



Quelles perspectives pour le Fonds Européen de Défense au niveau des Etats membres de l'UE : l'exemple du triangle de Weimar

Alexandre Massaux

► To cite this version:

Alexandre Massaux. Quelles perspectives pour le Fonds Européen de Défense au niveau des Etats membres de l'UE : l'exemple du triangle de Weimar. Paix et sécurité européenne et internationale, 2020, 15, 10.61953/psei.1226 . hal-03154826

HAL Id: hal-03154826

<https://hal.science/hal-03154826>

Submitted on 9 Mar 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License

Psei

Pour citer cet article :

Alexandre Massaux,
" Quelles perspectives pour le Fonds Européen de Défense au niveau des Etats membres de l'UE : l'exemple du triangle de Weimar "
mis en ligne le 12 décembre 2020.
URL : <http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=2416>

[Voir l'article en ligne](#)

AVERTISSEMENT

Les publications du site REVEL sont protégées par les dispositions générales du Code de la propriété intellectuelle.

Conditions d'utilisation - respect du droit d'auteur et de la propriété intellectuelle

L'accès aux références bibliographiques et au texte intégral, aux outils de recherche ou au feuilletage de l'ensemble des revues est libre, cependant article, recension et autre contribution sont couvertes par le droit d'auteur et sont la propriété de leurs auteurs.

Les utilisateurs doivent toujours associer à toute unité documentaire les éléments bibliographiques permettant de l'identifier correctement et notamment toujours faire mention du nom de l'auteur, du titre de l'article, de la revue et du site Revel. Ces mentions apparaissent sur la page de garde des documents sauvegardés sur les postes des utilisateurs ou imprimés par leur soin.

L'université de Nice-Sophia Antipolis est l'éditeur du portail REVEL@Nice et à ce titre détient la propriété intellectuelle et les droits d'exploitation du site.

L'exploitation du site à des fins commerciales ou publicitaires est interdite ainsi que toute diffusion massive du contenu ou modification des données sans l'accord des auteurs et de l'équipe Revel.

Quelles perspectives pour le Fonds Européen de Défense au niveau des Etats membres de l'UE : l'exemple du triangle de Weimar

Alexandre Massaux

Docteur en Droit et relations internationales, Université de Toulon, Aix Marseille Univ, Univ Pau & Pays Adour, CNRS, DICE, CDPC Jean-Claude Escarras, Toulon, France

Le Fonds Européen de défense (FEDef) laisse une place prédominante pour les Etats membres de l'UE. Le triangle de Weimar permet d'offrir une photographie des grandes tendances au sein de l'UE en la matière. Le FEDef s'avère être bien reçu au sein des trois pays démontrant sa capacité à répondre aux enjeux malgré la persistance de divergences liées aux intérêts nationaux. En outre, en tant que Fonds destiné à l'économie de défense, le Fonds doit faire face aux différences économiques entre les Etats. Il apparaît néanmoins que ces difficultés n'ont pas empêché l'élaboration de certains projets en communs.

The European Defence Fund (EDF) leaves a predominant place for EU member states. The Weimar Triangle provides a snapshot of the main trends within the EU in this area. The EDFef is proving to be well received in the three countries, demonstrating its capacity to respond to the challenges despite the persistence of divergences linked to national interests. Moreover, as a fund intended for the defence economy, the Fund have to deal with the economic differences between the States. However, it appears that these difficulties have not prevented the development of certain joint projects.

France, Allemagne, Pologne, UE, Fonds Européen de défense, industrie de défense

France, Germany, Poland, EU, European Defence Fund, defence industry

I. Introduction

Avec la nomination, en 2019, à la tête de la Commission européenne, de l'ancienne ministre de la défense allemande, on peut considérer que la défense européenne va redevenir un sujet important. De plus, l'instabilité croissante de la scène internationale pousse l'UE à s'interroger sur son rôle géopolitique. Lors d'une interview accordée au journal Les Echos en décembre 2019¹, la présidente de la Commission Ursula von der Leyen donne des pistes sur la politique qu'elle souhaite impulser, notamment en matière de défense : « *Quand l'Europe est appelée au secours, elle doit pouvoir réagir. Regardez le Mali il y a 5 ans : nous avons la volonté politique d'y aller, mais pas les procédures. C'est la France qui, grâce à son intervention déterminée, a empêché que le Mali devienne la proie des terroristes. Depuis lors, de grands progrès ont été faits. Une union de la défense a été créée, l'interopérabilité des armées a été améliorée, le Fonds européen de défense est en place, ce qui est une excellente*

¹ Von der Leyen, Ursula, « Ursula von der Leyen : "L'Europe doit faire la course en tête" ». *Les Echos*, 27 décembre 2019. <https://www.lesechos.fr/monde/europe/ursula-von-der-leyen-leurope-doit-faire-la-course-en-tete-1159077>.

nouvelle pour nos industries. L'Europe ne sera jamais l'OTAN : elle doit viser la complémentarité. Avec une boîte à outils unique qui va du développement économique à l'aide humanitaire en passant par une diplomatie forte et une capacité de défense croissante. Je suis convaincue que nous en avons les moyens. »

