

La coopération en matière d'armement entre la France et l'Allemagne

Une entente impossible ?



Detlef PUHL

Novembre 2020

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Les activités de recherche et de publication du *Comité d'études des relations franco-allemandes – Cerfa* – bénéficient du soutien du Centre d'analyse de prévision et de stratégie du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et du Frankreich-Referat de l'Auswärtiges Amt.



Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

ISBN : 979-10-373-0253-3

© Tous droits réservés, Ifri, 2020

BERLIN, GERMANY - MAY 22, 2014: Preparations for the joint demonstration flights pair of attacking helicopters Eurocopter Tiger. German Army and French Army. Exhibition ILA Berlin Air Show 2014, © Sergey Kohl.

Comment citer cette publication :

Detlef Puhl, « La coopération en matière d'armement entre la France et l'Allemagne.

Une entente impossible ? »,

Visions franco-allemandes, n° 31, Ifri, novembre 2020.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org

Site internet : Ifri.org

Visions franco-allemandes

Publiée depuis 2003, cette collection est consacrée à l'analyse comparative des enjeux franco-allemands en matière de politique étrangère, de politique intérieure, de politique économique et des questions de société. Les [*Visions franco-allemandes*](#) sont des textes académiques concis et de nature *policy oriented*. À l'instar des [*Notes du Cerfa*](#), les *Visions franco-allemandes* sont accessibles sur le site de l'Ifri, où elles peuvent être consultées et téléchargées gratuitement.

Le Cerfa

Le Comité d'études des relations franco-allemandes ([Cerfa](#)) a été créé en 1954 par un accord gouvernemental entre la République fédérale d'Allemagne et la France. Il bénéficie d'un financement paritaire assuré par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et l'Auswärtiges Amt. Le Cerfa a pour mission d'analyser l'état des relations franco-allemandes sur le plan politique, économique et international ; de mettre en lumière les questions et les problèmes concrets que posent ces relations à l'échelle gouvernementale ; de présenter des propositions et des suggestions pratiques pour approfondir et harmoniser les relations entre les deux pays. Cette mission se traduit par l'organisation régulière de rencontres et de séminaires réunissant hauts fonctionnaires, experts et journalistes, ainsi que par des travaux de recherche menés dans des domaines d'intérêt commun.

Éric-André Martin est Secrétaire général du Cerfa et dirige avec Paul Maurice et Marie Krpata chercheurs, et Hans Stark, conseiller pour les relations franco-allemandes, les publications du Cerfa. Catherine Naiker est assistante au sein du Cerfa.

Auteur

Avant sa retraite en 2016, **Detlef Puhl** a servi comme « Conseiller Spécial » auprès du Secrétaire Général Adjoint de l'OTAN, responsable de la division « Défis émergents ». Il s'est occupé, de 2011 à 2016, de la communication stratégique de cette nouvelle division du Quartier Général de l'Alliance atlantique à Bruxelles. De 2008 à 2011, il a été délégué par le ministère de la défense allemand pour servir comme adjoint au directeur de la Délégation aux Affaires Stratégiques (DAS) du ministère de la défense français à Paris. De 2002 à 2008, il a occupé la fonction de Doyen adjoint au Collège d'Études Internationales et de Sécurité du Centre George C. Marshall à Garmisch-Partenkirchen, une institution commune du ministère de la défense allemand et celui des États-Unis d'Amérique, avec pour mission de former et de coopérer avec des représentants des États de l'Europe de l'Est et de l'Eurasie. De 1998 à 2001, il était directeur du service « presse et information » du ministère de la Défense allemand à Berlin et à Bonn et porte-parole du ministre. De 1981 à 1998 il était journaliste, depuis 1986 au *Stuttgarter Zeitung* à Stuttgart, à partir de 1995 à Bonn, spécialisé en matière de politique européenne et de sécurité et de défense. Aujourd'hui, Detlef Puhl contribue régulièrement aux publications du site *Boulevard Exterieur*, ainsi qu'au magazine mensuel spécialisé allemand *Europäische Sicherheit und Technik*.

Résumé

Dans le traité d'Aix-la-Chapelle en 2019 l'Allemagne et la France s'engagent à approfondir leur « programme commun en matière de défense » et de poursuivre une vision commune en matière d'exportations d'armes. C'est ainsi qu'une culture commune des forces armées, des missions communes et une industrie de la défense européenne doivent être renforcées. En dépit d'une coopération en matière d'armement caractérisée par son développement sur le long terme et son intensité, un certain nombre de projets d'envergure ont échoué ou ont du moins mis en exergue de nombreux problèmes. Les nouveaux projets d'exception FACS (guerre aérienne du futur) et MGCS (guerre terrestre du futur) qui en sont à leurs balbutiements sont ambitieux et font émerger un certain nombre de questions. Celles-ci se réfèrent au rôle de l'industrie de l'armement dans le processus politique des deux pays et aux exportations en matière d'armement. Les points de vue entre Paris et Berlin ne pourraient être plus éloignés l'un de l'autre. Aussi, les conceptions stratégiques concernant la capacité d'action et d'intervention militaire au service desquelles se trouvent les nouveaux systèmes ne coïncident pas.

Le traité d'Aix-la-Chapelle a pour objectif et donne les moyens au couple franco-allemand de se profiler comme le précurseur pour atteindre l'« autonomie stratégique ». Trois défis sont cependant à relever : les différences du rôle de l'industrie de l'armement doivent être traitées et dépassées. Pour cela Berlin et Paris doivent se mettre d'accord sur le rôle de l'Europe et de l'Union européenne en matière de défense. Ceci présuppose un débat public sur les questions stratégiques au sein des deux pays et entre les deux pays, qui laisse pour l'instant à désirer.

Abstract

In the Aix-la-Chapelle Treaty in 2019 Germany and France agree to deepen their “common program in defense matters” and to pursue a common vision in terms of arms export. These are the preconditions that will help consolidate a culture of common armed forces, common interventions, and European defense industry. Although the bilateral arms cooperation has been intense for a long time many major projects failed or caused considerable problems. The new “exceptional projects” FCAS (future air warfare) and MGCS (future ground warfare) are at an early stage, are characterized by ambitiousness and pose a certain number of questions. Among these, the respective role of the arms industry in the political process of both States and the correlated question of arms export hold a prominent position. The points of view of France and Germany could not be more different. Also, the strategic directions relating to the military capacity of action and intervention which the systems are supposed to facilitate, do not coincide.

The Aix-la-Chapelle Treaty follows the objective to provide the necessary means for France and Germany to be regarded as the forerunners of the European “strategic autonomy”. To achieve this goal however three challenges must be overcome: the differences of the arms industry’s role must be tackled and overcome. Therefore, Berlin and Paris need to agree on the role of Europe or the European Union, more specifically, with regard to defense. This requires a public discussion on strategic questions within and between the two countries, which is currently unsatisfactory.

Sommaire

LA COOPÉRATION DANS SON CONTEXTE	7
LES NOUVEAUX PROJETS	12
LE RÔLE DE L'INDUSTRIE DE L'ARMEMENT	17
PERSPECTIVES POUR L'EUROPE	24
REMARQUES CONCLUSIVES	28

La coopération dans son contexte

Il n'est pas interdit d'avoir des ambitions. C'est en tout cas le but affiché du Traité d'Aix-la-Chapelle du 22 janvier 2019 : « Les deux États s'engagent à renforcer encore la coopération entre leurs forces armées en vue d'instaurer une culture commune et d'opérer des déploiements conjoints. Ils intensifient l'élaboration de programmes de défense communs et leur élargissement à des partenaires. Ce faisant, ils entendent favoriser la coopération et la consolidation de la base industrielle et technologique de défense européenne » (article 4, alinéa 3). Et de poursuivre ainsi : « Ils sont en faveur de la coopération la plus étroite possible entre leurs industries de défense, sur la base de leur confiance mutuelle. Les deux États élaboreront une approche commune en matière d'exportation d'armements en ce qui concerne les projets conjoints¹. »

Les termes choisis sont forts et les affirmations montrent un volontarisme certain. On peut considérer qu'ils sonnent comme les déclarations d'intentions habituelles, à cette différence près qu'ils ont été intégrés dans un traité, qui leur confère une valeur juridique. Ils devront se traduire par des actes concrets, et si l'esprit du texte est respecté, élever la relation entre les deux États à un nouveau stade. Mais y parviendra-t-on ? L'histoire de la coopération en matière d'armement entre la France et l'Allemagne recommande la prudence.

