
COOPÉRATION FRANCO-ESPAGNOLE DANS L'INDUSTRIE DE DÉFENSE EUROPÉENNE



Traditionnellement, et à quelques exceptions près, la France et l'Espagne ont très peu collaboré dans le domaine de l'industrie de défense. Toutefois, avec les nouveaux défis auxquels l'Union européenne est confrontée, cette tendance pourrait changer. Les incertitudes liées au Brexit, à la crise en Ukraine et à l'émergence de tensions transatlantiques suite à l'administration du Président Trump, ont relancé le débat autour de la nécessité d'une défense européenne.

Dans ce contexte, Paris et Madrid se sont prononcés en faveur d'un investissement, d'une planification, d'un développement et d'une exploitation plus concertés des capacités de défense, dans le cadre de l'UE. Cependant, les deux pays éprouvent toujours des difficultés à collaborer dans ce domaine, et malgré leur soutien mutuel dans le cadre des projets de la coopération structurée permanente (CSP), le seul progrès notable réside dans le programme SCAF (Système de combat aérien du futur). La marge de progression de la coopération franco-espagnole est donc encore importante et fait l'objet de cette note.

I. CONTEXTE

a. Un cadre de coopération pour une défense commune

Depuis la construction de l'Union européenne, l'idée de la mise en place d'un projet commun de sécurité et de défense a souvent été mise sur la table. Dans le traité de Maastricht, les États membres se sont mis d'accord sur la création d'une politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Le traité de Nice, en 1999, prévoit la mise en place d'une force de réaction rapide composée de 60 000 soldats des pays de l'UE, capable d'être déployée en 60 jours pour des missions régionales de gestion de crise et de maintien de la paix.

Mais malgré cet engagement, le projet de défense européenne a rencontré plusieurs obstacles, notamment la puissance politique de l'OTAN et la volonté des États de conserver leur propre souveraineté en matière de défense. Néanmoins, les pays de l'UE ont à gérer des menaces communes comme le terrorisme, les menaces hybrides ou l'insécurité énergétique. C'est pourquoi, l'Union européenne a réussi à mettre en place trois nouveaux outils dans le cadre de la stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité afin de renforcer la coopération en matière de défense.

Premièrement, l'examen annuel coordonné de la défense (CARD) fournit aux États membres une vue d'ensemble du paysage des capacités et identifie les possibilités de coopération. Deuxièmement, le Fond européen de défense (FED) fonctionne comme une incitation financière à la coopération en matière de défense. Troisièmement, la coopération structurée permanente permet de trouver des engagements, développer et exploiter les capacités de défense. Ces trois instruments sont coordonnés par l'Agence européenne de défense présidée par Josep Borrell qui assure également la cohérence entre les processus de planification de la défense de l'UE et de l'OTAN.

b. La coopération structurée permanente (PESCO)

L'objectif de la création du PESCO par le Conseil en décembre 2017 était de renforcer la coopération en matière de défense entre les 25 États membres de l'UE et de favoriser une industrie de défense coordonnée en Europe. Cependant, dans le contexte des relations internationales et des dissensions croissantes entre les Européens, la politique de défense de l'UE est apparue divisée et faible.

Néanmoins, cette initiative a souligné la nécessité d'une coopération ainsi que d'un équilibre des pouvoirs. Concernant la position de la France sur cette question, Paris est convaincu que l'UE devrait développer sa propre capacité à entreprendre une action militaire indépendante en matière de politique de sécurité et de défense. Sur une liste de 47 projets développés dans le cadre de PESCO, la France en coordonne 10, l'Espagne 2. Même s'il existe une réelle lacune dans le leadership européen en matière de défense, ces deux pays coopèrent dans presque tous les projets auxquels ils participent. D'une certaine manière, la France et l'Espagne semblent se soutenir mutuellement pour le développement d'une industrie européenne de la défense.

c. Système de combat aérien du futur (SCAF)

En termes de coopération dans le développement des programmes européens de défense, l'une des questions les plus conflictuelles aujourd'hui est sans aucun doute l'achat des avions de chasse militaires américains par les pays européens. Après la Pologne, l'Italie ou les Pays-Bas, la Belgique a choisi en 2018 d'acheter 34 Lockheed-Martin F-35 américains équipés de radars. L'acquisition de cet avion de combat a suscité une controverse en Belgique et plus largement au sein de l'Europe, car elle est contraire à l'idée d'une stratégie de défense européenne autonome.

Préférant le produit américain à ses concurrents européens, l'Eurofighter Typhoon ou le Rafale, le débat a mis en évidence plusieurs questions sur la pertinence de la stratégie de défense européenne. Le PDG de Dassault (développeur du Rafale), Eric Trappier, a regretté le choix de certains pays européens et a déclaré : "nous devons nous interroger sur le poids des Européens face aux États-Unis au sein de l'OTAN".