Le Fonds européen de défense (FEDef) est ainsi mis en avant dans le cadre de la politique de défense de l'EU. Soutenu par le Conseil européen en décembre 2016, le projet est lancé en 2017, par la Commission Juncker et devrait être opérationnel en 2021. Il vise à injecter des fonds européens pour : « *aider les États membres à dépenser plus efficacement l'argent des contribuables, réduire le dédoublement des dépenses et obtenir un meilleur rapport coût-résultats* ». ² Il était prévu de le doter de 13 milliards d'euros dans le prochain cadre financier pluriannuel (2021-2027), montant qui risque néanmoins d'être revu à la baisse. ³ Ce fonds a pour but un développement coordonné de l'industrie de défense européenne et repose sur deux volets. Le premier se concentre sur la « recherche » avec le développement de technologies au niveau européen financé par le budget de l'UE. Le second porte sur le « Développement et acquisition » afin d'inciter les États membres à coopérer et lancer des projets de développement et des achats en commun cofinancés par l'UE. En effet, l'industrie de défense est dépendante des politiques nationales des États membres : la Commission européenne estime que 90% de la recherche militaire et 80% des achats dans ce domaine se font au niveau national. ⁴ Cette tendance est d'autant plus forte que l'article 346 du TFUE laisse une marge de manœuvre considérable aux États membres en matière d'acquisition et de ventes d'armes. ⁵ Dès lors, le Fonds a pour but d'impulser une industrie de défense à l'échelle de l'UE dans le respect des prérogatives des États. Ces derniers conservant un rôle majeur dans ce domaine, il est indispensable d'analyser comment ils perçoivent et envisagent d'utiliser le Fonds Européen de Défense. La géopolitique interne à l'Union Européenne reste en effet une donnée majeure à prendre en compte quand il s'agit de défense : les intérêts en termes de perception des menaces ou de stratégies, ne sont jamais parfaitement identiques.

À cet effet, les pays du triangle de Weimar peuvent être de bons indicateurs. Ce forum informel ⁶ formé de la France, de l'Allemagne et de la Pologne a été créé en 1991 afin de rapprocher les trois pays et de créer une impulsion politique au sein de l'Europe, puis de l'UE quand la Pologne intègre cette dernière en 2004. L'existence d'intérêts divergents et les

2 Commission européenne. « Un Fonds européen de la défense : 5,5 milliards d'euros par an pour stimuler les capacités de défense européennes ». Text. European Commission - European Commission. Consulté le 21 mai 2020. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_17_1508.

3 « Fonds européen de la défense (FEDef) : le Sénat se mobilise - Sénat ». Consulté le 30 mai 2020. <https://www.senat.fr/presse/cp20200130.html>. Le financement de FEDef a été ramené, fin juillet 2020, à 7 milliards d'euros, par le Conseil européen.

4 Commission européenne. « The European Defence Fund: Questions and Answers ». Text. European Commission - European Commission. Consulté le 27 mai 2020. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/memo_17_1476.

5 Article 346 du TFUE.

1. Les dispositions des traités ne font pas obstacle aux règles ci-après :

a) aucun État membre n'est tenu de fournir des renseignements dont il estimerait la divulgation contraire aux intérêts essentiels de sa sécurité,

b) tout État membre peut prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent à la production ou au commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre; ces mesures ne doivent pas altérer les conditions de la concurrence dans le marché intérieur en ce qui concerne les produits non destinés à des fins spécifiquement militaires.

2. Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, peut apporter des modifications à la liste, qu'il a fixée le 15 avril 1958, des produits auxquels les dispositions du paragraphe 1, point b), s'appliquent.

6 Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. « The Weimar Triangle ». France Diplomacy - Ministry for Europe and Foreign Affairs. Consulté le 23 mai 2020. <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/germany/the-weimar-triangle/>.

oppositions politiques entre les membres ont fait que ce forum a eu du mal, depuis sa naissance, à s'imposer⁷ sur la scène internationale. Néanmoins, le *Livre blanc* de la défense allemande de 2016, mentionne explicitement le triangle de Weimar comme outil de coopération.⁸ En outre, la visite du président Macron en février 2020 en Pologne avait pour but de donner un nouvel élan au triangle de Weimar. Conscient que la sortie du Royaume-Uni laisse un vide géopolitique au sein de l'UE, il considère que la Pologne doit avoir un rôle plus important : « *Je crois que, en réengageant la Pologne dans le cadre de [la construction européenne], avec l'exigence qui est la nôtre, nous pouvons d'une part faire plus sur le plan bilatéral et d'autre part au moment où le Brexit a marqué ces derniers jours une nouvelle phase et où la Grande-Bretagne quitte notre Union européenne et bien réengager un partenaire stratégique qu'est la Pologne à son bon niveau dans l'aventure européenne* »⁹. De plus, la déclaration commune¹⁰ du 21 janvier 2020 des ministres des affaires étrangères du « Triangle » démontre une volonté de promouvoir une politique européenne commune et de développer une industrie européenne.