Dès le Traité de l'Élysée du 22 janvier 1963, en effet, les deux États s'étaient engagés, « en matière d'armements » de « s'efforcer [...] d'organiser un travail en commun à partir du stade de l'élaboration de projets d'armement adaptés, et de la préparation de plans de financement »². Depuis, on peut observer des hauts et des bas concernant la coopération en matière d'armement³. Le projet, abandonné dès 1963, d'un char de combat commun a été suivi au cours des années 1970 par une coopération franchement réussie en matière de systèmes de missiles antichar (MILAN et HOT) et anti-aérien (système ROLAND). Cependant,

1. Traité de coopération et d'intégration franco-allemand d'Aix-la-Chapelle, 22 janvier 2019, disponible sur : www.diplomatie.gouv.fr.

2. Traité de l'Élysée, 22 janvier 1963, disponible sur : <https://de.ambafrance.org>.

3. Services scientifiques du Parlement allemand (WD), « Die deutsch-französische Rüstungskooperation », *WD 2 - 3000 - 070/18*, 18 juin 2018, disponible sur : www.bundestag.de.

le projet commun lancé vers la fin des années 1970 d'un « Char de Combat 90 » a avorté en 1982 à l'initiative du *Bundestag*.

Les députés avaient estimé que le gouvernement fédéral les avait tenus à l'écart et mal informés⁴. En 1984 fut lancé le projet commun d'hélicoptère de combat multi-mission. Celui-ci a ensuite donné naissance au « Tigre » – qui existe sous trois moutures – après une interruption en 1986, ainsi qu'une modernisation, les bouleversements des années 1990, et diverses autres péripéties. À cette date, il est toujours en service, un « midlife-update » (modernisation à mi-parcours) étant prévu cette année. La production de l'hélicoptère de transport NH 90, initialement un projet franco-allemand, avait également tardé.

Un autre projet a été lancé au début des années 1980 : celui d'un nouvel avion de transport militaire destiné à remplacer le « Transall », qui avait été le résultat d'une coopération franco-allemande réussie. Après de longues années de discussions avec des représentants de nombreux pays, ceci avait donné lieu à un projet, conduit à partir de 1992 par l'entreprise emblématique franco-allemande Airbus. Le modèle « A-400 M » était né, l'Allemagne et la France passèrent commande en décembre 1997, mais l'annonce n'en a été faite que le 9 juin 2000 lors du 75^e sommet franco-allemand. De nouveau, le *Bundestag* s'interposa en refusant la mise à disposition de moyens pour l'achat du nombre de machines prévues pour équiper les forces armées allemandes, la *Bundeswehr*. Ce faisant, il a réduit la part dévolue à l'Allemagne. Des difficultés techniques avaient entraîné d'autres retards et une hausse des prix, de sorte que la production n'a débuté qu'en novembre 2010 et que le premier exemplaire n'a été livré à la France qu'en 2013. Désormais la livraison de la version finale est attendue en 2021.

En revanche, le projet d'un avion de combat commun s'est soldé par un échec. Le projet multinational européen d'un « Avion de Combat Tactique » devenu ultérieurement le projet « Jäger 90 », puis l'« Eurofighter 2000 » furent abandonnés par la France qui lui a préféré le « Rafale ». Les deux États n'étaient pas parvenus à s'accorder sur un cahier des charges répondant à leurs besoins respectifs.

Bien que la coopération franco-allemande en matière d'armement soit considérée comme « la plus étroite coopération bilatérale en Europe »⁵ dans les années 1990, on ne saurait parler d'un succès sans failles. Ainsi,

4. T. Raabe, *Bedingt einsatzbereit?, Internationale Rüstungskooperation in der Bundesrepublik Deutschland (1979-1988)*, Francfort/Main, Campus Verlag, 2019.

5. Services scientifiques du Parlement allemand (WD), « Die deutsch-französische Rüstungskooperation », *op. cit.*, p. 6.

parmi la longue liste de 34 projets communs⁶ (cette liste ne tient pas compte du projet lancé récemment pour construire les systèmes d'armement du futur)⁷, 25 projets ont abouti, certes, mais leur réalisation a parfois tardé et les coûts engagés dépassaient les coûts escomptés. Cependant, il est à noter que neuf grands projets ont échoué, et même dix si l'on compte le choix de la France en faveur du « Rafale ».

Qui plus est, avec la disparition d'un ennemi commun en 1990 c'est aussi la nécessité de cette coopération qui a été remise en question, comme le mentionne d'ailleurs le rapport d'expertise des Services d'analyse du *Bundestag* du 28 juin 2018 au sujet de la coopération franco-allemande en matière d'armement. En conséquence, la France s'est désormais concentrée « presque exclusivement » sur « ses interventions militaires à l'étranger auxquelles incombe un rôle crucial au sein de sa politique de défense, alors que l'Allemagne [...] a tardé à se montrer disposée à déployer des troupes dans le cadre de missions de gestion de crise et de missions de paix »⁸. En conséquence, les besoins des deux pays en matière de biens d'armement ont désormais évolué différemment. Dès lors, est-il encore des raisons de coopérer ? Les retards importants des projets « Tigre », « NH 90 » et « A 400 M » donnent lieu à des interrogations en la matière. De toute évidence, le succès de la coopération franco-allemande en matière d'armements est mitigé.

Dans le même temps, l'engagement de Bonn/Berlin et Paris en faveur d'un renforcement des capacités de défense européennes, de quelque manière que ce soit, est resté fort tout au long des années, – tout du moins pour ce qui est des déclarations. Dans le plus récent « Livre blanc sur la politique allemande de sécurité et l'avenir de la *Bundeswehr* » de 2016, Berlin plaide pour « un engagement continu » en faveur « du succès du projet européen et d'une intégration approfondie »⁹. L'objectif plus lointain est la création « d'une Union européenne pour la sécurité et la défense » intrinsèquement liée au « renforcement de l'industrie européenne de la défense »¹⁰. Les insuffisances dans le domaine des capacités concernant les forces armées devront être éliminées moyennant « des solutions ou projets multinationaux pilotés par l'Agence européenne de défense ». La base d'une « responsabilité commune en matière de politique de sécurité »

6. *Ibid.*, p. 7-32.

7. M. Genua, « France - Allemagne : bâtir les systèmes d'armement du futur et construire l'Europe de la Défense », Ministère des Armées, 25 juin 2018, disponible sur : www.defense.gouv.fr.

8. Services scientifiques du Parlement allemand (WD), « Die deutsch-französische Rüstungskooperation », *op. cit.*, p. 6.

9. *Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr (Livre blanc sur la politique de sécurité allemande et l'avenir de la Bundeswehr 2016)*, p. 33 du texte allemand (absence de traduction intégrale – NDT).

10. *Ibid.*, p. 73.

serait « une industrie de défense performante et compétitive », qui pâtit néanmoins « encore d'une domination nationale et d'une organisation fragmentée »¹¹.

L'accord de coalition de 2018 est marqué par l'engagement européen du nouveau gouvernement. La devise du gouvernement Merkel IV est « Un nouveau départ pour l'Europe ». On peut y lire : « Les défis globaux nécessitent des réponses européennes », ou encore « l'Europe doit devenir plus autonome sur le plan international et se doter des moyens de ses ambitions. » L'Allemagne compte sur le couple franco-allemand puisque : « conjointement avec la France nous allons poursuivre avec engagement les projets décidés dans le cadre de la feuille de route franco-allemande »¹².

Ainsi, la situation est claire sur le plan politique : l'Allemagne, et de surcroît le gouvernement fédéral actuel, veut renforcer la capacité d'action en matière de politique de sécurité, et ce explicitement « en poursuivant de façon engagée » les projets d'armement communs qui doivent favoriser cette capacité d'action « avec la France ». Cependant, des doutes subsistent sur le plan pratique. Le *Livre blanc* de 2016 dont la validité est confirmée par l'accord de coalition de 2018, mentionne également les nombreux problèmes qui ont surgi dans le cadre des coopérations d'armement multinationaux par le passé. « Les expériences multiples » doivent « être prises en compte lors des coopérations futures »¹³. Peut-on en déduire que « les systèmes d'armement sont livrés avec des années de retard, coûtent des milliards d'euros de plus que prévu, sont souvent défectueuses et laissent à désirer quant à leur qualité ? »¹⁴.