C'est pourquoi l'initiative autour du Système de combat aérien du futur (SCAF) de la France, de l'Allemagne et de l'Espagne doit être soulignée comme un signe de l'engagement européen en matière de défense. Pour faire face aux enjeux à l'horizon 2040, le SCAF mettrait en place un chasseur de nouvelle génération (NGF) en connexion indépendante avec les drones, les satellites et les systèmes au sol. Un premier démonstrateur de ce projet réellement ambitieux volerait d'ici 2026.

Alors que l'Espagne voit ses équipements aéronautiques de F-18 Hornet arriver à terme (moins de 5 ans), elle semble engagée dans une forte coopération européenne. En effet, après la signature d'un accord introductif au salon du Bourget en 2019, les gouvernements espagnol, français et allemand ont signé un véritable accord de recherche et développement à l'Hôtel de Brienne (Ministère français des Armées) le 20 février dernier. L'enjeu d'un tel projet est fortement lié aux questions de souveraineté.

Néanmoins, le développement de ce programme se heurte à certaines difficultés. Tout d'abord, Airbus était notoirement mécontent de ne pas avoir été choisi pour diriger le programme SCAF. Deuxièmement, il est à craindre qu'avec l'émergence d'une lutte commerciale entre Airbus et Boeing, le projet s'éloigne de l'objectif de satisfaire les intérêts d'une stratégie européenne en matière de défense. En outre, le SCAF ne peut pas fournir de solutions à court terme, de sorte que l'Espagne semble toujours apporter de l'intérêt au F-35 pour remplacer ses avions, et l'Allemagne envisage d'adopter à la fois le Super Hornet américain et des variantes supplémentaires de l'Eurofighter Typhoon. De plus, la France est toujours attachée au développement du projet de chasseur Rafale.

d. Difficultés pour la poursuite de la coopération

De nombreux projets de défense auxquels l'Espagne et la France participent sont en cours. Cependant, peu de progrès ont été réalisés, et le SCAF est le seul qui se distingue dans la coopération franco-espagnole. En fait, plusieurs problèmes ont entravé la collaboration entre ces deux pays dans le secteur de l'armement.

Tout d'abord, peu de projets communs ont été réalisés auparavant. Non seulement parce que les deux États ont été réticents à céder leur souveraineté en la matière, mais aussi parce qu'ils ont conservé des partenaires différents.

Pour soutenir son industrie de défense, la France s'est traditionnellement tournée vers des pays comme l'Allemagne (avions de transport militaire Transall), le Royaume-Uni (traités de Lancaster House et coopération dans le domaine des hélicoptères par exemple) ou l'Italie (programme FREMM). Tandis que les États-Unis jouent un rôle important sur le marché espagnol de la défense pour les missiles, les radars et les équipements électroniques et de communication.

Deuxièmement, outre l'évolution de l'économie européenne vers une spécialisation des services, il faut noter les difficultés rencontrées par les industries européennes de défense à l'exportation. Même au sein de l'Union européenne, certains pays préfèrent acheter des équipements américains, d'une part pour pallier les pénuries à court terme, et d'autre part pour assurer un accord politique et maintenir des stratégies bilatérales avec les États-Unis.

Cette situation a conduit à un débat sur le rôle joué par les États tiers dans le développement du système de défense européen. Les États-Unis ont fait valoir qu'il ne fallait pas rechercher les doubles emplois industriels, puisque la plupart des pays de l'Union européenne sont membres de l'OTAN. Cependant, l'Union européenne a déclaré que les capacités des deux organisations peuvent être complémentaires. De là, trois opinions différentes semblent avoir émergé entre les pays européens :

- Ceux qui ne trouvent pas les initiatives européennes de défense attrayantes, car ils comptent sur le soutien des États-Unis à l'OTAN. De plus, en septembre 2018, les États-Unis ont lancé l'ERIP (European Recapitalization Incentive Program), qui vise à aider au remplacement des équipements d'origine soviétique dans les pays d'Europe de l'Est. Ainsi, ces derniers sont plus disposés à dépendre de Washington.
- Ceux qui, comme l'Allemagne, reconnaissent l'importance de promouvoir l'autonomie stratégique européenne, mais qui sont en même temps conscients de la dépendance de leur pays à l'égard des garanties américaines, tant pour la sécurité de l'Europe que pour le fonctionnement du commerce.
- Et enfin, ceux qui favorisent la consolidation d'une industrie européenne de la défense, comme la France.

L'Espagne se placerait plutôt dans le deuxième groupe, car elle achète des armements aux États-Unis (des systèmes tels que l'avion sans pilote MQ-9 Reaper, le système AEGIS sur les frégates F-100, le système de combat du sous-marin S-80 ou le missile de défense aérienne de la frégate F-110 ont été achetés aux États-Unis), mais s'inquiète également de la menace d'une Afrique instable, qui a besoin d'une action européenne pour être contrôlée. En tout cas, le fait qu'il y ait des visions différentes au sein de l'Union a sapé la coordination de la politique européenne de défense.

Et puis le cadre financier pluriannuel européen 2021-2027 pour l'industrie de défense est en attente d'approbation. Cela pourrait contribuer à l'émergence de projets européens de défense. Cependant, sa dotation était déjà en question avant la crise COVID-19 et sera réduite de 13 à 8 milliards d'euros pour les sept prochaines années.

