



GROUPE DE RECHERCHE
ET D'INFORMATION
SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ

•
467 chaussée de Louvain
B – 1030 Bruxelles
Tél. : +32 (0)2 241 84 20
Fax : +32 (0)2 245 19 33
Courriel : admi@grip.org
Internet : www.grip.org
Twitter : @grip_org
Facebook : GRIP.1979

Le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) est un centre de recherche indépendant fondé à Bruxelles en 1979.

Composé de vingt membres permanents et d'un vaste réseau de chercheurs associés, en Belgique et à l'étranger, le GRIP dispose d'une expertise reconnue sur les questions d'armement et de désarmement (production, législation, contrôle des transferts, non-prolifération), la prévention et la gestion des conflits (en particulier sur le continent africain), l'intégration européenne en matière de défense et de sécurité, et les enjeux stratégiques asiatiques.

En tant qu'éditeur, ses nombreuses publications renforcent cette démarche de diffusion de l'information. En 1990, le GRIP a été désigné « Messenger de la Paix » par le Secrétaire général de l'ONU, Javier Pérez de Cuéllar, en reconnaissance de « Sa contribution précieuse à l'action menée en faveur de la paix ».



Le GRIP bénéficie du soutien
du Service de l'Éducation
permanente de la Fédération
Wallonie-Bruxelles.

NOTE D'ANALYSE – 20 mars 2017

MAURO Frédéric. « Où en est la recherche européenne de défense ? », Note d'Analyse du GRIP, 20 mars 2017, Bruxelles.

<http://www.grip.org/fr/node/2285>



NOTE D'ANALYSE

Où en est la recherche européenne de défense ?

Par **Frédéric Mauro**

20 mars 2017

Résumé

En 2016, pour la première fois de leur histoire, les institutions européennes ont décidé de financer des actions dans le domaine de la recherche de défense. Il s'agit d'un changement fondamental dans l'approche de l'Union vis-à-vis de la défense européenne. Cela pourrait se révéler un véritable *game changer* en fonction des modalités qui seront retenues pour définir le montant et les contours du futur programme de recherche de défense européen (EDRP) ainsi que son articulation avec les planifications de défense nationales et la planification de défense européenne qui semble en passe d'émerger. D'importantes autres questions seront également à trancher telles que l'articulation du programme européen avec des programmes capacitaires, ainsi que sa gouvernance d'ensemble. La présente Note d'Analyse, élaborée à partir d'un rapport fait au Parlement européen en mars 2016, dresse un point de situation au printemps 2017.

Abstract

The Union research defence program: state of affairs

In 2016, for the first time in their history, the European institutions decided to finance some actions in the field of defense research. This is a fundamental change in the Union's approach to European defense and may be a game changer, depending on the modalities that will be used to define the amount and the outline of the future European Defense Research Program (EDRP) as well as its relationship with the national defense planning and the European defense planning that appears to be emerging. Other important issues will also need to be addressed, such as the articulation of the European program with the capability programs and its overall governance. This Analysis, drawn up on the basis of a report to the European Parliament in March 2016, provides an update on the situation in the spring of 2017.

Introduction

Conscientes que l'action sur le marché des biens d'équipement de défense ne suffira pas à construire la « base industrielle de défense et de technologie européenne » (BITDE) tant espérée, les institutions européennes ont commencé à intervenir depuis peu dans le domaine déterminant de la recherche de défense¹.

Leur intervention a ainsi évolué d'une politique de l'offre, caractérisée par une action normative visant à établir un marché de la défense au niveau de l'UE, vers une politique de la demande, marquée par l'apport de financements publics dans le cadre d'une politique industrielle. C'est un changement fondamental.

La Commission a ouvert la voie en 2013 dans sa communication intitulée « Vers un secteur de la défense et de la sécurité plus compétitif »² dans laquelle elle envisageait de soutenir la recherche liée à la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), à travers une *action préparatoire*³.

Afin de définir les termes de référence d'une telle action préparatoire sur la recherche de défense, la Commissaire européenne en charge du marché intérieur, Elzbieta Bienkowska a mis en place en mars 2015 un groupe de personnalités (GoP) chargé de la conseiller. Elle a suivi en cela une démarche similaire à celle qui avait conduit à l'adoption d'un programme européen de recherche sur la sécurité dans les années 2004-2005. Le GoP s'est réuni la première fois le 30 mars 2015 et a rendu public son rapport le 23 février 2016⁴. Le budget adopté pour 2017 prévoit un montant de 25 millions d'euros pour la première année. Sur trois ans, les fonds pourraient avoisiner les 90 millions d'euros.

Sans attendre le lancement de l'action préparatoire, le Parlement européen, à l'initiative du député Michaël Gahler (PPE), avait adopté à l'automne 2014 un « *projet pilote* » pour 1,5 million d'euros. Bien que symbolique, l'importance de ce projet pilote ne doit pas être sous-estimée. C'est la première fois en effet qu'apparaît dans le budget de l'Union le mot « *militaire* » au bout d'une ligne de crédits et cela à l'initiative d'un parlementaire allemand. La gestion de ce projet pilote a été confiée par délégation à l'Agence européenne de défense (AED), et trois projets ont finalement été sélectionnés en 2016.

Dans ce contexte, et afin de pouvoir disposer de sa propre expertise, le Parlement européen, demanda fin novembre 2015 au professeur Klaus Thoma, ainsi qu'à l'auteur de ces lignes, de lui faire rapport sur un éventuel programme européen de recherche de défense (*European Defence Research Programme* - EDRP).

1. Voir Santopinto Federico, « [Le financement de la recherche de défense par l'UE](#) », Note d'Analyse du GRIP, 21 mars 2016, Bruxelles.

2. Communication de la Commission, [Vers un secteur de la défense et de la sécurité plus compétitif et plus efficace](#), COM (2013) 542 final du 24 juillet 2013 : p. 13.