À ces doutes s'ajoutent des questions telles que celles évoquées en 2019 par l'ambassadrice de France en Allemagne, Anne-Marie Descôtes, dans une contribution destinée à l'Institut fédéral des hautes études de sécurité (*Bundesakademie für Sicherheitspolitik* – BAKS)¹⁵ : l'Allemagne est-elle toujours un partenaire fiable, lorsque la « politique allemande de contrôle des exportations » est « imprévisible » et étant donné le « flou qui entoure les nouvelles orientations contenues dans l'accord de coalition » ? Quelles seront les « conséquences lourdes pour notre coopération de défense bilatérale et pour la construction de la souveraineté

11. *Ibid.* p. 74.

12. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 12 mars 2018, disponible sur : www.bundesregierung.de.

13. Livre blanc, *op. cit.*, p. 130.

14. T. Raabe, *Bedingt einsatzbereit?*, *op. cit.*, p. 23.

15. A-M. Descôtes, « Vom German-free zum gegenseitigen Vertrauen », *Arbeitspapier Sicherheitspolitik*, BAKS, n° 7/2019, disponible sur : www.baks.bund.de.

Version française : « Du German-free à la confiance mutuelle », disponible sur : <https://de.ambafrance.org>.

européenne », lorsque « la question des exportations d'armements est souvent traitée en Allemagne avant tout comme un sujet de politique intérieure » ? « L'enjeu pour la relation franco-allemande est crucial », écrit l'ambassadrice¹⁶.

Les bonnes intentions des officiels allemands dont la sincérité n'est pas en cause, souffrent cependant d'une concrétisation insuffisante. Désormais les nouveaux défis à relever sont encore plus ambitieux puisqu'il est question de « projets d'exception », comme les dénomme la ministre française des Armées, Florence Parly. Ces projets prennent la forme du système de combat aérien du Futur – SCAF (Future Combat Air System – FCAS) et du Système de Combat Terrestre Principal (Main Ground Combat System- MGCS)¹⁷.

16. *Ibid.*

17. « Deutschland und Frankreich: Rüstungsprojekte vorantreiben », *Süddeutsche Zeitung*, n° 216, 18 septembre 2020, p. 6.

Les nouveaux projets

Le 13 juillet 2017, le Conseil des ministres franco-allemand (CMFA) a décidé à Paris du développement de nouvelles capacités militaires. Cette décision a été confirmée le 19 juin 2018, lors du CMFA à Meseberg, et précisée le 16 octobre 2019 lors de celui à Toulouse, qui a été l'occasion de concrétiser les projets communs par des commandes¹⁸. Deux projets revêtent alors une importance particulière : tout d'abord, le développement d'un système de combat aérien du Futur, le fameux SCAF, pour remplacer les flottes respectives d'avions de combat, l'« Eurofighter » en Allemagne et le « Rafale » en France. Cette fois on espère que l'avion de combat commun, qui s'intégrera dans ce nouveau système, remportera un vif succès. On vise en effet un système qui, non seulement remplacera les avions, mais permettra aussi la création d'un système de défense aérienne élargie.

Par ailleurs, la France et l'Allemagne souhaitent faire une nouvelle tentative dans le domaine des chars de combat. Berlin et Paris souhaitent en effet coopérer au développement de la nouvelle version de l'actuel système de chars de combat et d'artillerie¹⁹. Le Système de Combat Terrestre Principal (Main Ground Combat system -MGCS) devra remplacer les chars de combat « Leopard 2 » et « Leclerc ». Le développement d'un remplacement du « système de Mortier de 120mm » et du lanceur de missile « MARS » a pour l'instant été mis en attente. Le développement de ces deux nouveaux systèmes, terrestre et aérien, n'en est donc qu'à ses balbutiements. La pandémie du coronavirus, qui a fini par frapper l'Allemagne et la France, quelques mois seulement après le Conseil des Ministres franco-allemand de Toulouse d'octobre 2019, a pour l'heure totalement bouleversé le calendrier ambitieux accompagnant ces projets, et peut-être aussi les projets de financement.

L'entreprise commune de droit allemand (ARGE) a été créée pour le projet de Système de Combat Terrestre Principal en décembre 2019. Elle réunit les trois sociétés impliquées, KMW (allemande) et Nexter

18. Bundesregierung, « Erklärung von Meseberg, Das Versprechen Europas für Sicherheit und Wohlstand erneuern », 19 juin 2018, disponible sur : www.bundesregierung.de et « 21^e Conseil des ministres franco-allemand à Toulouse », 19 octobre 2019, disponible sur : <https://de.ambafrance.org>.

19. Communiqué de Presse KMW (KNDS), Nexter (KNDS), Rheinmetall, « Lancement du grand programme MGCS, commande passée pour l'étude de l'architecture du système », Munich, Versailles, Düsseldorf, 20 mai 2020, disponible sur : www.rheinmetall.com.

(française), depuis 2015 sous l'égide commune du groupe KNDS (KMW-Nexter-Defence Systems) basé à Amsterdam, et Rheinmetall (allemande). Un contrat a été signé avec l'Office fédéral des équipements, des technologies de l'information et du soutien en service de la Bundeswehr (BAAINBw) en mai 2020, aux fins de préparer une étude dans laquelle l'« architecture » du système sera définie. Et le BAAINBw a également agi au nom de la partie française dans cette affaire, puisque la « direction » politique de ce projet avait été attribuée à l'Allemagne. Néanmoins, les attentes de part et d'autre sont encore très distinctes.

Les capacités exigées par la France pour le remplacement du Leclerc privilégient plutôt l'intervention, surtout en Afrique du Nord – ce qui implique un poids léger, facilitant la mobilité. Or, le successeur du « Léo » est plutôt destiné à une guerre continentale en Europe, et serait donc un char lourd, conformément à la doctrine allemande du « combat interarmes » (« Gefecht der verbundenen Waffen »). C'est du moins de cette manière que Berlin considère les différences²⁰. La question est donc de savoir si et comment un système commun pourra voir le jour. En principe rien n'a changé en ce qui concerne les différences entre la France et l'Allemagne – en matière des capacités militaires pour ce qui est de la « power projection » – déjà responsables de l'abandon des projets de char antérieurs. Il est par ailleurs tout à fait incertain de savoir si et comment le calendrier convenu, 18 mois pour la première phase, sera respecté.

Le projet relatif au système de combat aérien du Futur rencontre aussi des difficultés de mise en œuvre. Il a été convenu que ce serait la France qui en assurerait la direction. Mais le désaccord persiste autour de la coordination de ce projet complexe. Pour la France il est clair que c'est le « Délégué Général pour l'Armement » (DGA) du Ministère de la Défense qui assumera cette tâche. Or, le département des Équipements du BMVg (ministère allemand de la Défense) côté allemand n'est pas un équivalent comparable. Les tâches et les moyens des deux administrations sont en effet très différentes – et sans doute leur raison d'être. Ainsi, du côté allemand on préférerait qu'Airbus, en tant que fournisseur, intervienne comme coordinateur, ce qui déplaît côté français, en raison du rôle influent de Dassault, concurrent français d'Airbus.

L'ensemble de ces éléments explique les retards. Il est vrai que Dassault a déjà monté une maquette en bois impressionnante pour le salon de l'aviation au Bourget de 2019. Cependant, toute similitude avec le futur avion à la réalisation duquel participe Airbus, serait un pur hasard. À cette date, il n'y a ni définition commune pour l'avion, ni accord concernant la

20. Conversations de l'auteur avec des experts à Berlin.

division du travail entre Dassault et Airbus. Ce n'est que le 31 octobre 2019 que l'Allemagne s'est ralliée à la première étude conceptuelle élaborée côté français. Le 12 février 2020 les sociétés participantes Airbus, Dassault, MTU, Safran, MBDA et Thalès ont conclu un premier contrat-cadre pour la « Phase 1A », portant sur la compréhension commune des défis technologiques auquel il s'agit de répondre. Et le 20 février 2020 les deux côtés ont conclu un accord d'exécution avec l'Espagne. Or, la phase de recherche et de développement n'a pas encore débuté.

