavire et d'attaque terrestre JSM/NSM (Joint/Naval Strike Missile), qui vient compléter la gamme des missiles conçus aux États-Unis. De même, Airbus Helicopters a proposé son hélicoptère utilitaire léger UH-72 Lakota² à partir d'une plateforme civile, comblant un déficit dans la gamme des capacités disponibles face à ses concurrents américains. D'autres solutions pourraient intervenir à nouveau dans l'avenir, par exemple dans le domaine de l'artillerie.

A contrario, être un bon allié dans l'Alliance atlantique ne signifie pas suivre automatiquement les États-Unis comme un prescripteur des besoins et donc acheter des équipements américains. L'interopérabilité doctrinale et capacitaire ne se réduit pas à dupliquer dans chaque pays européen les concepts américains, accompagnés des équipements conçus

outré-Atlantique. En effet, les besoins de sécurité internationale des Européens sont très largement partagés avec les Américains, mais ils diffèrent en partie également. Ceci explique pourquoi les doctrines et les capacités ne doivent pas nécessairement être identiques tout en restant interopérables. De même, la dissymétrie des moyens budgétaires conduit à des choix militaires et industriels nécessairement différents, car les Européens, présentant eux-mêmes une diversité dans leurs besoins et leurs moyens, ne peuvent pas envisager d'opérer de la même manière que les troupes américaines souvent bien plus équipées.

L'autonomie stratégique ne peut pas ne pas être un projet partagé entre Européens, car la défense du territoire européen ne sera jamais aussi sûre que si elle est mise en œuvre par les Européens eux-mêmes.

Comparaison des efforts militaires en 2019 (milliards d'euros)

	France	UE 26*	États-Unis	Ratio US/UE
Dépenses militaires	44	186	585	x 3,1
Achats d'armement	6	34	112	x 3,3
R&D militaire	5	7	80	x 11,4

* Pays de l'Union européenne hors Danemark, qui n'est pas membre de l'Agence européenne de défense

¹ En juillet 2014, Kongsberg et Raytheon se sont associés afin d'offrir le JSM à l'US Navy pour leurs besoins offensifs anti-surface.

² L'UH-72 est un dérivé militarisé de l'Eurocopter EC145 assemblé par American Eurocopter, aujourd'hui Airbus Helicopters Inc., filiale américaine de la division hélicoptères d'Airbus.

C'est au regard de cet objectif que la France a développé une industrie de défense nationale à partir des années 1950, non pas contre les États-Unis mais pour une pleine maîtrise de la souveraineté nationale, tout en restant très impliquée au sein de l'OTAN et aux côtés de ses alliés après la sortie du Commandement intégré de l'Alliance³ (de manière temporaire entre 1966 et 2009). Cet effort s'est inscrit sur plusieurs décennies. L'accès à une autonomie stratégique a été un chemin difficile, mais cet effort a permis à la France de devenir un allié de premier rang, avec des forces et des capacités remarquables.

Toutefois, ce résultat n'aurait pas pu être atteint vers le milieu des années 1990 si, quatre décennies plus tôt, des choix courageux n'avaient été faits et mis en œuvre de manière progressive et avec une volonté toujours renouvelée. La France doit aujourd'hui inciter ses partenaires européens à s'engager dans un tel effort, qui viendra compléter des choix à plus court terme pour répondre aux besoins immédiats de leur sécurité internationale. Il faut les convaincre que l'enjeu n'est pas de choisir l'un ou l'autre, mais de mener ces efforts conjointement avec l'appui en particulier du FED.

La relation entre l'OTAN et l'Union européenne doit bien entendu être cultivée. La Boussole stratégique n'aurait pas de sens si elle proposait une vision radicalement différente des analyses de long terme établies au sein de l'OTAN. Cependant, l'approche stratégique de l'Union européenne ne doit pas être un

simple « décalque » de la vision otanienne. La vision européenne doit contribuer à la sécurité collective au travers de l'Alliance atlantique, mais elle doit également répondre aux enjeux propres à notre continent et aux attentes de nos citoyens. Les Européens doivent penser leurs défis propres par eux-mêmes, notamment grâce aux réflexions en faveur de la définition de la Boussole stratégique et en se donnant les moyens d'opérationnaliser celle-ci. À cet égard, leurs actions, notamment au travers de l'analyse des besoins puis des projets capacitaires qui seront soutenus par le FED, doivent y répondre.