3. Les actions préparatoires et les projets pilotes sont des initiatives destinées à tester les modes de financement et de gouvernance d'un programme plus important que l'UE envisage de lancer dans un futur proche. Elles sont d'une durée maximale de trois ans. Proposées par la Commission, les actions préparatoires doivent être adoptées par le Parlement et par le Conseil.

4. Group of Personalities, [European Defence research](#), ISS-EU, février 2016.

Le rapport fut rendu le 22 février, présenté devant la sous-commission Défense du Parlement le 16 mars 2016 et publié le 30 du même mois⁵. La présente Note d'Analyse précise et développe certains points de ce rapport, en tenant compte de ce qui s'est passé depuis mars 2016.

1. La question de la valeur ajoutée

En vertu du principe de subsidiarité, l'une des premières questions qui se posait était de savoir quelle pourrait être la valeur ajoutée d'une action de l'Union dans le domaine de la recherche de défense. Dans le cas d'espèce celle-ci est facile à démontrer : sans action de l'Union, la recherche de défense des rares États membres qui continuent à en avoir une, disparaîtra dans un horizon de dix à quinze ans et cela portera préjudice à la « capacité autonome » des Européens à agir dans le domaine de la défense. Pour s'en convaincre il convient d'examiner quatre séries d'éléments.

Premièrement, la recherche de défense européenne est non seulement en décroissance constante depuis plus de dix ans mais aussi, elle décroît beaucoup plus vite que les budgets de défense. Entre 2006 et 2014, alors que les dépenses de défense ne diminuaient que de 12 % et celles d'équipement de 19 %, les dépenses en matière de « Recherche & Technologie » de défense (R&T)⁶ diminuaient de 35 % et ne représentaient plus que 1,9 milliard d'euros par an pour l'ensemble des pays européens. La recherche de défense a été en quelque sorte la variable d'ajustement de la variable d'ajustement que sont les budgets de défense, car Il est plus facile de ne pas réaliser des études que s'abstenir de commander des équipements.

Dépenses de défense des Etats membres de l'AED en milliards d'euros aux prix 2014	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Variation en % 2014/2006	Benchmark
Dépenses de défense	222	219	215	211	206	199	192	189	195	- 12,0 %	
en % du PIB	1,8	1,7	1,6	1,7	1,6	1,5	1,5	1,5	1,4		
Investissement (équipements et R&D)	43,0	44,9	45,0	44,4	45,5	40,1	39,9	38,2	34,7	- 19,3 %	
en % des dépenses de défense	19,4	20,5	20,9	21,1	22,1	20,2	20,7	20,2	17,8		20,0 %
équipement	32,2	34,6	35,6	35,3	36,4	32,1	32,2	30,5	25,9	- 19,6 %	
R&D	10,8	10,4	9,3	9,1	9,1	8,1	7,6	7,7	8,8	- 18,5 %	
R&T (sous produit de la R&D)	2,9	2,7	2,7	2,5	2,2	2,2	2,1	2,0	1,9	- 35,2 %	
en % des dépenses de défense	1,3	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0		2,0 %

Données retraitées par l'auteur à partir des chiffres publiés par l'AED en juin 2016

5. Thoma Klaus, Mauro Frédéric, [The future of EU defence research](#), étude pour le Parlement européen, SEDE – 2016.

6. Les termes **R&D (Recherche et Développement)** et **R&T (Recherche et Technologie)** sont utilisés ici en référence aux niveaux de maturité des technologies qui font l'objet d'activités de recherche (en anglais TRL : *Technology Readiness Level*). La R&D commence là où la recherche scientifique est traduite en recherche et développement appliquée (pour une utilisation concrète), jusqu'à la pleine maturité technologique. La R&T est un sous-groupe de la R&D qui intervient dans les premières phases de recherche, lorsque la maturité technologique est encore à un niveau bas (identification des principes, conceptualisation, travail en laboratoire, démonstrateurs technologiques...).

Deuxième caractéristique, et comme le tableau publié en annexe l'indique, la recherche de défense européenne est concentrée sur trois pays, la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne, qui totalisent à eux seuls 93 % de l'effort des membres en « Recherche & Développement » (R&D) et 89 % de l'effort de R&T. En 2014, la France dépensait 764 millions d'euros en R&T, l'Allemagne 483 millions et le Royaume-Uni 439 millions. Notons au passage que depuis deux ans la R&T allemande est passée devant la R&T britannique, ces deux grandeurs suivant des évolutions de sens opposés. En réalité, seulement cinq pays européens sur vingt-sept (hors Royaume-Uni) conduisent une R&T de défense d'un montant supérieur à cinquante millions d'euros. Il s'agit par ordre décroissant de la France, de l'Allemagne, de l'Italie, de la Suède et des Pays-Bas. Parmi ceux-ci seuls deux pays atteignent une masse critique supérieure ou proche de cinq cent millions d'euros : la France et l'Allemagne.

Troisièmement, dans cet ensemble, la recherche menée en collaboration est non seulement dérisoire mais décroît. Elle ne représentait plus que 172 millions d'euros en 2014, soit 8,6 % du total de la R&T européenne. Cette faible collaboration se traduit mécaniquement par une grande part de duplication des programmes entre les rares États qui font de la recherche en matière de défense.

Dépenses de défense en collaboration en milliards d'euros aux prix 2014	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Variation en % 2014/2006	Bench- mark
Collaboration en matière d'équipement	6,7	6,6	7,6	7,8	7,7	7,7	5,9	4,6	5,1	- 31,8 %	
En % des investissements de défense	20,8	19,0	21,3	22,0	21,2	24,0	18,2	15,0	19,8		35,0 %
Collaboration en matière de R&T	0,28	0,36	0,44	0,31	0,26	0,27	0,14	0,17	0,17	- 39,0 %	
En % de la R&T de défense	9,5	13,1	16,6	12,8	11,7	12,4	6,9	8,4	9,1		20,0 %

Données retraitées par l'auteur à partir des chiffres publiés par l'AED en juin 2016

Enfin, la recherche de défense européenne est en voie de déclassement. Alors que les dépenses des États européens diminuent, celles de leurs compétiteurs stratégiques augmentent. En moyenne annuelle, sur la période 2006-2011, la R&D des États membres de l'AED était de 8,8 milliards d'euros par an, alors qu'elle était de 54,6 milliards d'euros pour les États-Unis. Les mêmes chiffres pour la R&T étaient respectivement de 2,4 et 9 milliards d'euros. Or, cet écart avec les États-Unis est appelé à s'accroître du fait du lancement fin 2014 de la « *third offset initiative* » ou « initiative en faveur de l'innovation de défense » qui se traduirait, si elle était confirmée par la nouvelle administration Trump, par un effort supplémentaire de l'ordre de 18 milliards de dollars par an⁷. Pour le budget 2017, l'effort de R&D américain devrait ainsi représenter environ 67 milliards d'euros.