Une fois de plus, les attentes entre Berlin et Paris divergent. La France, soucieuse de renouveler au plus tôt sa flotte de Rafale, insiste sur le développement d'un démonstrateur mis en service en 2025. L'Allemagne, au contraire, se concentre sur le système de manière holistique puisqu'elle n'envisage un renouvellement de ses « Eurofighter » qu'à échéance de 2036 et les connaisseurs des relations franco-allemandes pourraient y voir la confirmation d'un cliché bien connu : la France attache de l'importance à pouvoir agir rapidement ; l'Allemagne est intéressée par la solution globale, même si elle prend un peu plus de temps. Ici aussi, les conceptions stratégiques de la guerre aérienne du futur divergent manifestement – à moins que les seules considérations en la matière ne se limitent à des aspects matériels en soutien à la politique industrielle ?

Le système de combat aérien du Futur est envisagé comme une interconnexion de systèmes, un « system of systems ». Il se compose essentiellement de trois éléments et doit être disponible en 2040²¹ : l'avion de combat habité (de la 6^e génération), des plateformes non-habitées, c'est-à-dire des drones qui accompagnent l'action du pilote et sont dirigés par celui-ci, ainsi qu'un système protégé pour la communication entre les différentes unités et d'autres systèmes (*Air Combat Cloud*). C'est ainsi que le système de combat aérien du Futur représente une « opportunité unique pour assurer et étendre durablement la souveraineté européenne en termes de sécurité et de défense », comme l'indique la Fédération allemande de l'aéronautique et de l'espace (*Bundesverband der Deutschen Luft- und Raumfahrtindustrie – BDLI*) dans une prise de position commune²². Il serait par ailleurs « le seul garant pour élever l'expertise technologique à un niveau supérieur et asseoir la création de valeur ajoutée industrielle sur une base binationale ».

Comme le souligne l'ambassadrice Anne-Marie Descôtes dans sa contribution, le succès des deux projets dépend entre autres de « perspectives réalistes d'exportation [...] si toute perspective d'exportation

21. Bundesverband der Deutschen Luft- und Raumfahrtindustrie e.V., « Positionspapier zur Deutsch-Französischen Kooperation im Bereich Future Combat Air System », juin 2018.

22. *Ibid.*

au-delà de l'UE est bloquée par principe ou rendue totalement aléatoire par l'évolution de débats de politique intérieure dans l'un des pays partenaires, c'est la viabilité à long terme de ce programme qui est mise en cause »²³. Ce document de travail du BAKS n'a toutefois pas reçu un accueil unanimement favorable de la part des membres du gouvernement fédéral. Sa thèse principale et celle de son gouvernement est la suivante : des perspectives réalistes d'exportation sont élaborées sur la base de « procédures claires, efficaces et prévisibles pour les exportations. C'est précisément l'objectif de cet accord, qui doit créer les conditions indispensables à la viabilité de nos programmes communs »²⁴.

À ce sujet, l'ambassadrice de France défend le même avis que le Président exécutif (CEO) d'Airbus Defence and Space qui affirmait dans la *Süddeutsche Zeitung*²⁵: « Si [la question des perspectives d'exportations] n'est pas résolue, aucun des projets franco-allemands n'aboutira²⁶. »

L'objectif du Traité d'Aix-la-Chapelle était justement de s'atteler à cette tâche : « Les deux États élaboreront une approche commune en matière d'exportation d'armements en ce qui concerne les projets conjoints. » Les deux gouvernements ont en effet conclu dès le mois d'octobre 2019, un accord « relatif au contrôle des exportations en matière de défense ». Il est convenu entre autres qu'aucune Partie contractante ne s'oppose à un transfert ou à une exportation vers une tierce partie voulue par l'autre Partie contractante, sauf de façon exceptionnelle, « lorsque ce transfert ou cette exportation porte atteinte à ses intérêts directs ou à sa sécurité nationale. Si l'une des Parties contractantes a l'intention de s'opposer à un transfert ou à une exportation, elle en informe l'autre Partie contractante dès que possible [...]. Les Parties contractantes organisent immédiatement des consultations de haut niveau pour partager leurs analyses et trouver des solutions appropriées. Dans ce cas, la Partie contractante opposée à un transfert ou à une exportation met tout en œuvre pour proposer des solutions de remplacement »²⁷. Par ailleurs, « les Parties contractantes appliquent le principe « de minimis » avec un seuil en pourcentage unique de produits destinés à l'intégration fixé à 20 % de la valeur du système final qui fait l'objet d'une exportation ou d'un transfert ». La transposition de ce principe est entrée en vigueur le 1^{er} avril

23. A.-M. Descôtes, « Vom German-free zum gegenseitigen Vertrauen », *op. cit.*

24. *Ibid.*

25. J. Flottau, « Albträume in Le Bourget », *Süddeutsche Zeitung*, 19 juin 2019, disponible sur : www.sueddeutsche.de.

26. T. Raabe, *Bedingt einsatzbereit?*, *op. cit.*, p. 26.

27. Accord franco-allemand relatif au contrôle des exportations en matière de défense, 14 novembre 2019, disponible sur : www.diplomatie.gouv.fr.

2020 côté allemand²⁸. Or, son application concernant les armes de guerre, qui figurent en annexe, est explicitement exclue. En Allemagne, une différence est faite entre une catégorie d'« armes de guerre » et une catégorie d'« autres biens d'armement »²⁹. Au sujet des « consultations de haut niveau » prévues en cas de doute, on a établi un « comité permanent ». Celui-ci existe depuis novembre 2019 et réunit côté allemand des représentants du ministère fédéral de l'Économie et de l'Office fédéral de l'économie et du contrôle d'exportation qui en dépend, du ministère fédéral de la Défense, du Ministère fédéral des Affaires étrangères et de la Chancellerie fédérale.

Avec ces projets d'envergure, complexes et ambitieux, la France et l'Allemagne se trouvent désormais au début d'une nouvelle phase de coopération en matière d'armement. Ils exigent un engagement durable et de taille. Cet engagement repose par ailleurs sur une approche ambitieuse intrinsèquement liée aux obligations qui découlent du Traité d'Aix-la-Chapelle de « s'efforcer de renforcer la capacité d'action autonome de l'Europe »³⁰. Or, les expériences passées conduisent légitimement à se poser la question de savoir si et dans quelles circonstances les conditions sont réunies pour assurer le succès de ces objectifs ambitieux.

28. Office fédéral de l'économie et du contrôle d'exportation (BAFA), « Bekanntmachung der Allgemeinen Genehmigung Nr. 28 (Deutsch-französische Zusammenarbeit) », 17 février 2020, disponible sur : www.bafa.de.

29. Services scientifiques du Parlement allemand (WD) « Das Deutsch-Französische Abkommen vom 21. Oktober 2019 über Ausfuhrkontrollen im Rüstungsbereich im Lichte des Art. 59 Abs. 2 GG », *WD 2 - 3000 - 122/19*, 15 novembre 2019, disponible sur : www.bundestag.de.

30. Traité d'Aix-la-Chapelle, *op. cit.*, ch. 2, art. 3.

Le rôle de l'industrie de l'armement

En ce qui concerne le système de combat aérien du Futur, le succès de ces « projets d'exception » (selon les termes de Florence Parly) est considéré par Berlin comme une « condition fondamentale pour une industrie de l'aviation allemande et européenne compétitive »³¹. Néanmoins, pour pouvoir mesurer cette prise de position officielle à sa juste valeur, on ne peut faire l'impasse sur le fait que le rôle et le poids de l'industrie de l'armement ne sauraient être plus différents qu'entre ces deux pays. Cela a aussi des conséquences dans la pratique de la coopération et mérite donc qu'on y accorde une attention toute particulière.