Au-delà du besoin de penser collectivement les enjeux de sécurité internationale grâce à la Boussole stratégique, pourquoi promouvoir aujourd'hui un agenda spécifique sur les questions de défense pour la présidence française du Conseil de l'Union européenne ?

Au moment où la France et ses partenaires européens s'engagent dans un renouvellement de leurs capacités militaires et dans une adaptation de l'outil de défense face à un environnement géostratégique en transformation, l'effort budgétaire s'annonce conséquent. Il est donc important de tirer le meilleur parti du FED, malgré un budget alloué qui a été réduit par rapport à l'ambition initiale. Chaque euro compte : les approches française et européenne doivent permettre de renforcer l'autonomie stratégique à partir du moment où une bonne coordination en Europe aboutira à une réelle complémentarité des efforts. ●

³ « La France se propose de recouvrer sur son territoire l'entier exercice de sa souveraineté, actuellement entamé par la présence permanente d'éléments militaires alliés ou par l'utilisation habituelle qui est faite de son ciel, de cesser sa participation aux commandements 'intégrés' et de ne plus mettre de forces à la disposition de l'OTAN. » (Charles de Gaulle, Lettre au Président Lyndon Johnson, 7 mars 1966).

Propositions de thématiques défense

L'agenda défense de la présidence française du Conseil de l'Union européenne doit à la fois s'inscrire dans la continuité des actions engagées, notamment sous l'impulsion de la présidence allemande en 2020, tout en donnant un coup d'accélérateur, pour éviter que la défense européenne ne sombre dans les marais de la stagnation, donc de l'échec.

La présidence française du Conseil de l'Union européenne constitue un moment essentiel pour surmonter les réticences de certains pays et pour éviter un changement d'ordre des priorités en raison de la crise sanitaire. Les menaces n'ont pas disparu et elles tendent même à s'accroître. Il est donc important de garder le cap.

Les propositions françaises dans le domaine de la défense doivent permettre de maintenir la tension vers cet objectif légitime qu'est une défense européenne mieux prise en main par les Européens eux-mêmes. ●

Rendre opérationnelle la Boussole stratégique

Les documents de références de la Politique de sécurité et de défense commune publiés en 2003⁴ et 2016⁵ restaient trop généraux, pour ne pas dire vagues, quant aux menaces et surtout à la manière d'y répondre. Ils n'ont donc pas pu donner lieu à des déclinaisons militaires et capacitaires claires et directes. Or les pays européens ont besoin d'un cadrage qui les aide à structurer leurs actions dans la défense au-delà d'une duplication des choix faits par le Pentagone, puisqu'ils ne correspondent pas totalement à leurs enjeux et besoins de sécurité internationale.

La Boussole stratégique constitue le moyen pour définir une stratégie collective de sécurité entre pays de l'Union européenne sur des bases clairement définies et opérationnelles. Ce processus est un formidable outil de convergence entre Européens sur l'analyse des menaces, qui a fait jusqu'ici défaut à l'Union européenne et à ses États-membres. Une telle analyse partagée est essentielle pour que les pays soient en mesure de travailler ensemble et de développer des solutions concrètes pour répondre aux menaces.

La démarche engagée sous la présidence al-

lemande du Conseil de l'Union européenne permet d'analyser ensemble les menaces militaires traditionnelles, y compris la menace nucléaire qui est en résurgence, mais aussi les actions de type « guerre hybride », qui sont en-deçà du seuil de déclenchement d'un conflit (comme l'ont illustré les actions russes en Crimée et dans le Donbass ou certaines attaques cyber difficilement attribuables). Concernant les réponses aux opérations de guerre hybride, l'Union européenne aura d'ailleurs certainement un rôle important à jouer pour compléter l'action de ses pays membres et de l'OTAN.

La réussite du processus de Boussole stratégique est un jalon important dans le renforcement de la défense européenne. La France doit donc agir activement en faveur de sa réussite dès à présent, sans attendre sa présidence, pour que la finalisation du processus se déroule efficacement au premier semestre 2022 et qu'elle puisse décliner les orientations de la Boussole stratégique au travers de propositions d'actions concrètes pendant sa présidence.