Bien que difficile à calculer, l'effort de recherche de défense chinois, calculé sur des proportions similaires à celui de l'effort américain, devrait être d'une vingtaine de milliards d'euros par an. Quant à l'effort de la Russie, il a doublé sur les cinq dernières années et représente entre trois et quatre milliards d'euros par an. Mais il n'a pas à souffrir de duplications contrairement à la recherche européenne et peut être concentré sur quelques priorités.

7. Fiott Daniel, Bellais Renaud, « [A game changer? The EU preparatory action on defence research](#) », ARES Policy Paper, avril 2016.

Les conséquences de cette situation sont d'abord industrielles : sans investissement aujourd'hui, il n'y aura pas d'équipements demain. Le nombre des lacunes industrielles s'accroîtra. Les industriels européens de défense ne maîtriseront pas les technologies génériques qui seront utilisées dans quinze ans et qui aujourd'hui sont des technologies de rupture comme par exemple les lasers de puissance, l'intelligence artificielle, la robotique militaire miniaturisée et collaborative... Dans une quinzaine d'années, la plupart des industries européennes de défense, incapables de présenter des armes à la pointe de la technologie, perdront leur compétitivité et rencontreront des difficultés à l'export, sauf peut-être sur le moyen et bas de gamme.

En termes militaires et politiques ensuite, sans capacités, ou avec des capacités réduites à quelques niches, il n'y aura pas de défense européenne autonome. Les États européens n'auront d'autre choix que d'acquérir leurs systèmes d'armes auprès d'autres producteurs avec toutes les conséquences que cela implique sur leur liberté d'action. Dans ce contexte, l'Union européenne pourra toujours proclamer l'importance de sa base industrielle et technologique de défense ou son attachement à « l'autonomie stratégique », ces mots seront dépourvus de contenu.

Il est assez facile de prendre la mesure de ce déclassement en se posant la question suivante : quand, pour la dernière fois, un État européen a-t-il produit une innovation militaire capable de donner un avantage opérationnel décisif à ses propres forces ?

Compte tenu des masses financières en jeu, il semble évident qu'aucun État membre agissant seul n'est en mesure de relever le défi de la compétitivité. L'action de l'Union est donc non seulement souhaitable mais indispensable. Elle seule peut apporter la masse critique qui fait défaut et empêche les petits États de participer.

Il est donc nécessaire que l'Union intervienne dans les domaines dans lesquels les capacités de défense de l'UE sont le plus indispensables comme le suggérait déjà la Commission dans sa communication de 2013 précitée, et restaure ou établisse des filières industrielles dans des technologies clefs que les États membres n'ont plus les moyens de financer. La grande inertie du cadre budgétaire européen, le « *multiannual financial framework* » assure également une visibilité et une prévisibilité aux programmes de recherche, de nature à les mettre davantage à l'abri des aléas électoraux dans les États membres. Par ailleurs, le mode de gouvernance propre à l'Union est théoriquement censé établir une distance salubre vis-à-vis des intérêts nationaux et à privilégier la qualité des projets sur leur caractère national. Enfin et surtout, la contribution du budget de l'Union assure un financement collectif de la recherche de défense tel que tous les États membres puissent se sentir partie prenante à un effort dont les fruits bénéficient à l'ensemble.

2. La question du montant du EDRP

Il n'y a pas de réponse technique à la question de savoir quel doit être le montant du futur programme européen de recherche de défense (EDRP). La réponse ne peut être que politique et donnera la mesure de l'intérêt que l'Union porte à la défense.

Toutefois, il est possible de donner une fourchette entre le minimum requis pour que le programme ait de bonnes chances de réussir et le maximum possible afin que l'action de l'Union reste complémentaire à celle des États membres, sans s'y substituer.

Le minimum requis est facile à déterminer puisqu'il est à la mesure de la barrière financière à l'entrée qu'il faut surmonter si l'on veut atteindre la taille critique.

Il est possible d'avoir une idée de cette barrière en se basant sur le plus petit des acteurs du groupe des trois États membres européens qui ont une recherche de défense polyvalente, à savoir le Royaume-Uni. On peut l'estimer aux alentours de 500 millions d'euros par an, sur la R&T. En dessous de ce chiffre, la dispersion des crédits entre plusieurs domaines de recherche aboutit à des sommes insuffisamment incitatives pour les acteurs industriels, petits ou grands, en regard des contraintes imposées.

Le maximum possible nous est donné par l'effort des États membres, pris dans leur ensemble et non pas individuellement.

Nous savons qu'en 2014, tous les États membres de l'AED dépensaient ensemble 1,9 milliard d'euros (2 milliards en 2013), soit 1,4 milliard si l'on ne prend pas en compte la R&T britannique.

Mais à cela on peut ajouter les engagements pris dans le cadre du sommet de l'OTAN à Newport en 2014. Ceux-ci prévoient que, sur une période de dix ans à compter du sommet, les États de l'Alliance consacreront 2 % de leur PIB à des dépenses de défense, dont 20 % sur des dépenses d'équipement (équipements majeurs et R&D). Rapportés aux 21 membres de l'Union qui font partie de l'Alliance atlantique, cela représenterait, par rapport aux dépenses effectivement constatées en 2014, un effort supplémentaire global de 72,5 milliards d'euros par an (96 milliards de dollars), dont 22,4 milliards d'euros (29,5 milliards de dollars) sur les équipements. Traduits en termes de recherche de défense, sur la base des ratios actuels (la R&T représente en moyenne 5,5 % des dépenses d'équipement), cela signifierait pour les membres de l'AED un effort supplémentaire de 1,2 milliard d'euros en R&T.