Pendant de longues années, l'industrie de l'armement française était largement détenue par l'État. Celui-ci a certes réduit sa mainmise, mais il conserve encore un rôle déterminant dans cette « industrie stratégique », qui incorpore désormais les technologies de l'information ainsi que la gestion des « infrastructures critiques » qui en dépendent. « Nous avons sans doute ces dernières années trop souvent considéré qu'il s'agissait là de solutions commerciales [lorsqu'il était question de technologie], de sujets simplement industriels ou marchands [déploiement de la 5G, le cloud pour stocker les données, ainsi que les systèmes d'exploitation], alors que nous parlons là d'infrastructures stratégiques pour nos économies évidemment et pour nos armées »³², comme le concédait le Président Macron lors de son Discours le 7 février 2020 sur la stratégie de défense et de dissuasion devant les stagiaires de la 27^e promotion de l'école de guerre. L'industrie de l'armement, et c'est un aspect crucial de cette réflexion, ne saurait être séparée de la stratégie de sécurité et de défense du pays, et relève donc de la responsabilité politique. Ainsi, les liens entre les hauts fonctionnaires de l'État et les dirigeants d'entreprises sont étroits, ce qui s'explique aussi, mais pas exclusivement, par la formation identique des cadres de la fonction publique et privée.

31. Ministère fédéral de la Défense (BMVtg), « 11. Bericht des Bundesministeriums der Verteidigung zu Rüstungsangelegenheiten », Berlin, juin 2020, disponible sur : www.bmvg.de.

32. « Discours du Président Emmanuel Macron sur la stratégie de défense et de dissuasion devant les stagiaires de la 27^e promotion de l'École de guerre », Paris, École Militaire, 7 février 2020, disponible sur : www.elysee.fr.

À l'opposé, en Allemagne, l'industrie de l'armement a toujours été et continue d'être majoritairement du ressort du secteur privé. À la différence de la France, il existe depuis toujours une distance clairement affichée entre la direction des armements du ministère fédéral de la Défense, d'une part, et l'industrie, d'autre part. On ne voulait pas apparaître tantôt comme lobbyiste (de l'industrie dans la *Bundeswehr*) ou comme auxiliaire (du Ministère par rapport à l'industrie). La *Bundeswehr* se considérait par ailleurs comme un client important à la recherche de l'offre la plus avantageuse en termes de coûts. Le mot magique est « off the shelf ». Pourquoi lancer le développement de nouveaux produits coûteux, alors que des produits qui font l'affaire sont déjà disponibles « sur étagère », et qui plus est, à moindre prix. Conformément à la devise de la loi générale budgétaire fédérale de 1969, il s'agit d'utiliser les moyens budgétaires disponibles de façon économique et économe³³. Cela convenait tout particulièrement aux loyaux atlantistes, fervents alliés des États-Unis d'Amérique, qui, depuis longtemps et le plus souvent, disposent de ces « produits finis ». Néanmoins, au cours des années 1980, Bonn commençait aussi à défendre les projets européens, pour des raisons pas totalement déconnectées d'intérêts ayant trait à la défense de sa politique industrielle, et afin de réduire sa dépendance à l'égard de l'industrie des États-Unis, qui étaient alors engagés dans leur « Revolution in Military Affairs »³⁴. La peur du dépassement technologique était en effet palpable.

Or, le déroulé des projets européens multilatéraux était aussi insatisfaisant aux yeux des Allemands. Pour cette raison, en 2014 la nouvelle ministre de la Défense Ursula von der Leyen avait fait appel à des entreprises de conseil externes pour examiner en détail une sélection de projets d'armement, et, face aux conclusions, a dû se rendre à l'évidence que « les systèmes d'armement sont livrés avec des années de retard, coûtent des milliards d'euros de plus que prévu, sont souvent défectueux et la qualité laisse à désirer »³⁵. De toute évidence, la gestion de ces projets d'armement par le Ministère ne fonctionnait pas. Ces constats ne renforcèrent pas la confiance entre la *Bundeswehr* et l'industrie quant à leur coopération.

Mais aujourd'hui, l'Allemagne ne se préoccupe plus seulement d'acheter le moins cher possible. Ainsi, le document stratégique le plus récent « pour le renforcement de l'industrie de sécurité et de défense » du

33. T. Raabe, *Bedingt einsatzbereit?*, *op. cit.*, p. 351 ; discussions de l'auteur avec des experts à Berlin.

34. *Livre blanc*, *op. cit.*, p. 126.

35. Ministère fédéral de l'Économie et de l'Énergie (BMWi), « Strategiepapier der Bundesregierung zur Stärkung der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie », chapitre III, 12 février 2020, p. 2, disponible sur : www.bmwi.de.

12 février 2020 évoque la nécessité de disposer d'une « industrie de sécurité et de défense innovante, efficace et compétitive, comme pierre angulaire pour assurer la capacité de l'Allemagne et de l'UE de participer à des alliances et à des projets de coopération. Et ceci notamment dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) ». Naturellement, « des économies d'échelle pourront être faites » tout en « protégeant des technologies clé nationales ». Ainsi, côté allemand on continue à miser sur une mise en concurrence compétitive en matière d'armement, conformément au droit national des marchés publics, même « s'il faut prendre en considération le fait que le marché des biens de sécurité et de défense constitue un marché spécifique du fait du rôle particulier de l'État », pour lequel ne s'appliquent pas « les mêmes conditions de mise en concurrence ». Dans d'autres États en revanche « les imbrications entre État et industrie de la défense – peut-être plus que pour n'importe quel autre type d'industrie – sont évidentes, quand il n'y a pas, de manière plus affirmée, un lien de domination par l'État »³⁶.

Dans ce contexte, la question des exportations d'armement joue un rôle particulier. La position de la France est claire : « Le marché européen seul ne suffit pas pour rendre économiquement viables les gros projets franco-allemands et européens en matière d'armement. » Cela signifie-t-il que sans exportations il pourrait ne plus y avoir ni de système de combat aérien du Futur (SCAF) ni de Système de Combat Terrestre Principal (Main Ground Combat System – MGCS), ni même de projets d'armement avec la France tout court ? Du côté allemand, l'affaire s'annonce plus compliquée. En total accord avec les arguments exposés par l'ambassadrice Descôtes, les députés verts Katja Keul (député au Bundestag) et Reinhard Bütikofer (député européen) confirment que « la politique d'exportation d'armements constitue actuellement l'un des sujets les plus controversés entre l'Allemagne et la France ». Néanmoins, ils ne souhaitent pas réduire la dépendance de l'Europe envers les États-Unis d'Amérique en matière d'armement, « en augmentant la dépendance envers l'Arabie Saoudite. La sécurité européenne et son financement ne doivent pas dépendre d'exportations »³⁷. Faut-il donc accepter des coûts plus élevés pour des développements propres ? Des économies seraient bien évidemment bien reçues. Cependant elles « ne devraient pas être atteintes par davantage d'exportations mais par une mise en commun des systèmes »³⁸, d'après les

36. *Ibid.*, ch. IV, p. 5.

37. K. Keul et R. Bütikofer, « Gegenseitiges Vertrauen durch gemeinsame Exportkontrolle. Eine Erwiderung auf Anne-Marie Descôtes », *Arbeitspapier Sicherheitspolitik*, BAKS, n° 10/2019, disponible sur : www.baks.bund.de.

38. A.-M. Descôtes, « Vom German-free zum gegenseitigen Vertrauen », *op. cit.* ; *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale*, ministère des Armées, 2017, disponible sur : www.diplomatie.gouv.fr.

députés. Or, le SCAF et le MGCS sont déjà, tous les deux, des mises en commun de systèmes, une interconnexion de systèmes (« system of systems »). Quel est le message que les Verts souhaitent faire passer sans véritablement oser en prononcer les mots ?

Les exportations d'armement constituent un sujet très sensible en Allemagne. D'un côté, les sondages menés au fil des années montrent une opposition persistante à l'encontre des exportations d'armement. De l'autre, force est de constater qu'il n'y a pas de consensus au sein du gouvernement en matière de politique d'exportation d'armement, parce que les ministères concernés (économie, défense, affaires étrangères) ne sont pas toujours d'accord entre eux et parce que le Conseil de sécurité fédérale, un comité interministériel fédéral qui décide des exportations, se réunit en secret en se contentant d'informer le Parlement de ses décisions. Les partis de la coalition ne se sont pas non plus réellement accordés sur une politique commune d'exportations³⁹.