Cette visibilité est d'autant plus nécessaire que la Boussole stratégique doit aider la Com-

⁴ Stratégie européenne de sécurité, Une Europe sûre dans un monde meilleur.

⁵ Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union Européenne.

mission et les pays à naviguer vers l'océan bleu du FED (bien qu'il ne soit qu'un instrument parmi d'autres dans la palette de la Commission européenne, qui doit être mobilisée bien au-delà du seul objectif de compétitivité de l'industrie européenne de défense). La définition d'un cadre d'action clair et partagé est une condition sine qua non pour utiliser à bon escient les crédits communautaires et donc pour démontrer la pertinence du FED, ainsi que la possibilité de faire de la défense européenne une réalité.

La présidence française du Conseil de l'Union européenne interviendra alors que les premiers projets du FED auront été sélectionnés et qu'en principe, les appels à propositions pour 2022 auront été validés. Le FED arrivant alors en vitesse de croisière, il pourra développer tout le potentiel que nous pouvons en espérer. Les nouvelles orientations qui pourraient être impulsées par la présidence française permettront donc de définir les priorités pour les cinq dernières années du cadre financier pluriannuel 2021-2027 de l'Union européenne. Les engagements au titre du pro-

gramme de travail correspondant éclaireront, en termes de crédits de paiements, les projets à mener sur la période jusqu'à l'horizon 2030 et au-delà.

Cette deuxième partie du cadre financier actuel est importante, car elle devrait marquer l'arrivée à maturité du FED et donc la possibilité de promouvoir des programmes d'envergure en termes à la fois d'engagement budgétaire et d'ambition capacitaire collective. Le moment pourra être venu, à partir des programmes de travail 2023, de capitaliser sur les premières années et d'accentuer si possible l'efficacité du FED en exploitant toutes les possibilités offertes, tout en visant d'ores et déjà la préparation de l'après 2027.

L'enjeu est double : démontrer que le FED est une réussite et, par là même, garantir que le fonds sera renouvelé au-delà de 2027 et qu'il pourra monter en puissance dans le budget communautaire 2028-2034, avec un financement à l'aune des besoins capacités des pays européens. ●

Converger vers des projets structurants et dimensionnants pour le FED

Le FED a pour objectif de créer un affectio societatis entre Européens et non de venir financer les projets les plus complexes, comme le FCAS ou le MGCS à la place des États. De tels programmes requièrent d'ailleurs des ressources qui vont bien au-delà de l'enveloppe, somme toute modeste, du FED⁶. Il est important de ne pas se tromper de cible dans les projets proposés dans le cadre du FED, notamment en cherchant à faire payer par le budget de l'Union européenne des projets qui relèvent d'un choix national ou plurinational.

L'accent mis par certains pays sur les petits projets ne doit cependant pas entraîner l'excès inverse et conduire à un éparpillement des crédits et une obsession du « retour géographique », dont les effets néfastes ne sont plus à démontrer⁷. Les projets financés par le FED doivent s'articuler autour de projets structurants, qui fédèrent les Européens autour de besoins capacitaires partagés et qui permettent aux entreprises de tous les pays européens de contribuer à la mesure de leurs compétences.

⁶ 8 milliards d'euros sur une période de sept ans, soit une moyenne de 1,14 milliard par an, seulement à partager entre tous les pays de l'Union européenne.

⁷ Cf. Pour en finir avec « l'Europe de la défense », Vers une

L'objectif n'est pas de dépenser plus pour dépenser plus, mais de combler les lacunes capacitaires et de rendre plus robuste et dynamique la BITD européenne, en assurant la convergence des bases industrielles et technologiques nationales au travers des projets financés par le FED. Ceci suppose qu'un bon usage soit fait des crédits communautaires, à la fois par des projets conduisant réellement à des capacités et par des activités stimulant l'innovation, afin de renforcer la souveraineté technologique européenne. Le FED doit en outre être au service de l'efficacité de la coopération au sein de l'Union européenne. À cet égard, la présidence française du Conseil de l'Union européenne pourrait promouvoir les axes suivants :

- Stimuler l'innovation et la prise de risque, qui contribuent à la maîtrise des technologies futures et accompagnent la transition vers l'industrialisation des capacités militaires.
- Jouer un rôle déterminant pour l'amorçage de programmes emblématiques, sous le pilotage d'États membres (à l'instar du drone MALE « Eurodrone »).

défense européenne, Rapport d'information n°713 de Daniel Reiner, Jacques Gautier, André Vallini et Xavier Pintat, Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, Sénat, Paris, 2013.