Sauf à considérer que les engagements pris au sommet du pays de Galles n'ont pas de valeur, la somme de l'effort actuel (1,4 milliard) et de l'effort promis (1,2 milliard) serait donc de 2,6 milliards d'euros par an, ce qui donne la fourchette haute d'une intervention de l'Union.

On voit qu'en se basant sur le chiffre d'une contribution annuelle de 500 millions d'euros par an, la Commission a donc pris le point bas de la fourchette possible de son intervention.

3. La question de l'articulation de l'EDRP dans un plan d'action plus vaste

Afin de dessiner les caractéristiques optimales du futur programme de recherche de défense européen (EDRP) il nous semble préférable de partir des spécificités qui fondent la recherche de défense plutôt que des institutions susceptibles de le conduire. Parmi toutes les caractéristiques de cette recherche de défense, cinq méritent d'être prises en compte.

La première est que la recherche de défense s'inscrit dans le processus complexe de la planification de défense. Avant d'être capable de dire aux scientifiques ce qu'ils doivent rechercher, encore faut-il se mettre d'accord sur l'évaluation de la menace, la stratégie pour y faire face, le niveau d'ambition militaire que l'on souhaite atteindre et au final les capacités dont on souhaite disposer. Cela fait, la recherche de défense doit déboucher sur des programmes capacitaires concrets. Il y a donc un « avant » (la planification de défense) et un « après » (les programmes industriels) à la recherche de défense.

Deuxième caractéristique importante, au niveau de la recherche fondamentale il n'existe pas de différence entre la recherche civile et militaire. Les équations d'Einstein sur la relativité générale peuvent servir aussi bien à des applications militaires que civiles.

Troisième caractéristique, tout à fait nouvelle dans le paysage qui nous occupe : la recherche civile prend le pas sur son pendant militaire. Jusqu'à il y a peu, la recherche militaire était très souvent en avance sur la recherche civile, qui en déclinait les applications. Cela est sans doute dû au fait que, par construction, la recherche de défense recherche la « rupture » technologique afin d'assurer aux forces un avantage opérationnel décisif tel que le radar lors de la Seconde Guerre mondiale, ou bien la furtivité pendant la guerre froide, alors que la recherche civile procède davantage par incrément. Aujourd'hui, la relation entre recherche civile et militaire semble s'être en partie inversée : la contribution des technologies civiles aux capacités militaires est de plus en plus importante. Certes, cela n'est pas vrai dans tous les domaines. En particulier dans les marchés qui ont exclusivement des débouchés militaires tels que, par exemple, l'aéronautique militaire ou les missiles. Mais dans d'autres secteurs c'est désormais l'innovation technologique qui domine. C'est le cas en particulier dans le domaine cyber et, de façon encore plus déterminante, en matière d'intelligence artificielle. En outre, les cycles temporels de découverte et de mise en œuvre des technologies civiles sont de plus en plus courts et en tous les cas beaucoup plus courts que les cycles de planification militaire.

Cause ou conséquence de cette inversion des flux, les industriels de défense, du moins ceux qui ont des activités mixtes et ne sont pas des *pure players*, sont de moins en moins attirés par les marchés de défense dont ils trouvent les contraintes excessives et la rentabilité réduite. Or, les investissements industriels suivent le marché. Faute de trouver des marchés dans le domaine de la défense les industriels s'en retirent. Leurs actionnaires ne pourraient les en blâmer ? De fait, les budgets de recherche des grands groupes industriels civils surclassent les budgets que les États peuvent consacrer à la recherche de défense. C'est le cas en particulier pour l'intelligence artificielle où les géants du net ont acquis une avance considérable.

Quatrième caractéristique, l'innovation en matière de défense semble de plus en plus portée par des petites structures – de type *start up* – que par des grands groupes industriels. Certes, ces structures auront toujours besoin de grands groupes industriels pour les aider à franchir le pas de l'industrialisation en série et assurer le respect des normes militaires les plus exigeantes. Il n'en reste pas moins que la taille réduite de ces structures est un phénomène nouveau dont il faut tenir compte, spécialement du fait de l'importance croissante des technologies issues de « l'industrie 2.0 », telles que les imprimantes par addition de matière.

C'est un phénomène dont il faut également tenir compte pour la protection des actifs stratégiques afin d'éviter que des innovations importantes ne partent à l'étranger du fait de l'absence de contrôle des investissements dans le domaine de la défense.

Cinquième et dernière caractéristique, la recherche de défense est un processus long et complexe où les échecs doivent être non seulement tolérés mais considérés comme partie intégrante du processus. Dans le même registre, la sérendipité, qui est le fait de trouver des résultats intéressants mais qui n'étaient pas ceux recherchés, joue un rôle important. Or la tolérance aux échecs et l'exploitation des phénomènes de sérendipité ne font pas toujours bon ménage avec la culture militaire, scientifique et industrielle européenne traditionnelle.

Prenant en compte ces spécificités, il est possible de dresser un portrait-type du futur programme européen de recherche de défense. Celui-ci devrait disposer essentiellement de trois caractéristiques.

3.1 Insérer l'EDRP dans une planification de défense européenne

Premièrement, il est indispensable de connecter l'EDRP à une planification de défense authentiquement européenne, ce qui est évidemment la partie la plus difficile de l'exercice. De ce point de vue, il est remarquable de voir avec quelle rapidité l'Union vient de mettre en place les principaux éléments d'une telle planification. Elle s'est ainsi dotée d'une nouvelle stratégie globale rendue publique le 28 juin 2016⁸, qui a ensuite été déclinée en un « Plan de mise en œuvre sur la sécurité et la défense » publié le 15 novembre 2016⁹, à partir duquel elle a tiré un « niveau d'ambition » en matière militaire.