Les « Principes politiques du gouvernement fédéral applicables aux exportations d'armes de guerre et d'autres biens d'armement »⁴⁰ sur lesquels les partis de la coalition ont pu s'accorder, déterminent au départ ceci : « Dans le domaine des exportations de biens d'armement, le gouvernement fédéral mène une politique d'autorisation responsable et restrictive⁴¹. » Mais cette affirmation est contradictoire ou du moins ambiguë. En effet, les mêmes principes comportent en même temps l'acceptation d'un renforcement de la coopération dans l'UE, en vue d'une « convergence des décisions visant les exportations de biens d'armement » et l'approfondissement d'une « coopération sur le plan de la défense économique des États membres », « dans le cadre d'une Union de la défense européenne »⁴². Les responsables côté français et allemand devront s'accorder (une fois pour toutes au risque de voir cette question refaire surface à intervalles réguliers) sur la question de savoir comment relier d'une part les intentions annoncées en faveur d'un approfondissement de la coopération en matière d'économie de la défense dans le cadre d'une Union de la défense européenne qui n'existe pas (encore), avec, d'autre part, la position de Paris selon laquelle seules les exportations rendent économiquement viables des projets d'armement communs. Pour justifier leur positionnement en matière de politique

39. Discussions de l'auteur avec des experts à Berlin.

40. Ministère fédéral des affaires étrangères, « Contrôle national des exportations », 12 juin 2017, disponible sur : www.auswaertiges-amt.de.

41. *Ibid.*

42. Ministère fédéral de l'Économie et de l'Énergie (BMWi), « Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern », Berlin, 26 juin 2019, disponible sur : www.bmwi.de.

d'exportation d'armements, Paris et Berlin se réfèrent tous deux explicitement à la « position commune 2008/944/PESC » de l'UE du 8 décembre 2008, qui définit huit critères concernant les exportations d'armements vers des États tiers. Chacun prétend respecter de façon stricte ces huit critères. Cela étant, il est évident que Berlin se focalise sur les restrictions d'exportations tandis que Paris garde la nécessité de ces exportations en ligne de mire.

Les Allemands, qui critiquent les exportations d'armements, voient comme premier objectif de la coopération d'armement en Europe « d'éviter les exportations d'armement problématiques » (c'est-à-dire vers des régimes autoritaires et des zones de crises), et non « le renforcement de la compétitivité de l'industrie de l'armement ». Des restrictions de la liberté d'entreprendre pour faire respecter cet objectif seraient non seulement légitimes mais nécessaires. « Sur ce point les partenaires comme la France et la Grande-Bretagne doivent aussi faire des concessions »⁴³. Les décideurs en matière d'exportations d'armements se doivent aussi de toujours prendre en considération des questions de responsabilité éthique. Ainsi la politique d'armement comporte une dimension de principe, qui ne facilite pas la négociation et qui porte à négliger les aspects sécuritaires ayant trait à l'exportation d'armements. Ceci concerne aussi bien les négociations entre participants allemands que les négociations avec les partenaires français, qui ont tendance à être en position de force au cours des discussions stratégiques.

Enfin, outre les considérations éthique et morale qui caractérisent le débat allemand sur l'industrie de l'armement, il y a un autre élément qui a trait à la culture politique des deux pays. Non seulement les liens entre l'industrie et la politique de défense présentent de grandes différences entre les deux pays, mais la manière dont la politique de défense est définie et mise en œuvre dans la pratique suit des règles très différentes, qui ne facilitent pas la coopération⁴⁴. La coordination entre les différents ministères allemands est compliquée et souvent semée d'embûches car le domaine de compétence des ministères (*Ressortverantwortlichkeit*) interdit qu'un ministère ne se déclare compétent au détriment d'un autre, ou même que ce soit même la Chancellerie qui décide. Cet aspect est renforcé dans le cas d'un gouvernement de coalition en Allemagne, où il s'agit d'obtenir le consensus des partenaires de la coalition, qui se

43. M. Mutschler, « Für eine strenge Rüstungsexportkontrolle in Deutschland und Europa Rüstungstechnische Kernfähigkeiten erhalten, ohne dass dies zu Lasten von Frieden und Menschenrechten geht », *Arbeitspapier Sicherheitspolitik*, BAKS, n° 12/2019, disponible sur : www.baks.bund.de.

44. D. Puhl, « La PSDC en panne : divergences culturelles », *Revue Défense Nationale*, vol. 1, n° 776, 2015, p. 111-119.

partagent souvent la responsabilité pour les sujets relevant d'un même domaine. Ainsi, le ministère des Affaires Étrangères est détenu par un ministre social-démocrate du SPD (Sozialdemokratische Partei Deutschlands), alors que le ministère de la Défense est dirigé par la présidente chrétienne-démocrate de la CDU (Christlich Demokratische Union Deutschlands). De plus, l'autorisation pour l'exportation d'armes dépend du ministère fédéral de l'Économie. De cette manière la pratique du consensus en Allemagne, en particulier sur des sujets sensibles comme l'exportation d'armes, comporte toujours une dimension politique⁴⁵, même si l'on s'en défend. Il n'est alors pas étonnant que pour certains partenaires français peu familiers des détails de la politique allemande, les Allemands soient difficiles à appréhender. De ce fait, la coopération avec le partenaire français s'avère également difficile, puisque du côté allemand les connaissances de la politique française et de son fonctionnement ne sont pas toujours très étendues.

S'ajoute à cela par exemple que la ministre de la Défense est la commandante en chef de la *Bundeswehr*, et non la Chancelière (rôle qui ne lui incombe qu'à la suite de la déclaration de guerre). Ceci a pour conséquence que la Chancellerie est certes l'interlocuteur adéquat – en théorie mais nullement en pratique – pour le commandant en chef français, à savoir le président de la République, qui est le seul et unique responsable en matière de politique de sécurité et de défense

Inversement, il ne suffit pas pour les collaborateurs compétents du ministère de la Défense responsable en Allemagne, de se concerter pour des questions importantes avec leurs collègues à Balard, puisqu'en cas de doute ceux-ci finiront toujours par s'adresser à l'Élysée. D'après les règles de l'administration, les contacts formels doivent se faire « à niveau équivalent », à la différence près que les niveaux ne sont en l'occurrence pas adéquats. En outre, si le Président français est la dernière instance en matière de politique d'armement en France, en Allemagne c'est au *Bundestag* (la chambre basse du Parlement allemand) qu'incombe un rôle décisif. Au sein du *Bundestag* le comité du budget doit donner son aval sur les projets d'armement dont le montant dépasse 25 millions d'euros.

En bref, la coopération sur le plan de l'armement et de la politique de sécurité est difficile. Ceci est aussi imputable au fait que les entités bureaucratiques sont structurées de façon différente et disposent de compétences distinctes. Ainsi, le « Délégué Général pour l'Armement » (DGA) dirige au ministère français des Armées un Département puissant, compétent pour la politique de l'armement dans sa globalité. Au ministère

45. Discussions de l'auteur avec des experts à Berlin.

allemand de la Défense les compétences en matière de politique d'armement sont réparties entre plusieurs départements ou services : le département des équipements, qui est compétent pour l'équipement et la coopération en matière de matériel de défense, le département des technologies de l'information responsable pour les aspects spécifiques qui figurent dans son intitulé, le département de la planification qui définit les besoins en capacités, ainsi qu'un nouveau Centre « Pilotage stratégiques Armement ».

Il n'est donc pas étonnant que les configurations de compétences relatives aux ressources humaines des deux côtés soient constituées différemment. Tandis que le DGA considère qu'il est de son ressort de gérer la coordination, y compris d'un projet d'armement de grande envergure du type FACS, ni les équivalents allemands au ministère de la défense, ni ceux au ministère de l'économie ne s'estiment compétents. Cela complique la coopération⁴⁶. De surcroît, cela crée l'impression que les Allemands et les Français ne dialoguent pas d'égal à égal en la matière, ce qui nourrit la méfiance.

Dans son article l'ambassadrice Descôtes s'est exprimée de manière diplomatique à ce sujet, en qualifiant la politique allemande d'exportation d'armes d'« imprévisible » et son système de contrôle des exportations d'« incalculable » d'une part, tout en appelant de ses vœux « des solutions pragmatiques et responsables fondées sur la confiance mutuelle, comme le prévoit le Traité d'Aix-la-Chapelle »⁴⁷. Elle fait donc appel à la confiance mutuelle ! Force est de constater que celle-ci semble avoir été perdue quelque part en chemin.