L'étude du Fonds Européen de Défense à travers les positions des Etats membres de ce triumvirat, dans l'UE post-Brexit, est d'autant plus pertinente que les divergences au sein de l'Union sur l'Europe de la défense restent fortes. Elle permet de comparer les approches différentes de trois Etats qui occupent une position stratégique en Europe à la fois sur le plan géographique mais également si l'on considère les aires politiques internes de l'Union. Au sein du Triangle de Weimar la France représente ainsi le sud de l'Eurozone, l'Allemagne le nord et la Pologne les « nouveaux » membres d'Europe centrale et orientale.¹¹

Dans le cadre de l'analyse du Fonds européen de défense à travers les pays du triangle de Weimar, deux dimensions sont à prendre en considération. La première est politique : comment les trois Etats perçoivent-ils cette initiative dans leur stratégie de défense ? La seconde est économique : comment le FEDef peut-il impacter leur secteur de l'industrie de la défense, et plus généralement leurs économies ?

II. Une convergence politique malgré des objectifs nationaux différents

Le Fonds Européen de Défense a fait converger les positions des trois membres du triangle de Weimar en faveur de l'idée du développement de la défense européenne. Néanmoins, des différences de perceptions persistent du fait de leurs intérêts nationaux.

7 Doliger, Philippe, « Le Triangle de Weimar à l'épreuve de la crise ukrainienne ». *Allemagne d'aujourd'hui* N° 209, n° 3 (2014) : 3-16.

8 Merkel, Angela, et Ursula von der Leyen, « White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr ». The German Marshall Fund of the United States, 19 septembre 2016. <http://www.gmfus.org/publications/white-paper-german-security-policy-and-future-bundeswehr>.

9 Macron, Emmanuel. « Discours du Président Emmanuel Macron à la communauté française de Pologne ». elysee.fr. Consulté le 23 mai 2020. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/02/04/discours-du-president-emmanuel-macron-a-la-communaute-francaise-de-pologne>.

10 France Diplomacy - Ministry for Europe and Foreign Affairs, « Joint Statement of the Ministers for European Affairs of the Weimar Triangle (France, Germany and Poland) - Amélie de Montchalin, Michael Roth and Konrad Szymański (Lens, 21 Jan. 2020) ». Consulté le 23 mai 2020. <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/germany/the-weimar-triangle/article/joint-statement-of-the-ministers-for-european-affairs-of-the-weimar-triangle>.

11 Morozowski, Tomasz, « Weimar Triangle: Motor For A New Europe? » *Social Europe* (blog), 27 mars 2018. <https://www.socialeurope.eu/weimar-triangle-motor-for-a-new-europe>.

II.1. Une avancée en faveur de la défense européenne soutenue par les trois Etats

Les votes au Parlement européen dessinent une cartographie politique montrant que le Fonds Européen de Défense a été soutenu au-delà des clivages politiques nationaux et internationaux. Ainsi, le détail des votes des parlementaires le 12 décembre 2018 concernant la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds européen de la défense (COM(2018)0476 - C8-0268/2018 - 2018/0254(COD))¹², met-il en évidence les positions des différents partis nationaux.¹³ Pour la France, les députés UMP/LR, rattachés au Parti Populaire Européen (PPE) et ceux du parti socialiste rattachés à l'Alliance progressiste des socialistes et démocrates (S&D) ont voté en faveur de la proposition et du Fonds Européen de Défense, résultat qui souligne un accord bipartisan sur le développement de la défense européenne. Une position similaire se retrouve en Pologne où, aussi bien les députés du PO (plateforme civique), du PPE et ceux du PiS (Droit et Justice) rattachés au Conservateurs et réformistes européens (CRE/ECR) ont voté en faveur de la proposition. La position des députés allemands est plus partisane : si la droite CDU/CSU et les libéraux du FDP ont voté pour la proposition, les socio-démocrates du SPD ont rejeté celle-ci. Cette configuration s'est maintenue pour le vote du 18 avril 2019 sur le même dossier.¹⁴

Ces votes mettent en avant plusieurs tendances. Tout d'abord, l'opposition entre eurosceptiques et europhiles est de moins en moins importante sur le dossier de la défense européenne. En effet le PiS, qui dirige depuis 2015 la Pologne et qui est habituellement méfiant envers la construction politique de l'Union, a soutenu le FEDef au parlement. Zdzisław Krasnodębski le rapporteur de la proposition, membre du PiS, considère que : « *le Fonds européen de la défense contribuera à développer conjointement des produits et des technologies de défense innovants en coopération entre les industries de défense de différents États membres, y compris celles qui ne participent pas à ce processus jusqu'à présent.* »¹⁵ À l'inverse, les socio-démocrates allemands europhiles du SPD, réticents à une augmentation des dépenses militaires en Allemagne et en Europe, ont rejeté la proposition contrairement à l'avis du groupe européen S&D.