Le Conseil européen du 28 juin 2016 a « accueilli avec intérêt la *présentation* par la haute représentante de la stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne ». Allant plus loin, le Conseil Affaires étrangères de l'Union européenne du 14 novembre 2016 a adopté dans ses mêmes conclusions le « niveau d'ambition » de l'UE et a défini les actions concrètes prioritaires pour mettre en œuvre la stratégie globale.¹⁰

Parmi ces actions concrètes le Conseil a décidé notamment que :

- un nouveau plan de développement capacitaire (PDC) serait examiné au printemps 2018¹¹ ; ce nouveau PDC serait élaboré à partir des priorités définies par les États membres, « agissant par l'intermédiaire de l'AED et en étroite collaboration avec le Comité militaire de l'UE (CMUE) »¹² ;

8. « [Shared Vision, Common Action : a Stronger Europe](#) », A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy.

9. [Council conclusions on implementing the EU global strategy in the area of security and defence](#).

10. [Conseil de l'Union européenne \(14149/16\) § 3](#).

11. *Ibid.* § 12 : « Le Conseil (...) b) Invite les États membres, agissant par l'intermédiaire de l'AED et en étroite coordination avec le Comité militaire de l'UE (CMUE), à préciser et compléter les priorités préliminaires recensées en matière de capacités sur la base du niveau d'ambition et dans le cadre du réexamen prochain du plan de développement des capacités (PDC) d'ici le printemps 2018, compte tenu également des priorités des États membres. »

12. Il est à noter que dès le lendemain de l'adoption des conclusions du Conseil AE, le conseil exécutif de l'Agence de défense, sous la présidence de la haute représentante/chef de l'agence de défense a chargé l'Agence de la révision du PDC. [Outcome of EDA Ministerial Steering Board](#), 15 novembre 2016.

- ce nouveau PDC serait élaboré « en tenant compte du réexamen des besoins militaires découlant de la stratégie globale et du niveau d'ambition »¹³ ; il devrait être « davantage axé sur les résultats » et permettre de « traduire les priorités en matière de capacités de défense en programmes de collaboration concrets »¹⁴;
- l'AED, est invitée à présenter des propositions afin d'améliorer le processus devant conduire au nouveau PDC¹⁵ ;
- enfin, la haute représentante/chef de l'Agence européenne de défense est invitée à présenter, « en totale concertation avec les États membres » des propositions aux ministres au printemps 2017 en vue de la mise en place d'un « examen annuel coordonné en matière de défense, piloté par les États membres » (EACD)¹⁶.

Il faut également souligner que sans attendre la révision du plan de développement des capacités, l'AED a lancé fin 2015 l'élaboration d'un plan stratégique d'ensemble pour la recherche (*Overarching Strategic Research Agenda* - OSRA) au profit de l'ensemble des acteurs susceptibles de financer des projets de recherche répondant aux priorités capacitaires identifiées au niveau européen : États membres, institutions de l'Union (Commission, AED, agences finançant de la recherche à double usage), voire d'autres organisations internationales. La version initiale de ce plan d'ensemble devrait être débattue avec les États membres, puis avec l'industrie au printemps 2017, avant qu'une version affinée soit soumise pour approbation au Comité directeur de l'Agence. Une mise à jour, en phase avec le nouveau PDC, est également prévue pour début 2018.

Le chemin ainsi parcouru en l'espace d'une seule année est impressionnant. Cependant, pour que la planification de défense soit pleinement efficiente, il faut que l'ensemble des éléments de la chaîne intellectuelle qui la compose, ce que nous avons appelé le « chemin stratégique », soit mis en place. Or quelques points d'inquiétude subsistent.

13. *Ibid.* § 12 : « Le Conseil (...) c) Demande que soient réexaminés les besoins militaires découlant de la SGUE (stratégie globale de l'Union européenne) et du niveau d'ambition et que soient élaborés les scénarios illustratifs qui s'y rapportent, conformément aux procédures prévues et afin de contribuer au réexamen du PDC, tout en veillant à ce que les résultats et les calendriers soient en adéquation avec le processus de planification de la défense de l'OTAN, dans le cas où les besoins se recoupent. »

14. *Ibid.* § 13 : b) i) première phrase

15. *Ibid.* § 13 : b) i) seconde phrase

16. *Ibid.* § 13 : « Le Conseil : a) invite la haute représentante/chef de l'Agence européenne de défense, en totale concertation avec les États membres, à présenter des propositions aux ministres au printemps 2017 en vue d'une décision sur le champ d'application détaillé, les méthodes et le contenu relatifs à un examen annuel coordonné en matière de défense piloté par les États membres. Dans le plein respect des prérogatives et des engagements des États membres en matière de défense, y compris, le cas échéant, en matière de défense collective, et de leurs processus de planification de la défense, un tel examen permettrait d'encourager le développement de capacités pour remédier aux lacunes, d'approfondir la coopération dans le domaine de la défense et de garantir une utilisation plus optimale, notamment pour ce qui est de la cohérence, des projets de dépenses en matière de défense. S'appuyant sur le cadre d'action pour une coopération systématique et s'inscrivant dans le long terme dans le domaine de la défense, cet examen aurait pour objectif de mettre au point, sur une base volontaire, une méthode plus structurée pour assurer la disponibilité de capacités déterminées, fondée sur une transparence accrue, une visibilité politique et un engagement de la part des États membres. »

En premier lieu, il n'est pas prévu à ce stade de lier le niveau d'ambition et le plan capacitaire par un document, qui peut être classifié, à l'instar des « *political guidances* » de l'OTAN, ou rendu public, tels que les « *Headline goals* » d'Helsinki ou les « livres blancs » français. Bien évidemment, comme cela vient d'être rappelé, le Conseil a prévu de lier le niveau d'ambition et le nouveau PDC. Mais sans une déclinaison programmatique concrète en termes d'objectifs capacitaires, il est à craindre que le nouveau PDC ne soit, comme les précédents, que la liste des équipements que les États membres jugent non prioritaires et qu'ils ne peuvent pas s'offrir tous seuls, à l'instar du drone à voilure tournante. Or, l'on peut craindre que tous les États membres, et en particulier les plus importants, n'acceptent pas de lier leur propre planification nationale à la planification européenne.