- Faciliter des efforts de rationalisation de l'offre et de la demande (effet incitatif), par le développement de filières industrielles européennes de pointe.

En somme, il s'agit de poser de bonnes règles de gouvernance, qui éviteront la gabegie de crédits budgétaires déjà trop rares et réduiront le coût de la « non-Europe », estimé par la Commission européenne à quelque 30 milliards d'euros dans le domaine capacitaire. Le lancement de projets communs entre Européens évitera non seulement une dispersion de budgets nationaux, déjà sous contrainte, mais il permettra aussi d'impliquer de nombreux États dans un développement capacitaire partagé et donc de créer un sentiment de solidarité en faveur d'équipements militaires conçus en Europe. Cet affectio societatis fait aujourd'hui défaut et entrave l'émergence d'une BITD réellement européenne.

Les exemples du missile franco-britannique Scalp EG/Storm Shadow ou de l'hélicoptère franco-allemand Tigre hier et des systèmes majeurs de demain, comme FCAS⁸ et MGCS⁹, sont là pour souligner les vertus d'une volonté de coopération et du potentiel d'intégration transnationale de programmes conduisant à une consolidation industrielle.

En résumé, le FED doit contribuer au renforcement de l'autonomie européenne, grâce à une BITD forte et compétitive, en favorisant une approche collective entre acteurs européens autour de projets structurants. Ces projets ne doivent toutefois pas être

trop complexes, ce qui exclurait d'emblée des pans entiers de la base industrielle et technologique européenne de défense. De même, des projets trop petits ou morcelés ont un faible effet d'entraînement pour unifier les bases industrielles de défense à l'échelle européenne, contrairement à des projets structurants.

Le défi pour le FED est de conduire une transition de chaînes de valeur très nationales dans l'armement (forte verticalisation et construction en silos) vers des chaînes de valeur ouvertes et croisées entre pays de l'Union européenne (décloisonnement horizontal). La Commission européenne et les ministères nationaux de la Défense doivent mettre en place une politique d'accompagnement de cette transition pour trouver le bon équilibre entre les attentes des différents acteurs de l'industrie et créer des débouchés concrets : harmonisation de besoins, intention de coopérer pour acquérir le produit final.

Une solution consiste à favoriser des rapprochements entre PME et ETI au sein de l'Union européenne et contribuer ainsi à la constitution de filières transfrontières et à la montée en gamme des entreprises, notamment de rang 2, de l'écosystème de défense européen. La consolidation a, en effet, jusqu'ici presque exclusivement concerné les intégrateurs en Europe. La robustesse et la résilience des chaînes de valeur dans leur globalité nécessitent que tous les maillons de la chaîne se consolident. Cette dynamique doit permettre de créer ou de renforcer des pôles d'excel-

⁸ FCAS : Future combat air systems, successeur des avions de combat Rafale ou Eurofighter, ainsi que d'un ensemble de systèmes aéroportés habités ou non habités.

⁹ MGCS : Main ground combat systems, successeur des véhicules de combat Leclerc ou Leopard 2 et d'autres véhicules terrestres.

lence de taille européenne, qui bénéficient des ressources et des commandes pour garantir leur pérennité et leur capacité d'innovation. La création des centres d'excellence franco-britanniques que MBDA a mis en place suite aux accords de Lancaster House (2010) peut servir d'exemple.

Afin de permettre une telle structuration de filières industrielles européennes dans l'armement, les actions financées par le FED doivent enfin s'inscrire dans la durée. Le cadre finan-

cier pluriannuel de l'Union européenne constitue en soi un magnifique outil de planification budgétaire sur le long terme, puisque son budget est figé sur une durée de sept années... Il est important que le recours à des financements pluriannuels puisse être envisagé pour lancer des projets ambitieux sans assécher le budget du FED et en évitant le risque de saupoudrage des moyens sur des consortia trop larges pour des raisons principalement d'acceptabilité politique (liée au principe de « retour géographique » déjà mentionné). ●

Faire de la défense un acteur clé de la souveraineté industrielle et technologique

La présidence française du Conseil de l'Union européenne doit servir à donner un élan politique accru à l'objectif d'autonomie stratégique européenne. Cette dernière ne peut pas se concevoir comme purement militaire, car les technologies et les activités industrielles servant à la souveraineté sont en grande partie duales, c'est-à-dire utilisées pour les besoins à la fois de la défense et du civil.