Ainsi, la Pologne, bien qu'étant l'un des Etats les plus atlantistes de l'UE, n'apparaît plus comme une source de blocage pour le développement de la défense européenne. Il est vrai qu'avec le Brexit, la Pologne devrait gagner en poids politique ; plus précisément au sein du Parlement européen, son indice de pouvoir lors des votes, calculé par le *think tank* du Parlement, se trouvant renforcé¹⁶. Le PiS deviendra désormais le principal parti du groupe CRE/ECR, auparavant dirigé par les conservateurs anglais. Dès lors, le soutien des

12 « EUR-Lex - P8_A(2018)0412 - EN - EUR-Lex ». Consulté le 29 mai 2020. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=EP:P8_A\(2018\)0412](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=EP:P8_A(2018)0412).

13 « Establishing the European Defence Fund - VoteWatch Europe ». Consulté le 18 mai 2020. <https://term8.votewatch.eu/en/term8-establishing-the-european-defence-fund-draft-legislative-resolution-vote-commission-proposal-ordinar.html#/##vote-tabs-list-2>.

14 « European Defence Fund - VoteWatch Europe ». Consulté le 18 mai 2020. <https://term8.votewatch.eu/en/term8-european-defence-fund-draft-legislative-resolution-vote-commission-proposal-ordinary-legislative-pro-2.html#/##vote-tabs-list-4>.

15 Valdivia, Ana Garcia. « Green Light For The EU Defence Fund: More European Cooperation In A Context Of Global Instabilities ». Forbes. Consulté le 27 mai 2020. <https://www.forbes.com/sites/anagarciavaldivia/2019/04/25/green-light-for-the-eu-defence-fund-more-european-cooperation-in-a-context-of-global-instabilities/>.

16 Pour un détail des Indices de pouvoir de Banzhaf au sein de l'UE après le Brexit voir: BESSELINK Leonard, SWIDER Katja, MICHEL Bastian The impact of the UK's withdrawal on the institutional set-up and political dynamics within the EU [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2019\)621914](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2019)621914)

conservateurs polonais envers le Fonds Européen de Défense démontre un infléchissement de la position d'une partie des eurosceptiques sur les questions de défense européenne.

II.2. Une position qui s'inscrit dans les stratégies de défense des membres du triangle de Weimar

Le FEDef révèle une convergence des stratégies nationales au sein des Etats membres du triangle de Weimar dont les doctrines de défenses comportent des points communs. En effet, le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de la France de 2013¹⁷, le livre blanc sur la politique de sécurité allemande et sur le futur de la Bundeswehr de 2016¹⁸ et la stratégie des affaires étrangères polonaises de 2017-2021¹⁹ mettent en évidence la volonté d'une plus grande coopération au sein de l'UE. Plus précisément, les trois textes mentionnent explicitement la nécessité de renforcer l'industrie de défense européenne²⁰ alors même que ces doctrines ont été formulées avant la mise en place du FEDef. Elles démontrent une position constante des trois Etats favorable au développement d'une industrie de défense commune. Cette approche de la défense européenne est d'autant plus acceptée qu'elle se fonde sur la coopération plutôt que sur une centralisation forcée. À l'instar de la Coopération Structurée Permanente (CSP), le FEDef repose pour sa mise en œuvre sur l'initiative des Etats membres ce qui permet de réduire les risques d'opposition et assure l'exercice de la souveraineté nationale en matière de prise de décision. Plutôt que de pousser vers une défense intégrée qui fractionnerait l'Europe, les projets de défense européens sont modulaires afin d'y intégrer le maximum de membres.²¹ L'approche incitative plutôt qu'impérative offre de meilleurs résultats politiques au sein de l'UE et bien que parfois critiquée pour son manque d'ambition, elle s'avère d'autant plus nécessaire dans une UE fragilisée par le Brexit et la montée de l'euroscepticisme dans des pays clés, tels que ceux du triangle de Weimar.

Enfin, le soutien apporté par l'OTAN²² au Fonds Européen de Défense a aussi contribué à le renforcer auprès des Atlantistes et tout particulièrement de la droite allemande²³ et du personnel politique polonais. Le soutien de l'Alliance Nord-Atlantique à ce projet européen peut s'expliquer par le fait qu'il permet de renforcer le pilier européen et sa crédibilité, le développement d'une industrie de défense européenne offrant des solutions capacitaires alternatives et complémentaires à celles des Etats-Unis.²⁴ Les incertitudes liées à la politique étrangère du président des Etats-Unis ont été également un facteur déclencheur pour le développement d'une politique industrielle européenne de défense. La critique de l'Alliance et de son coût par la Maison-Blanche et la politique protectionniste liée à la doctrine *America*

17 Ministère de la défense, « Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale 2013 ». calameo.com. Consulté le 29 mai 2020. <https://www.calameo.com/read/000331627d6f04ea4fe0e>.

18 Merkel, Angela, et Ursula von der Leyen. « White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr ». The German Marshall Fund of the United States, 19 septembre 2016. <http://www.gmfus.org/publications/white-paper-german-security-policy-and-future-bundeswehr>.

19 Ministry of foreign affairs of the Republic of Poland. « Polish Foreign Policy Strategy 2017-2021 », s. d. <http://www.msz.gov.pl/resource/0c98c3b2-9c5d-4c42-8761-f7827134ee76:JCR>.

20 Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale 2013, p. 67, White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr p.73-76, Polish Foreign Policy Strategy 2017-2021 p. 8 et 11.