En second lieu, rien n'a été envisagé à ce stade quant à la répartition des objectifs capacitaires entre les États membres, contrairement à ce qui se passe dans l'OTAN où ces derniers acceptent de prendre des engagements capacitaires (« *approved target packages* ») régulièrement évalués. Or l'absence de répartition risque de rendre difficile voire impossible la traduction des objectifs capacitaires globaux en objectifs d'acquisition et *a fortiori* en objectifs de recherche.

Enfin, sans une attribution État membre par État membre des objectifs capacitaires globaux, il est à craindre que la revue de défense ne soit un exercice virtuel. Pour l'instant, rien n'est encore décidé, et il est toujours possible d'intégrer dans cette revue, deux éléments distincts : d'une part, la fixation d'objectifs individuels et, d'autre part, l'évaluation de ces objectifs.

La courbe d'apprentissage de l'Union en matière de planification de défense a beau être particulièrement pentue, force est de constater que l'OTAN a acquis en cette matière une certaine avance puisque depuis les modifications intervenues en 2009 le *Nato Defence Planning Process* (NDPP) a achevé son deuxième cycle capacitaire à l'été 2016. Pourquoi alors ne pas adosser la planification de défense européenne naissante à celle de l'OTAN ? Malheureusement, cela ne peut se faire pour deux raisons au moins.

D'une part, le niveau d'ambition entre l'Union et l'OTAN n'est pas le même. En particulier, l'OTAN n'a pas vocation à intervenir dans le voisinage européen à des fins de gestion de crise. Et si elle l'a fait par le passé ou continue quelques fois de le faire, c'est bien parce que l'Union ne s'est toujours pas dotée d'une capacité autonome d'action.

D'autre part, l'OTAN intègre dans sa planification les moyens des États-Unis, ce qui ne saurait être le cas pour l'Union, si elle ambitionne sérieusement d'atteindre « l'autonomie stratégique » qu'elle revendique. D'où la nécessité de mettre en place un processus de planification de défense authentiquement européen.

3.2 Faire suivre l'EDRP par des programmes d'armements

Deuxièmement, il semble indispensable de connecter l'EDRP à des programmes d'armement. En effet, la seule vraie façon de convaincre les industriels de jouer le jeu est de les assurer que le temps et les investissements qu'ils consacreront à des projets de recherche européens se traduiront par des programmes à effet majeur.

D'où la nécessité d'une planification de défense crédible. Or cette crédibilité ne peut intervenir que si les industriels ont une visibilité sur les carnets de commande des États membres et leur volonté de les respecter. D'où l'importance également de mettre en place des cofinancements entre l'Union et les États membres.

C'est semble-t-il la voie dans laquelle s'est engagée l'Union depuis que la Commission européenne a proposé de créer un « Fonds européen de défense », où le EDRP serait regroupé¹⁷. Ce Fonds, en effet, pourrait disposer de deux volets : le « volet recherche » qui devrait correspondre à l'EDRP et qui pourrait disposer de 500 millions d'euros par an à partir de 2021, et un « volet capacités » doté de cinq milliards d'euros par an pour financer des équipements développés en coopération.

À ce stade, cette somme de cinq milliards d'euros doit être considérée comme indicative car il n'est pas encore décidé si elle proviendrait exclusivement des États membres ou bien si une partie proviendrait de l'Union et si oui dans quelle proportion. Pour l'instant tout reste ouvert, mais il est évident que ce fonds ne jouera un rôle incitatif que si l'Union accepte de le doter de sommes significatives.

Par ailleurs, la question se pose de savoir quels types de projets ce fonds capacitaire devrait financer. Dans un premier temps, afin d'intervenir au plus vite l'Union n'aurait d'autre choix que de financer des projets existants ou sur le point d'aboutir. Elle devrait dans cette perspective continuer de s'investir sur les quatre projets majeurs que sont les drones MALE (Moyenne altitude, longue endurance) de troisième génération, les satellites de communication militaires, la cyberdéfense et le ravitaillement en vol.

Ira-t-elle jusqu'à considérer la possibilité d'acquérir elle-même des capacités ? Elle l'a déjà fait dans le domaine des satellites avec le programme Galileo. Cela ne devrait pas poser de difficultés majeures, au moins avec des capacités duales, tels que des drones de surveillance qui pourraient être utilisés à des fins civiles telles que la surveillance des frontières¹⁸.

Dans le moyen terme, l'Union doit réserver ses financements sur les programmes en collaboration et à effet majeur. Il semble important qu'elle intervienne par exemple dans le domaine des systèmes de combat aériens. On voit mal en effet le Royaume-Uni et la France porter seuls le futur de l'aviation de combat européenne, surtout après le Brexit. Outre les raisons tenant à l'insuffisance des capacités de financement de ces deux pays, il semble peu probable qu'à l'issue du programme de recherches le Royaume-Uni n'achète pas sur étagère des équipements militaires américains et ce pour des raisons politiques évidentes tenant à la « relation spéciale » qu'il entretient avec les États-Unis.

17. L'idée de créer un Fonds européen de défense provient de la communication de la Commission européenne adoptée le 30 novembre 2016 et intitulée « [Plan d'action européen de la défense](#) ».