46. Discussions de l'auteur avec des experts à Berlin.

47. A.-M. Descôtes, « Vom German-free zum gegenseitigen Vertrauen », *op. cit.*

Perspectives pour l'Europe

Quels enseignements tirer de tout cela pour la coopération du « couple franco-allemand » en matière d'armement ? Combien d'aspects communs sont-ils souhaités ou possibles quand la confiance laisse globalement à désirer ? Dans quels ressorts puiser pour faire émerger une culture commune pour la coopération des forces armées des deux pays, but affiché du Traité d'Aix-la-Chapelle ? Peut-être serait-il utile que les partenaires ne mesurent pas la confiance mutuelle en s'orientant par rapport aux attentes réciproques mais plutôt en jugeant de la fiabilité du partenaire respectif. Cela suppose cependant que les critères pour établir si l'autre est fiable soient connus réciproquement, afin de pouvoir répondre de ses actes et les défendre. Sur le plan de l'équipement ce n'est pas seulement l'expertise technique, commerciale et politique qui est demandée, mais aussi la compétence interculturelle, sans laquelle les acteurs courent le risque du quiproquo, qui mènerait inévitablement à la méfiance.

Ceci vaut d'autant plus que la coopération franco-allemande en matière d'armement s'insère explicitement dans un contexte politique européen. La méfiance n'y a pas sa place. Au contraire, ce sont des actions courageuses et ambitieuses, comme celles énoncées dans le Traité d'Aix-la-Chapelle, et qui dépassent de loin la simple question de la viabilité économique du développement d'un système d'armement commun, qui sont nécessaires. Des actions qui dépassent les aspects pratico-pratiques de la configuration de la coopération : à deux ou trois, ou dans un cadre plus étendu. Des décisions d'envergure ne sont possibles qu'à la condition d'une confiance réciproque.

La question posée est celle de l'idée que l'on se fait de l'Europe ; si Paris et Berlin la partagent ou la développent en commun ; et si et comment la coopération en matière d'armement peut ou devrait y contribuer. Une question en suspens est aussi de savoir si cette coopération, et plus particulièrement le nouveau grand projet FACS met en exergue « les vellétés de leadership franco-allemandes et la disposition à davantage de coopération en matière de défense » et, dans l'affirmative, ce que cela signifie ; si « l'Allemagne et la France maintiennent à travers ce projet la possibilité de préserver une industrie de l'armement européenne indépendante pour ne pas devenir dépendante de firmes américaines », et si « l'autonomie européenne devient ainsi plus tangible »⁴⁸.

48. C. Major et C. Mölling, « Eine Revolution für Europas Rüstungsindustrie », *DGAP-Standpunkt*, n° 6, juillet 2017, disponible sur : <https://dgap.org>.

Sur le papier, la situation est claire : la coopération d'armement franco-allemande, notamment à travers ces nouveaux projets, doit servir au renforcement de l'industrie de défense européenne⁴⁹. Or, le Traité d'Aix-la-Chapelle fixe aussi une série d'objectifs qui risque d'engendrer des discussions difficiles, surtout du côté allemand.

Il y a d'abord l'obligation de promouvoir « la culture commune » des forces armées. Celle-ci est la condition préalable pour une capacité d'action commune en matière militaire, qui soit inscrite dans la durée. Cependant, elle est aussi controversée parce qu'il n'est pas clair si Berlin envisage une capacité d'action s'apparentant à celle pratiquée par Paris. La compréhension du terme coopération « aux fins d'interventions communes » nécessite aussi d'intenses discussions. S'agit-il plutôt d'interventions franco-allemandes communes ou d'interventions à plus large échelle comme dans le cadre l'Initiative européenne d'intervention (EII - European Intervention Initiative) initiée par la France et à laquelle l'Allemagne s'est jointe avec d'autres États européens ; ou encore dans le cadre de l'UE dont le rôle concernant ces questions reste aussi à éclaircir ?

Français et Allemands se sont également engagés à élaborer d'autres programmes de défense communs qui pourront par la suite être élargis à d'autres partenaires. Est-ce que cela signifie qu'ils envisagent en principe d'abord de déterminer des projets d'armement communs sur une base bilatérale, auxquels d'autres pourront se rallier ? Ou sont-ils ouverts de la même façon pour des projets tri- et multilatéraux ? En d'autres termes : Est-ce que les industries d'armement française et allemande toutes deux d'un certain poids à l'échelle européenne doivent prévaloir ou est-ce qu'il faut surtout veiller à intégrer l'industrie britannique, d'un poids comparable, à ces initiatives, en ayant toutefois à l'esprit que cette dernière ne poursuivra aucunement la capacité d'action de l'UE en matière de politique de sécurité, qui est pourtant l'objectif affiché des projets d'armement communs ? Existe-t-il à Berlin et Paris une conception commune de « la consolidation de la base technologique et industrielle de défense européenne » que tous deux souhaitent promouvoir en commun, au même titre que la compétitivité ? Cette obligation contraignante devra franchir l'obstacle important que représentent les différences d'interprétation des rôles de l'industrie de l'armement (voir supra).

Les engagements ambitieux du traité d'Aix-la-Chapelle ont en effet le potentiel d'élever la coopération franco-allemande en matière d'armement à un niveau supérieur et d'asseoir le rôle de Berlin et de Paris comme précurseurs d'une « autonomie stratégique » européenne. Or, ici encore, il

49. Cf. Traité d'Aix-la-Chapelle, *op. cit.*

faudra se montrer disposé à discuter pour définir ce concept et s'assurer que l'Allemagne et la France l'interprètent de la même manière. Doit-il se référer essentiellement à une autonomie européenne en matière de technologie de l'armement et de l'information stratégiques, et donc à une plus grande indépendance par rapport à l'industrie dominante en la matière, les États-Unis d'Amérique, ou, le cas échéant, par rapport à l'industrie qui émerge à grands pas dans ce domaine, à savoir la Chine ? Ou alors ce terme englobe-t-il également une ambition européenne de développer une autonomie en matière d'opérations militaires ou même de défense du territoire ? Le manque de clarté de ce concept risque de causer des malentendus et justifie la nécessité d'éclaircissements⁵⁰.

Le rôle de l'UE est étroitement lié à ces questions. Lorsqu'il est question de « capacités européennes », est-ce qu'on se réfère à l'Union européenne ou à une coalition comprenant plusieurs États membres ? Il faut être attentif au fait que la Commission européenne qui se considère comme une « Commission géopolitique » selon les paroles de sa Présidente Ursula von der Leyen, a établi une nouvelle Direction Générale « Défense et Espace » sous la responsabilité du Commissaire européen à l'industrie de nationalité française Thierry Breton. Par ailleurs, l'établissement d'un « Fonds Européen de Défense » dans le cadre du budget de l'UE donne à la Commission supranationale une marge de manœuvre dans la conception de la politique de la défense européenne, même si les moyens du Fonds peuvent paraître modestes, en comparaison avec les dépenses considérables en matière d'armement. Il faut toutefois convenir que ces évolutions accroissent l'influence du Parlement européen en la matière. On peut donc légitimement se demander si le renforcement de l'industrie de l'armement convenu entre l'Allemagne et la France présage une communautarisation de la politique de la défense qui mènerait à terme à la création d'une « Union européenne de la Défense » (voir supra) ?

Plus la coopération en matière d'armement entre la France et l'Allemagne sera intense, plus les projets communs seront importants et coûteux, et plus se posera la question du cadre politique de cette coopération, de son orientation stratégique et donc aussi de la fiabilité et de la viabilité des accords convenus en la matière. Lorsque des projets ont été abandonnés, ceci s'expliquait avant tout par des intérêts stratégiques et de politique industrielle trop divergents. De la même manière, les nouveaux grands projets entre Berlin et Paris seraient aussi voués à l'échec s'il était impossible de s'accorder sur une orientation stratégique commune. Et si ces grands projets venaient à échouer cela représenterait

50. R. Csernaton, « EU Security and Defense Challenges: Toward a European Defense Winter », *Carnegie Europe*, 11 juin 2020, disponible sur : <https://carnegieeurope.eu>.

beaucoup plus que le simple échec de deux grands projets militaires. Une perspective européenne commune est indispensable pour la France et l'Allemagne et leur coopération en matière d'armement. Néanmoins, cela demande encore du travail. La fameuse coopération structurée permanente (CSP ou PESCO en anglais) prévue au traité de Lisbonne, ne parvient en tout cas pas à offrir une telle perspective. Il est vrai qu'elle comporte une série de projets d'investissement utiles et importants, mais peine à offrir une orientation stratégique qui serait importante pour fixer un cap à la coopération d'armement.