21 Maulny, Jean-Pierre, « L'Europe de la défense et la Coopération structurée permanente, un verre aux trois quarts vides ? », IRIS, 2017.

22 NATO. « Joint Declaration on EU-NATO Cooperation by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization ». NATO. Consulté le 27 mai 2020. http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156626.htm.

23 Massaux, Alexandre. « Partenaires ou adversaires : évolution des relations entre les membres de l'OTAN et la Russie au XXIème siècle », 2019, p. 261.

24 Païtard, Xavier, et Renaud Bellais. « Un modèle industriel gagnant pour la défense européenne ». Les Champs de Mars N° 32, no 1 (9 octobre 2019), p. 146.

First ont ainsi encouragé une inflexion de la position des atlantistes. Pour des Etats comme l'Allemagne et la Pologne, très attachés à l'OTAN et craignant de ne plus pouvoir bénéficier du parapluie américain en cas de retrait des Etats-Unis du continent Européen, le FEDef apparaît ainsi comme une option complémentaire pour pallier ce possible retrait. Si par contre, finalement, la présence des Etats-Unis se maintient en Europe comme tendrait à le prouver l'exercice *Defender Europe* en 2020, la diversification de la défense semble désormais acceptée par tous les membres du triangle de Weimar. Néanmoins, des différences persistent entre les stratégies nationales vis-à-vis du FEDef et de la défense européenne.

II.3. Des divergences persistantes liées aux stratégies et intérêts nationaux des Etats

Les stratégies nationales des trois Etats sont différentes, impactant ainsi leur position vis-à-vis du Fonds européen de défense. Comme le font remarquer H. Biehl, B. Giegerich et A. Jonas²⁵, les stratégies de défenses des pays de l'UE peuvent être classées en trois catégories : les Etats où la politique de sécurité est une manifestation de leur indépendance, ceux où la sécurité est un outil de négociation internationale et ceux où elle est un outil pour protéger et projeter le pouvoir de l'Etat. L'Allemagne est dans la seconde catégorie tandis que la France et la Pologne sont dans la troisième. Conformément à ce classement, l'Allemagne a un niveau d'ambition en matière de sécurité internationale faible, le pouvoir législatif est important dans le processus décisionnel et la volonté d'employer la force militaire est faible pour la résolution des crises internationales. À l'inverse, la France et la Pologne ont un degré d'ambition fort pour la politique de défense internationale, le pouvoir exécutif a une large place dans le processus décisionnel et l'utilisation de la force est largement acceptée. Cette classification fait ressortir différentes écoles de pensée en matière de relations internationales. L'Allemagne adopte une approche libérale : elle soutient une défense à travers des partenaires tels que l'OTAN et l'UE en espérant pouvoir influencer la politique internationale en général et développer une scène internationale basée sur le multilatéralisme. La France et la Pologne, à l'inverse, ont une culture dictée par la défense de l'intérêt national et le réalisme, les organisations internationales comme l'OTAN et l'UE étant soutenues en tant qu'outils pour atteindre des objectifs nationaux.

Par conséquent, le soutien majeur de la France envers le Fonds européen de défense s'explique car il sert les objectifs nationaux du pays. La puissance militaire française étant la plus développée de l'UE, elle est assurée d'occuper une place de premier rang au sein de la défense européenne. La tradition gaulliste renforce cette tendance : les dirigeants français, à l'instar du général De Gaulle, ²⁶sont adeptes du développement d'une défense européenne si elle laisse une place importante aux intérêts nationaux des Etats européens et si elle n'est pas un outil des Etats-Unis, d'où leur relative méfiance envers l'OTAN. À ces égards, le FEDef s'inscrit parfaitement dans cette logique de coopération des pays européens afin de renforcer l'indépendance du continent.

Pour la Pologne, l'initiative du FEDef lui permet de diversifier ses partenaires dans le domaine de la défense. Varsovie cherche à être au centre d'un équilibre des puissances entre les Etats européens majeurs, l'Allemagne et la France, et les Etats-Unis. L'approche volontaire de la Pologne s'explique aussi par la crainte d'une Europe à deux vitesses où elle

25 Giegerich, Bastian, *Strategic Cultures in Europe: Security and Defence Policies Across the Continent*, Springer vs, 2013. p. 391-394.

26 Vaïsse, Maurice, « Le général de Gaulle et la défense de l'Europe, 1947-1958 ». *Matériaux pour l'histoire de notre temps* 29, n° 1 (1992), p. 5-8.

serait marginalisée.²⁷ La culture de défense polonaise est en effet marquée par l'incertitude stratégique²⁸, développée par une histoire marquée par les guerres avec l'Allemagne et la Russie et les partitions du pays. En cela, la stratégie nationale de la Pologne est de s'assurer de ne pas être ignorée sur la scène internationale et d'être en mesure de défendre ses intérêts dans celle-ci. À l'inverse de la France qui voit dans la défense européenne un moyen de développer une souveraineté du continent, la Pologne considère l'OTAN comme son principal cadre de défense et reste attachée au lien transatlantique.²⁹ Dès lors, la Pologne agit comme un pivot stratégique entre deux organisations : l'UE et l'OTAN.