Le meilleur exemple au cœur de l'actualité est celui des microprocesseurs, sans lesquels ni l'économie, ni la défense ne peuvent être efficaces si elles sont mobilisées séparément sur cet enjeu. Le domaine de l'électronique illustre l'intérêt de combiner plusieurs leviers, soutien aux investissements et financement par la puissance publique, y compris sous forme de subventions, pour créer les conditions nécessaires à l'autonomie européenne et à la sécurité des approvisionnements sur le long terme.

La France devrait impulser une nouvelle approche de la question de la souveraineté européenne à l'occasion de la présidence française du Conseil de l'Union européenne, pour aller au-delà des positions de principe et de concept. Une véritable rupture dans le discours est nécessaire pour lancer des actions concrètes, notamment afin de convaincre les

États membres des enjeux et avantages autour de trois aspects :

- **Le statut de l'Union européenne comme partenaire stratégique** dans le nouvel ordre géopolitique et géoéconomique mondial constitue un enjeu qui intéresse indéniablement tous les pays, même s'ils n'en ont pas toujours pleinement conscience, de manière à défendre leurs intérêts dans le concert des nations et être acteurs de leur destinée, plutôt que subir les décisions de grandes puissances hors d'Europe.
- **Le renforcement du lien transatlantique**, avec une logique de partage équitable du fardeau de défense. Les Européens doivent mobiliser leurs instruments et mécanismes budgétaires et de coopération pour contribuer à l'effort capacitaire, au travers de filières industrielles de défense en Europe, tout en étant prescripteurs de leurs propres besoins.
- **Une stratégie industrielle et technologique commune** centrée sur la création de valeur dans l'Union européenne, également génératrice d'emplois hautement qualifiés, et sur la maîtrise de technologies et compétences clés. Les Européens doivent être déterminés à préparer leur avenir et à renforcer leurs capacités industrielles dans des filières industrielles européennes.

Le but serait de construire, dans le contexte de la présidence française du Conseil de l'Union européenne, un narratif rassembleur sur un certain nombre d'idées autour des concepts d'autonomie stratégique et souveraineté européennes. Plus que de s'attacher à une terminologie parfois clivante, l'important est d'inscrire l'Union européenne dans une trajectoire positive et constructive en faveur du renforcement de la défense européenne.

Un objectif serait de convaincre une majorité d'États membres que ce que sous-tend l'autonomie stratégique européenne en matière de défense reflète en réalité une notion de bien commun, à relier aux enjeux de sécurité, de résilience, de capacité d'action et d'influence politique sur l'échiquier mondial, mais également de prospérité.

La Présidence française doit, pour ce faire, appuyer les démarches engagées depuis plusieurs années par la Commission européenne, et tout particulièrement par Thierry Breton, pour engager l'Union européenne dans une véritable stratégie industrielle. La défense est un acteur majeur au sein de l'écosystème qu'elle partage avec l'aéronautique et le spatial. Déjà en 2008, l'ESA, l'AED et la Commission européenne avaient engagé une initiative dans le domaine spatial pour réduire les dépendances européennes par une action conjointe entre civil et défense. Au début de l'année 2021, la Commission européenne a lancé un plan d'actions ambitieux pour favoriser les synergies dans les industries de souveraineté civiles, espace et défense. ●

La présidence française du Conseil de l'Union européenne constitue une opportunité pour établir un agenda clair et une feuille de route ambitieuse, avec une première liste d'objectifs concrets en matière de souveraineté européenne à l'horizon 2030. La crise sanitaire de la Covid-19 a montré aux Européens les limites du laisser-faire, mais aussi l'importance de la souveraineté technologique et de la capacité au sein de l'Union européenne de faire face, avec une autonomie et une résilience suffisantes, à des situations de crise majeure.



Le Think Tank
dédié à la **croissance**,
la **compétitivité** et l'**emploi**



fondationconcorde.com

17, rue de l'Amiral Hamelin
75116 Paris

01 72 60 54 39
info@fondationconcorde.com