Remarques conclusives

Il existe ainsi trois grands défis que Berlin et Paris devraient accepter si leur coopération d'armement a vocation à être davantage qu'une simple opération d'urgence pour sauver les industries nationales de haute technologie. En effet, en tant que telle elle n'aurait pas d'avenir.

D'une part les dirigeants doivent s'efforcer de surmonter leurs différences culturelles pour ce qui est de la relation entre État et industries de l'armement. Le simple « soupçon » d'instrumentaliser la politique de défense européenne pour soutenir sa propre industrie de la défense affaiblit considérablement une coopération établie sur le long terme et sème le doute sur la sincérité des discours officiels. S'il s'agissait d'une coopération purement commerciale, il n'y aurait rien à redire du « deal making » tactique. Mais les déclarations officielles et les engagements pris par les gouvernements engagent à plus de sérieux et placent la coopération dans un contexte européen de politique de sécurité. C'est pourquoi il est important de trouver de nouveaux formats pour faciliter la prise de décision politique. Berlin et Paris doivent « se parler d'égal à égal », pour écarter toute résurgence de la méfiance. Ceci nécessite de développer et entretenir une compétence interculturelle dans les services et administrations compétents – et c'est tout particulièrement vrai dans un domaine aussi sensible que celui de la sécurité et de l'armement. Et il faut aussi une harmonisation des procédures, notamment sur le plan des achats, pour adapter les processus les uns aux autres. Transférer à « l'Agence européenne de la Défense » les procédures d'achats commun de biens d'armement est l'une des solutions déjà proposées. Néanmoins, ceci suggère en même temps que la France et l'Allemagne devront se mettre d'accord sur le rôle des institutions européennes et de l'UE dans son ensemble, pour ce qui est de la défense. Se pose aussi la question de savoir quel rôle Berlin et Paris prévoient d'attribuer à la Grande-Bretagne. D'un côté, l'industrie britannique de la défense est un partenaire puissant et expérimenté – certes concurrent ; la coopération avec les partenaires britanniques continuera donc d'être possible et souhaitable. De l'autre, Londres avait déjà fait savoir avant de quitter l'UE qu'elle ne considérait pas l'UE comme un acteur en matière de politique de défense. Par conséquent, le Brexit ne change rien, sauf que Londres ne peut plus empêcher la prise de décisions au niveau de l'UE. Néanmoins, Paris et Berlin souhaiteraient tout de même intégrer Londres dans une politique de

défense européenne, ne serait-ce que sous la forme d'un « Conseil de Sécurité européen », sur la composition et le rôle duquel il n'y a pour l'heure aucune certitude – ni plus d'ailleurs sur la manière dont il s'agencerait par rapport à l'Union européenne.

Une clarification du rôle de l'UE, peut-être à la suite d'une « UE nouvellement créée » (Macron : Refonder l'UE)⁵¹ est en deuxième lieu d'autant plus urgente que les deux gouvernements constatent d'un commun accord que la situation internationale est de plus en plus marquée par la concurrence des grandes puissances que sont les États-Unis, la Chine et la Russie, ce qui accroît le risque de conflits, puisque celles-ci ont montré qu'elles n'hésitent pas d'employer des moyens militaires pour imposer leurs intérêts. Berlin et Paris, revendiquent donc une Europe qui refuse de se soumettre dans ce contexte de concurrence entre les géants, et qui défende sa présence parmi les acteurs. Les deux capitales assurent que la condition de réussite est l'action conjointe. Comme ils le soulignent souvent, leur coopération en matière d'armement a donc aussi pour objectif de doter l'Europe des capacités nécessaires pour la rendre souveraine dans cette compétition. La Commission de l'UE qui a pris ses fonctions en 2019, se réclame comme étant à visée « géopolitique », ce qui est en cohérence avec ces objectifs. La précédente Commission avait déjà, selon les mots de son président Jean-Claude Juncker vocation « à jouer un rôle sur la scène mondiale ».

Il est vrai que ces développements favorisent un conflit potentiel entre Berlin et Paris autour du rôle des États-Unis d'Amérique et de l'OTAN pour la politique européenne de sécurité, bien que tous deux affichent leur adhésion totale à cette alliance transatlantique. Mais même l'avenir de celle-ci est en discussion. En tout cas, la coopération franco-allemande en matière d'armement est intrinsèquement liée à un contexte de politique européenne. Pendant sa campagne électorale de 2017, le président Macron avait réclamé la création d'une « nouvelle » Union européenne. De tels objectifs ambitieux n'ont pas d'équivalent côté allemand. Ce fossé aussi devra être comblé.

Il en résulte en troisième lieu pour tous les participants la nécessité de mener activement un débat public portant sur des questions stratégiques. Si possible, ce débat devrait aussi – et surtout – être porté au-delà de nos frontières. En effet, la coopération en matière d'armement doit être placée dans un contexte stratégique que les deux partenaires doivent partager. Pour l'instant, les analyses des menaces diffèrent des deux côtés du Rhin.

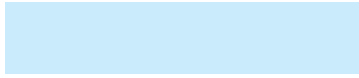
51. « Initiative pour l'Europe – Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique », Sorbonne, 26 septembre 2017, disponible sur : www.elysee.fr.

Or seules des analyses conjointes peuvent aboutir à une action commune. Cela requiert en particulier une implication plus importante des parlements. Le Bundestag et l'Assemblée nationale disposent certes de compétences assez différentes dans ce domaine, mais tous deux sont les représentants élus du peuple, ce qui leur confère une légitimité démocratique dans le contrôle de leurs gouvernements respectifs, sachant qu'ils disposent via leur participation à la détermination du budget, de moyens effectifs pour faire valoir leur point de vue. Finalement, c'est aussi le débat public qui influe sur la décision des positions qui prévaudront dans le cadre du travail gouvernemental. La problématique de la coopération en matière d'armement et des exportations en matière d'armement fait partie d'un tel débat public que de nombreux hommes politiques tentent malheureusement d'éviter avec persistance. Craignent-ils que, ce faisant, les considérations stratégiques à Paris et Berlin pourraient s'avérer irréconciliables ?

Comme condition de son succès, la coopération franco-allemande en matière d'armement devra élargir son horizon au-delà des considérations liées à la maîtrise de la technologie militaire et à la compétitivité des groupes qui y participent. Elle doit être fondée sur une analyse du contexte stratégique et des responsabilités clairement définies, sur lesquelles Français et Allemands sont en accord. Les ambitions du traité d'Aix-la-Chapelle pourront alors être réalisées et conférer une qualité nouvelle aux relations entre les deux pays.

Les dernières publications du Cerfa

- D. Capitant, [L'arrêt de la Cour de Karlsruhe : un coup de tonnerre dans un ciel serein ?](#), *Notes du Cerfa*, n° 155, Ifri, octobre 2020.
- S. Parthie, [La politique économique allemande face à la crise du COVID-19. Comment l'Allemagne soutient son économie](#), *Notes du Cerfa*, n° 154, Ifri, octobre 2020.
- P. Maurice, [Trente ans après sa réunification, le « moment européen » de l'Allemagne ?](#), *Éditoriaux de l'Ifri*, octobre 2020.
- F. Herrmann, [La Bavière et la France. Préparer l'avenir ensemble](#), *Éditoriaux de l'Ifri*, août 2020
- C. Demesmay, [Capitaine dans la tempête : défis et enjeux de la présidence allemande du Conseil de l'Union européenne](#), *Notes du Cerfa*, n° 153, Ifri, juillet 2020.
- A. Marchetti, [Briser le plafond de verre ? La coopération franco-allemande décentralisée suite au Traité d'Aix-la-Chapelle](#), *Visions franco-allemandes*, n° 30, Ifri, juin 2020.
- P. Maurice, [Coronavirus : la solidarité franco-allemande à l'épreuve](#), *Éditoriaux de l'Ifri*, avril 2020.
- F. Virchow, [Alternative für Deutschland \(AfD\), un parti d'extrême droite ?](#), *Notes du Cerfa*, n° 152, Ifri, mars 2020.



Institut français
des relations
internationales