Ces deux approches basées sur la satisfaction des intérêts de l'Etat sur la scène internationale s'opposent à la vision allemande. Plus prudente, cette dernière choisit de se reposer sur le multilatéralisme et la société civile. Ce second point la pousse à privilégier la puissance économique et commerciale plutôt que l'outil militaire.³⁰ La stabilité est recherchée à travers les échanges économiques plutôt que par une capacité militaire. Le soutien de l'Allemagne aux projets de défense européenne et au FEDef s'explique par la volonté d'assurer l'unité de l'UE³¹. La défense européenne est une des composantes de cette cohésion : « *sans l'UE comme cadre dans lequel son pouvoir politique et économique est ancré, l'Allemagne risque de s'affaiblir et [ses] partenaires pourraient la considérer comme un facteur d'insécurité plutôt que stabilisateur* ». ³² Si ces différences ne font pas, pour l'instant, obstacles au développement du FEDef, elles doivent être prises en compte afin d'éviter des blocages, d'autant plus que le projet comporte également des enjeux économiques.

III. Le FEDef face aux enjeux économiques

Le Fonds européen de défense s'intègre dans un contexte économique de la défense qui est différent en fonction des Etats membres. Comme il promeut la coopération plutôt qu'une harmonisation stricte, le rôle qu'il peut jouer dans les économies de défenses diffère en fonction des politiques nationales. Néanmoins, le FEDef cherche à réduire la concurrence entre les Etats membres afin de créer une base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE).

III.1. Des différences économiques et budgétaires entre les Etats membres du Triangle de Weimar pèsent sur la mise en œuvre du FEDef

L'investissement dans l'industrie de défense et sa gestion ne sont pas identiques dans les trois pays du triangle de Weimar. En matière de dépense publique, le Pologne consacre 2% de son PIB dans la défense en 2019 tandis que la France y dépense 1,9% et l'Allemagne 1,3%.³³

27 Terlikowski, Marcin, « THE POLISH PERSPECTIVE », *IRIS*, 2018, p. 5.

28 Giegerich, Bastian, *Strategic Cultures in Europe: Security and Defence Policies Across the Continent*, Springer vs, 2013. p. 274.

29 Giegerich, Bastian, *Strategic Cultures in Europe: Security and Defence Policies Across the Continent*, Springer vs, 2013. p. 274.

30 Massaux, Alexandre, « Partenaires ou adversaires : évolution des relations entre les membres de l'OTAN et la Russie au XXI^e siècle », 2019, p. 264.

31 Major, Claudia, « THE GERMAN PERSPECTIVE », *IRIS*, 2019, p. 5-7.

32 Ibid., p. 5-7.

33 SIPRI. « Data for all countries from 1988–2019 as a share of GDP ». Consulté le 4 juin 2020. <https://www.sipri.org/sites/default/files/Data%20for%20all%20countries%20from%201988%E2%80%932019%20as%20a%20share%20of%20GDP.pdf>.

Ainsi, seule la Pologne atteint l'objectif de l'OTAN fixé à 2%. Si l'effort budgétaire de la France dans ce domaine devrait lui permettre d'atteindre cet objectif³⁴, l'Allemagne reste en dessous. Conséquence des politiques nationales des différents Etats, Paris et Varsovie ont fait en sorte de se donner les moyens de leurs volontés d'intervenir sur la scène internationale. À l'inverse, l'Allemagne qui est dans une posture plus défensive et qui préfère utiliser la société civile, se montre plus réticente à utiliser les deniers publics pour la défense. Cette situation est néanmoins susceptible d'évoluer : le budget de la défense allemande dépassait en 2019 celui de la France selon les données de l'OTAN.³⁵

Néanmoins, cette situation n'est pas totalement corrélée à l'importance de l'Etat dans la défense et dans les industries des armements des trois pays. En effet, le commerce d'armements fournit des données indiquant le poids des économies de défenses des pays du triangle de Weimar. La France représente 6% des exportations mondiales d'armement tandis que l'Allemagne représente 5,6%.³⁶ Les deux pays sont, respectivement 4^es et 5^es exportateurs mondiaux en la matière et les deux premiers au niveau européen. À l'inverse, la Pologne est importatrice. En outre, les données du SIPRI³⁷ indiquent les dynamiques commerciales en matière d'armements en calculant les transferts de capacités militaires (TIV). Ainsi entre 2015 et 2019, la France et l'Allemagne exportent principalement en dehors de l'UE : la Corée du Sud, l'Algérie et l'Egypte sont les principales destinations pour les armements allemands, tandis que l'Egypte, l'Inde et le Qatar sont les premiers pays d'exportations pour la France. Pour Varsovie, les Etats-Unis représentent un tiers des armements importés en Pologne et autant que les importations allemandes et italiennes réunies.