II. LES NOUVELLES VOIES DE LA COOPÉRATION

La consolidation du marché européen de la défense nécessite la coopération des États membres de l'UE. Mais la défense est toujours perçue comme une question nationale plutôt qu'européenne, ce qui retarde l'obtention d'un consensus sur ce sujet. Cependant, la France et l'Espagne doivent se concentrer sur les avantages de la coopération pour dynamiser l'union dans l'industrie de la défense en Europe.

L'Agence européenne de défense a présenté en 2018 le plan de développement des capacités, dont le principal objectif est de soutenir les processus décisionnels aux niveaux européen et national en matière de développement des capacités militaires. Ainsi, l'UE devrait se concentrer sur la mise en œuvre et le développement de leurs capacités afin d'atteindre une forte autonomie stratégique. Ceci dit :

1. **Une meilleure coordination et une meilleure répartition des capacités peuvent améliorer considérablement le rendement des dépenses militaires**, car chaque pays n'aurait alors pas besoin de couvrir un éventail complet de capacités de défense. Cela ne signifie pas que des pays comme la France ou l'Espagne devraient perdre leurs capacités essentielles, mais que les États membres de l'UE devraient coopérer davantage à leur construction et accroître l'intégration dans les matières secondaires (par exemple, un navire pour le sauvetage des sous-marins ou un laboratoire pour la recherche de nouveaux matériaux). Quoi qu'il en soit, le rapport de Munich sur la sécurité 2017 estime que les États pourraient économiser jusqu'à un tiers des dépenses actuelles.
2. **Il est nécessaire de mettre en place une cartographie de l'industrie européenne de défense** pour établir une distinction entre les différentes activités et projets qui existent actuellement. Par exemple, les États membres de l'UE disposent de 20 types d'avions de combat différents (contre 6 aux États-Unis), de 29 types de frégates

(4 aux États-Unis) et de 20 types de véhicules blindés de combat (2 aux États-Unis). Une plus grande coopération dans la planification, l'acquisition et l'utilisation des systèmes améliorerait l'interopérabilité des forces armées des États membres et entraînerait une utilisation plus efficace des fonds alloués.

3. En complément de l'argument précédent, **il est également important d'accroître les investissements dans la recherche et le développement en matière de défense**. Nous vivons actuellement dans un système international dans lequel la technologie détermine l'équilibre des pouvoirs. Par conséquent, si l'Union européenne veut devenir un acteur stratégique, elle doit être au même niveau technologique que le reste de ses concurrents internationaux.
4. La situation géopolitique qui entoure l'Union européenne a un impact direct sur les évolutions de ses politiques et de ses projets : le terrorisme au Sahel, les négociations du Brexit, les élections américaines ou l'actuelle pandémie de Covid-19, ont mis en évidence la **nécessité d'améliorer les investissements dans la défense européenne**. Les pays membres doivent adapter leurs stratégies aux tendances internationales actuelles.
5. Enfin, si les États membres veulent assurer leur autonomie stratégique européenne hors des frontières, ils doivent déjà affirmer leur vision auprès des citoyens européens. **Ainsi, une stratégie de culture de défense est essentielle** pour mettre en œuvre toutes les activités mentionnées ci-dessus, car sans le soutien des citoyens, elles n'auront pas de résultats satisfaisants.

Au vu des bénéfices, **la France et l'Espagne devraient promouvoir une base industrielle et technologique européenne** qui permettra d'obtenir les capacités industrielles requises par la politique de sécurité et de défense commune. Cela implique de renforcer les relations avec le reste des partenaires européens plutôt qu'avec les États-Unis dans le domaine de l'industrie de défense. Cependant, il faudra également trouver un équilibre entre les nouveaux projets européens et les capacités de l'OTAN, surtout à court terme.

En outre, les entreprises espagnoles et françaises de l'industrie de défense doivent être encouragées dans leur collaboration, notamment dans des partenariats technologiques. Il serait ainsi plus facile de tirer parti des possibilités de coopération conformément aux recommandations de la CARD (examen annuel coordonné de défense).

Même si une vue d'ensemble plus précise et complète de stratégie de défense de l'UE fait encore défaut, le projet du SCAF peut constituer un point de départ pour faire évoluer les mentalités et affirmer enfin une autonomie stratégique européenne à la hauteur des enjeux du futur.

Synopia et Articulo 30 remercient leurs membres pour leur contribution commune à cette note, en particulier à Beatriz de León Cobo, Laura Schaub, Isabel Renedo, Clément Lopin et María Muñoz.

Directeur de la publication : Alexandre Malafaye Comité éditorial : Jean-Claude Mailly, Jean-Marc Schaub, Joséphine Staron

Siège et bureau : 20, rue Georges Bizet F-75116 Paris – mail : synopia@synopia.fr – www.synopia.fr
Association reconnue d'intérêt général n° W751214612 – siret n° 751 931 023 00020 – code APE : 9499Z