18. La Commission, dans sa communication « Vers un secteur de la défense et de la sécurité plus compétitif et plus efficace » du 24 juillet 2013, encourageait ce type de collaboration dans les termes suivants : « Ces systèmes duaux ont permis l'émergence de nouvelles formes de collaboration entre les États membres pour l'exploitation de l'imagerie satellite, dans le cadre desquelles l'acquisition a lieu soit sur le marché, soit via des accords bilatéraux. Cette approche réussie, qui allie les exigences des utilisateurs civils et militaires, doit être poursuivie. »

3.3 Concentrer l'EDRP sur la recherche appliquée

Troisièmement, il semble important de concentrer l'EDRP sur la recherche appliquée et d'éviter de lui faire financer des programmes de recherche fondamentale et de la recherche préindustrielle.

En effet, il est inutile de disperser les crédits qui seront votés pour la défense, sur des programmes qui peuvent être pris en compte par le prochain programme civil qui succédera à Horizon 2020 (FP9). Ce programme pourrait financer des infrastructures à usage dual, telles que des souffleries ou des infrastructures de calcul à haute performance, ou encore des programmes sur les composants électroniques.

En outre, le recours à Horizon 2020 aurait pour avantage de ne pas avoir à attendre l'année 2021 pour commencer l'action en faveur de la recherche de défense, à condition toutefois qu'elle se matérialise au travers de projets à usage dual.

4. La question de la gouvernance

Pour que l'EDRP soit un succès, il est nécessaire qu'il puisse conjuguer de façon harmonieuse l'expression des besoins militaires avec les solutions techniques possibles ou souhaitées. Comme cela existe au niveau national, il est indispensable d'instaurer à travers ce programme un dialogue fécond entre l'instance militaire et la structure chargée de l'équipement des forces.

S'agissant de l'expression des besoins militaires, l'instance qui a naturellement vocation à le faire au niveau européen est l'état-major militaire de l'Union (EMUE), placé sous la responsabilité du Haut Représentant/Vice-Président. Or, cette instance créée en 2001 au sommet de Nice, ne dispose pas des effectifs nécessaires pour jouer le rôle qui devrait être le sien. La division « politique et plans » qui est chargée de cette fonction ne compte qu'une quinzaine de personnes disponibles pour rédiger le catalogue des besoins capacitaires (« *requirement catalogue* ») dérivé de scénarios qui correspondent aux « *Headline goals* ». D'une façon générale, l'EMUE n'a pas les moyens de s'assurer de la véracité des données fournies par les États membres ni de leur détermination à les employer au profit de l'Union. Il n'a même pas le droit de faire état dans les conférences dites de « génération de forces » des données qui lui sont communiquées par les États membres, rendant de ce fait tout ce processus largement théorique. Enfin, et d'une manière plus générale, l'articulation avec l'Agence européenne de défense mérite d'être améliorée en début de processus, comme le montrent certains exemples récents¹⁹. Il est du reste révélateur de constater que, jusqu'à présent, l'apport de l'EMUE n'avait guère été pris en compte dans la discussion sur la recherche de défense, alors qu'il a un rôle éminent à jouer dans l'expression du besoin opérationnel. Fort heureusement, les choses semblent évoluer positivement sur ce point.

19. Dans le cas du projet SESAR (*Single European Sky ATM (Air Traffic Management) Research*), il semblerait que l'AED n'ait pris la mesure des contraintes militaires qu'en cours de route.

Concernant l'expression des solutions technologiques, l'Agence européenne de défense (AED) est l'outil naturel de l'Union. Malheureusement, elle n'a pas fait la preuve de son utilité dans le domaine du développement des capacités de défense. En effet, jusqu'à présent, l'opportunité ne lui a jamais été donnée par les États membres de coordonner des programmes d'armement à effets majeurs. Cette fonction continue d'être exercée au travers de l'OCCAr, comme on a encore pu le voir avec le projet de drone MALE européen. Il est évident qu'avec un budget de trente millions d'euros, l'AED ne dispose pas des moyens nécessaires pour remplir les ambitions dont elle était porteuse au tournant des années 2000. Elle reste une structure légère, sorte de forum entre États membres, et n'apporte pas de réelle plus-value à ceux des États membres qui disposent déjà de structures d'expertise développées. Le fait que les deux derniers dirigeants soient des diplomates de carrière et non des professionnels de l'armement en dit long sur le rôle dans lequel les États membres semblent vouloir cantonner l'Agence.

Surtout, l'AED fonctionne sur une base intergouvernementale, puisqu'il y est fait usage de la règle de l'unanimité, contrairement à ce que prévoient ses statuts²⁰. Or, le choix des projets devant être financés par l'UE exige une capacité d'arbitrage forte, sur la base de critères techniques impartiaux, et non pas dans le but d'atteindre le consensus. Une réelle politique de l'armement ne doit pas avoir pour objectif de complaire à l'ensemble des États membres. Elle suppose de faire des choix et impose des renoncements. Or, telle qu'elle fonctionne actuellement, sur la base du consensus, l'AED ne semble pas en mesure de remplir cette fonction. Si l'AED définit les priorités pour l'utilisation du fonds de défense européen envisagé, ses méthodes et ses structures devront être adaptées.

Enfin, il convient de rappeler que dans le traité de Lisbonne, l'AED a été conçue pour apprécier le respect des critères et contribuer à mettre en œuvre les engagements de la coopération structurée permanente (CSP) prévue aux articles 42 (6) et 46 du TUE. Sans mise en place de la CSP, c'est-à-dire sans réel effort des États membres pour faire converger leurs appareils de défense au travers d'une planification de défense conjointe sur la base d'efforts financiers mesurables et mesurés, l'AED là encore ne semble pas en mesure de jouer son rôle dans sa plénitude.

Les États membres seront-ils capables de faire tomber les barrières psychologiques afin de coordonner leur planification de défense au sein d'un processus organisé en étroite coopération entre l'EMUE et une AED rénovée ? Seront-ils capables de faire évoluer l'AED et renoncer à la règle de l'unanimité, ce qui est possible sans aucune modification de son règlement ? Si ces conditions ne sont pas remplies alors il est inutile que l'Union gaspille l'argent commun sur des structures dont l'expérience a montré qu'elles n'étaient pas capables de contribuer à une plus grande coopération européenne dans le domaine de la recherche, ni dans celui des capacités.