Ces données soulignent que le commerce d'armement intra-communautaire reste peu développé et surtout dépendant des pays extra-européens. Si la capacité d'exportation de la France et de l'Allemagne démontre une industrie de défense attractive, la dépendance de la Pologne envers les Etats-Unis est un obstacle pour le développement d'une industrie européenne commune. La préférence américaine de Varsovie reste forte comme l'atteste le récent achat en 2020 de 32 chasseurs F-35 *Lockheed Martin* sans condition de transfert de technologie.³⁸ De plus, l'industrie de défense polonaise reste très étatisée et dominée par des entreprises publiques qui n'ont été que peu réformées depuis la chute du régime communiste. En effet, la grande majorité de la production de défense en Pologne est entre les mains du groupe d'Etat *Polish Defence Holding (PGZ)* qui réunit plus de 60 entreprises.³⁹ Cette centralisation, héritée de la période communiste, ne permet pas d'offrir une grande flexibilité à l'industrie de défense de la Pologne. De plus, l'importance des entreprises d'Etat la rend

34 Le président de la Cour des comptes juge que la France a déjà atteint les 2% mais qu'elle a fait des déclarations restrictives à l'OTAN. Référé sur la « mise en œuvre de la loi de programmation militaire 2014 - 2019 et les perspectives financières de la mission Défense », 23 novembre 2017.

35 Defence Expenditure of NATO Countries (2012-2019), 25 June/Juin 2019 https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2019_06/20190625_PR2019-069-EN.pdf

36 European Commission, « World Military Expenditure and Weapons Trade ». Text. Knowledge for policy - European Commission, 12 octobre 2018. https://ec.europa.eu/knowledge4policy/foresight/topic/changing-security-paradigm/world-military-expenditure_en.

37 SIPRI, « Importer/Exporter TIV Tables ». Consulté le 5 juin 2020. <http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/values.php>.

38 Bauer, Anne. « La Pologne signe l'achat de 32 chasseurs F-35 américains ». *Les Echos*, 29 janvier 2020. <https://www.lesechos.fr/industrie-services/air-defense/la-pologne-signe-lachat-de-32-chasseurs-f-35-americaains-1167124>.

39 European Council on Foreign Relations, et Marcin Zaborowski. *Poland and European Defence Integration*. 25 Janvier 2018, Consulté le 27 mai 2020. https://www.ecfr.eu/publications/summary/poland_and_european_defence_integration.

plus dépendante des facteurs politiques et fait craindre de possibles phénomènes de corruption.⁴⁰

Pour la France et l'Allemagne, malgré une volonté de rapprochement, des différences persistent entre les deux pays, et vis-à-vis de la Pologne dans le domaine des industries de défenses. Les entreprises allemandes, peu liées au gouvernement, sont des acteurs économiques indépendants. Le ministère de la défense allemand doit légalement se borner à faire respecter la concurrence entre les entreprises. De plus les obligations pour qu'une entreprise de défense obtienne un marché public sont élevées et freinent la coopération entre le gouvernement et son industrie.⁴¹ Cette dernière est avant tout un outil économique pour l'exportation. À l'inverse, l'industrie française répond à un processus centralisé où l'administration, principalement à travers la Direction générale de l'armement (DGA) et l'état-major des armées (EMA), joue un rôle majeur.⁴² L'économie de défense française répond au souhait d'indépendance stratégique : la France doit être capable de produire tout le matériel militaire nécessaire pour assurer cette indépendance même si elle s'efforce désormais de promouvoir l'indépendance stratégique au niveau européen.

Ces différences dans les industries de défense, notamment quant au rôle de l'Etat, sont sources de méfiance voire d'incompréhension entre les entreprises des deux pays. La coopération franco-allemande est aussi freinée par des différences culturelles : les industriels français sont perçus comme ayant un sentiment de supériorité du fait de leur capacité à gérer des programmes de défenses⁴³ et les Allemands critiquent l'interventionnisme de l'Etat français dans l'industrie.⁴⁴

Ainsi, la capacité de développement des programmes communs dans le cadre du FEDef va devoir faire face aux différences culturelles mais aussi à des politiques économiques marquées par leur caractère national. L'économie de défense d'un pays reste en effet liée à ses objectifs de politique étrangère. Des Etats, comme la Pologne et la France, ayant l'ambition de projeter leur puissance à l'étranger ont une économie plus dirigiste où l'Etat a un contrôle plus strict sur l'industrie de défense. À l'inverse, dans un pays comme l'Allemagne, où la sécurité est un outil de négociation internationale, l'industrie de défense est axée sur une économie de marché avec une place limitée de l'intervention de l'Etat.

III.2. Des possibilités de développer une base industrielle et technologique de défense européenne au sein du triangle de Weimar

S'il existe des obstacles au développement de projets communs rendant difficile la mise en œuvre du FEDef, un certain nombre de tendances démontrent que les possibilités d'une coopération accrue en matière de l'industrie de la défense sont possibles avec et entre les pays du triangle de Weimar. L'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS) a comparé le budget proposé de 13 milliards d'euros pour le FEDef aux dépenses de recherche et développement en matière de défense des Etats membres en 2016.⁴⁵ Le résultat fait apparaître que si le budget du FEDef est maintenu, il serait la seconde dépense en matière de R&D de défense dans l'UE. Seule la France aurait des dépenses supérieures en la matière. De plus, le budget du FEDef serait supérieur à l'ensemble des dépenses R&D des pays de l'UE hors

40 European Council on Foreign Relations, et Marcin Zaborowski, *Poland and European Defence Integration*. 25 Janvier 2018 https://www.ecfr.eu/publications/summary/poland_and_european_defence_integration.

41 Maulny, Jean-Pierre, et Christian MÖLLING. « CONSENT, DISSENT, MISUNDERSTANDINGS », IRIS, 2020, p.14.

42 Ibid., p. 7.

43 Ibid., p. 11.

44 Ibid., p. 17.

45 Ianakiev, Gueorgui, « A Game Changer for European Defence Industrial Collaboration », IRIS, 2019, p. 16.

France. Le FEDef peut donc être une importante incitation financière à coopérer entre les Etats dans le domaine de la recherche et du développement de la défense. Le FEDef ayant pour objectif de financer uniquement des projets de coopération entre les industries de plusieurs Etats, il incite à une européanisation de l'industrie. Il s'agira, néanmoins, de voir comment les discussions autour du budget 2021-2027, surtout en pleine crise économique, vont influencer les fonds alloués pour le FEDef mais l'ordre de grandeur reste significatif.

Dans tous les cas, des éléments de coopération en matière d'industrie de défense existent déjà et sont prêts à être mis en œuvre. Ainsi l'Agence de défense européenne a conclu un contrat avec deux entreprises polonaises, PGZ et OBR CTM mais aussi les sociétés françaises comme SAFRAN, ECA Robotics, Prolexia et Antycip et les entreprises allemandes comme Fraunhofer IOSB, MBDA Deutschland GmbH, Schönhofer, Infinite Vision et Hensoldt dans le cadre du projet OCEAN 2020⁴⁶. Le volet recherche de ce projet sera effectué par 42 partenaires⁴⁷ de 15 pays européens. « *PGZ et OBR CTM apporteront l'expérience et le savoir-faire dans la construction et l'intégration de systèmes de l'observation marine (offshore et onshore), qui sont en développement pour la marine polonaise. Le programme est conçu pour vérifier l'intégration des drones avec les centres de contrôle situés à bord des navires de la marine et d'échanger données utilisant des liaisons par satellite avec un homologue à terre.* »⁴⁸ Ce projet OCEAN 2020 est pionnier car il est « *le premier projet de recherche en matière de défense financé par l'Union européenne avec de l'argent communautaire* ». ⁴⁹ En effet, celui-ci est issu de l'action préparatoire sur la recherche en matière de défense (PADR) qui est une disposition européenne visant à préparer au FEDef. « *Elle est dotée de 90 millions d'euros. Cette enveloppe a permis notamment de lancer des travaux sur le projet Océan 2020, pour 35 millions d'euros* ». ⁵⁰ OCEAN 2020 n'est pas le seul projet de coopération qui s'est mis en place : il est aussi prévu que la société polonaise ITTI Sp. o.o. reçoive des subventions du FEDef dans le cadre du projet *Generic Open Soldier System Reference Architecture* dirigé par l'entreprise allemande Rheinmetall.⁵¹

Ces projets révèlent que la coopération entre les Etats dans le domaine de la défense a déjà débuté. Les industries des pays du triangle de Weimar y occupent une place non négligeable et montrent leur faculté à réaliser des projets entre eux et avec d'autres pays. La capacité de multiplier ces coopérations indiquera si le FEDef et le triangle de Weimar arriveront à impulser sur le moyen terme une base industrielle et technologique de défense européenne.

46 « OCEAN2020 (Open Cooperation for European mAritime awareNess), financé par l'action préparatoire de l'Union européenne pour la recherche en matière de défense et mis en œuvre par l'Agence européenne de défense, représente l'ambition et la vision d'une initiative maritime européenne, mettant en évidence l'approche stratégique partagée et engagée par tous les partenaires. »

« Ocean2020 – Open Cooperation for European mAritime awareNess ». Consulté le 9 juin 2020. <https://ocean2020.eu/>.

47 « Partners – Ocean2020 ». Consulté le 9 juin 2020. <https://ocean2020.eu/partners/>.

48 Casimir Pulaski Foundation, « REPORT: European Offensive in Defense Sphere – EDF, PESCO and CARD ». Casimir Pulaski Foundation, 5 novembre 2018. p. 10. <https://pulaski.pl/en/report-european-offensive-in-defense-sphere-edf-pesco-and-card/>.

49 Sénat, « Défense européenne : le défi de l'autonomie stratégique ». Consulté le 3 juin 2020. <http://www.senat.fr/rap/r18-626/r18-6265.html>.

50 Sénat, « Défense européenne : le défi de l'autonomie stratégique ». Consulté le 3 juin 2020. <http://www.senat.fr/rap/r18-626/r18-6265.html>.

51 Casimir Pulaski Foundation, « REPORT: European Offensive in Defense Sphere – EDF, PESCO and CARD ». Casimir Pulaski Foundation, 5 novembre 2018. p. 10. <https://pulaski.pl/en/report-european-offensive-in-defense-sphere-edf-pesco-and-card/>.