Pour autant l'Union doit agir, car sans une action commune, les défenses nationales sont appelées à périliter d'ici une quinzaine d'années. C'est pourquoi, d'autres solutions doivent d'ores et déjà être considérées. Cela pourrait prendre la forme d'une structure *ad hoc* dédiée, telles que celles prévues à l'article 187 du TFUE, sous la forme « d'entreprises communes » (*joint undertaking*) gérant des « programmes de recherche, de développement technologique et de démonstration » (*joint technological initiatives*).

20. Article 9 (2) de la décision (PESC) 2015/1835 du Conseil du 12 octobre 2015 définissant le statut, le siège et les modalités de fonctionnement de l'Agence européenne de défense.

C'est sous cette forme que l'Union gère le programme de ciel unique européen SESAR ou celui des composants électroniques ECSEL. En tout, huit programmes majeurs de recherche sont déjà gérés sous cette forme. Il n'est pas difficile d'en imaginer un neuvième.

Enfin, l'Union a toujours la possibilité de créer, au sein de la Commission, une direction générale de la défense européenne. Une telle évolution témoignerait de la valeur de son engagement en faveur de la défense et permettrait l'application de la méthode communautaire.

Conclusion

La nouvelle donne politique aux États-Unis ainsi que le Brexit contraignent les Européens à procéder à un examen approfondi de la situation en ce qui concerne les questions de défense.

Pourtant, le plus important n'est pas l'arrivée de nouveaux leaders sur la scène politique mondiale, mais les évolutions sociétales et technologiques qui sont à l'œuvre. L'intelligence artificielle va transformer nos vies avec une rapidité et une intensité que nous avons du mal à imaginer. Elle va bouleverser la façon de penser les interventions militaires, notamment dans les domaines de l'aviation de combat, du combat terrestre, de la guerre navale, de la cyberguerre et même dans l'élaboration de la stratégie. Les entreprises américaines, ont acquis dans ce domaine une avance considérable et les investissements qu'elles y consentent sont massifs. Avec ou sans l'initiative d'innovation de défense, plus connue sous le nom de « *third offset initiative* », les entreprises américaines disposent de trésoreries colossales et prennent une avance déterminante.

Face à cette situation que fait l'Europe ? Si elle veut être respectée, l'Europe doit disposer de moyens militaires crédibles et autonomes. Cependant, le fait d'augmenter ses dépenses ne résoudra pas tous ses problèmes. On peut dépenser plus sans être plus efficace. Pour accroître l'efficacité, l'Europe peut-elle faire autrement que d'intégrer les planifications de défense ? Et pour accroître son autonomie, elle doit prendre son destin en mains. Et ne pas laisser périr la recherche de défense européenne, sacrifiée au profit des équipements, concentrée sur trois pays, dont un ne fera plus partie de l'Union d'ici quelques années, dupliquée car non collaborative et déclassée par rapport à ses principaux compétiteurs.

Si la tendance actuelle n'est pas inversée, et elle ne peut pas l'être au niveau national, dans quinze ans les industries de défense européennes ne seront plus que des industries de niche, focalisées sur quelques systèmes d'armes, incapables de fournir les armées européennes pour la totalité de leurs besoins et dont les produits seront moins compétitifs que leurs équivalents américains, chinois, russes ou israéliens. L'autonomie stratégique de l'Europe, c'est-à-dire sa capacité à conduire des opérations de gestion de crise et à aider ses partenaires en Afrique ou au Moyen-Orient sans dépendre des États-Unis, ne sera qu'un rêve. La réalité sera celle d'une Europe dépendante et sous-traitante.

Annexe

Classement des États membres de l'AED en fonction de la R&T de défense

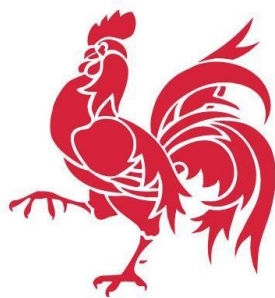
En millions d'euros aux prix courants 2014	R&D	Cumul	Cumul en % du total	R&T	Cumul	Cumul en % du total	R&T en collaboration
France	3 563	3 563	41	764	764	40	130
Germany	846	4 409	50	483	1 247	66	0
UK	3 753	8 162	93	439	1 686	89	1
Italy	103	8 265	94	restricted			0
Sweden	106	8 370	95	61	1 747	92	13
Netherlands	59	8 430	96	59	1 807	95	6
Spain	75	8 505	97	42	1 849	97	21
Finland	35	8 540	97	25	1 874	99	1
Poland	217	8 757	100	10	1 874	99	2
Czech Rep.	16	8 774	100	7	1 880	99	1
Belgium	8	8 782	100	3	1 883	99	2
Portugal	2	8 784	100	2	1 884	99	1
Austria	2	8 786	100	2	1 886	99	0
Estonia	2	8 787	100	2	1 887	99	0
Romania	1	8 788	100	1	1 888	99	0
Slovakia	2	8 790	100	0	1 889	99	0
Croatia	0	8 791	100	0	1 889	99	0
Bulgaria	0	8 791	100	0	1 889	99	0
Luxembourg	0	8 791	100	0	1 889	99	0
Hungary	0	8 791	100	0	1 889	99	0
Cyprus	0	8 791	100	0	1 889	99	0
Greece	0	8 791	100	0	1 889	99	0
Ireland	0	8 791	100	0	1 889	99	0
Latvia	0	8 791	100	0	1 889	99	0
Lithuania	0	8 791	100	0	1 889	99	0
Malta	0	8 791	100	0	1 889	99	0
Slovenia	0	8 791	100	0	1 889	99	0
In Million €	8 791			1 899			177

Chiffres retraités par l'auteur à partir des chiffres publiés par l'AED en juin 2016

L'auteur

***Frédéric Mauro** est avocat au barreau de Paris et au barreau de Bruxelles, spécialisé dans les questions de stratégie et de défense européenne, ainsi que celles relatives à l'équipement des forces armées.*

Avec le soutien de la



Wallonie