

RELATIONS TRANSATLANTIQUES DANS L'ARMEMENT : UN RÉÉQUILIBRAGE S'IMPOSE !

PAR

DENIS VERRET

COMMISSION INDUSTRIE D'EURODÉFENSE FRANCE

ET

RENAUD BELLAIS

COMMISSION INDUSTRIE D'EURODÉFENSE FRANCE

Février 2022

LES NOTES DE L'IRIS

Dans le domaine de l'armement, les relations entre les États-Unis et les pays européens sont structurellement déséquilibrées : problème chronique de défaut de *level playing field* (équité), relations asymétriques, non-réciprocité d'accès aux marchés... Il est important de corriger ces failles dans les relations transatlantiques. La conjonction de l'électrochoc de signature de l'alliance AUKUS (Australie, Royaume-Uni et États-Unis) et de la dynamique de la Boussole stratégique de l'Union européenne pourrait créer une nouvelle donne pour rééquilibrer la relation transatlantique dans le domaine de l'armement. Un rééquilibrage est nécessaire pour avoir une relation saine et constructive. Comment maintenant passer des paroles aux actes ?

D'AUKUS À UN RÉÉQUILIBRAGE DE LA RELATION TRANSATLANTIQUE

L'accord AUKUS n'a fait que confirmer le manque de considération des États-Unis vis-à-vis d'un partenaire stratégique européen majeur qu'est la France, avec en particulier l'abandon brutal de la coopération navale franco-australienne qui en a découlé. Écho direct de cet électrochoc AUKUS, le communiqué conjoint des présidents Biden et Macron, suite à leur entretien téléphonique du 22 septembre 2021, est clair et net : « Les États-Unis reconnaissent l'importance d'une défense européenne plus forte et plus capable, qui contribue positivement à la sécurité globale et est complémentaire de l'OTAN. »

Leur Déclaration conjointe, suite à leur rencontre du 29 octobre 2021 à Rome en marge du Sommet du G20, reprend cette phrase (avec uniquement un changement de forme appelant une défense européenne « plus opérationnelle »), mais surtout la complète : « Les États-Unis soutiennent les investissements croissants de ses Alliés et partenaires européens dans les capacités militaires utiles à notre défense commune, le renforcement des capacités militaires européennes et de l'engagement des partenaires européens ne pouvant que bénéficier à la sécurité transatlantique ».

Et d'ajouter un peu plus loin : « les présidents affirment qu'il est important de disposer de bases industrielles de défense fortes en Europe et aux États-Unis caractérisées par leur interopérabilité, qui permettront d'améliorer les capacités militaires dans l'intérêt de l'Alliance. Les présidents entendent lancer un dialogue stratégique en matière de commerce militaire afin de promouvoir une approche commune des questions liées à l'accès aux marchés et aux exportations militaires. Dans ce contexte, les deux gouvernements recenseront des mesures pour améliorer l'efficacité et l'efficacé des autorisations d'exportations militaires. »

Être un bon allié ne peut pas se résumer à acheter des équipements militaires américains sur étagère. En mars 2019 déjà, lors de sa visite à Washington en pleine administration Trump, la ministre des Armées Florence Parly avait bien résumé la nécessité d'une relation transatlantique équilibrée avec l'excellente formule : « La clause de solidarité de l'OTAN est l'article 5, pas l'article F-35 ».

PRIORITÉ À L'AUTONOMIE STRATÉGIQUE EUROPÉENNE

Depuis la Stratégie globale de l'Union européenne en juin 2016, les pays européens n'ont cessé de progresser ensemble vers l'affirmation d'une ambition d'autonomie stratégique européenne. Les versions de travail de la Boussole Stratégique, qui sera adoptée en mars prochain, le confirment. Sa deuxième version de travail qui a pu circuler depuis janvier 2022, en ligne avec la première datant de novembre 2021, est forte : *"This Strategic Compass will enhance the EU's strategic autonomy and its ability to work with partners to safeguard its values and interests. A stronger and more capable EU in security and defense also [strengthens] the transatlantic bond and NATO, which remains the foundation of collective defence for its members"*.

Voici de quoi commencer à convaincre certains de nos partenaires de l'Union européenne ou le Secrétariat général de l'OTAN, historiquement persuadés que le renforcement de la défense européenne ne pourrait qu'affaiblir l'Alliance atlantique. Les déclarations partagées par le président américain semblent indiquer que les intérêts américains ne se réduisent pas à ceux du complexe militaro-industriel des États-Unis...

Ces bonnes intentions doivent maintenant se traduire par une entreprise de correction des failles, nombreuses et sérieuses, du *level playing field* dans les relations transatlantiques en matière d'armement. Les échanges transatlantiques sont déséquilibrés dans ce domaine en volume, mais encore davantage en valeur ajoutée, technologies et compétences, au profit des acteurs américains. Il est temps que les Européens se donnent les moyens de jouer à armes égales, pour le plus grand bénéfice de leur autonomie stratégique mais en même temps de l'Alliance atlantique dans son ensemble !

Cinq sujets doivent être traités pour passer des paroles aux actes.

Buy American Act versus absence de préférence européenne

Les États-Unis accusent l'Europe de fermer ses marchés d'armement aux acteurs américains avec le Fonds européen de défense et d'autres initiatives. Pourtant, ces outils ne visent qu'à stimuler la coopération entre pays européens et à renforcer leurs capacités technologiques et industrielles tout en permettant le bon usage des deniers

publics de ce côté-ci de l'Atlantique. Ce discours cache une situation inverse. Malgré une ouverture apparente, le marché américain est fermé *de facto*, si ce n'est *de jure*, aux solutions européennes pourtant parfois supérieures aux alternatives américaines et mieux adaptées aux besoins opérationnels.

Chacun se souvient de l'épisode hautement symbolique de l'attribution en février 2011 du contrat d'environ 35 milliards de dollars pour 179 avions ravitailleurs de l'US Air Force au profit de Boeing. Alors que Airbus avait remporté cet appel d'offres lors d'une première mise en concurrence en 2008, le Congrès a obligé l'US Air Force à remettre le contrat en compétition en changeant les règles pour s'assurer que Boeing remporterait ce marché, mettant l'accent sur le prix le plus bas plutôt que sur la meilleure offre. *In fine*, Boeing a livré le premier avion avec deux ans de retard et le coût du programme a explosé – pour un produit dont chacun sait qu'il est bien moins performant que son concurrent européen !

Aujourd'hui, le Pentagone a l'occasion de prouver que le marché américain est désormais ouvert, puisque l'US Air Force vient de lancer une consultation pour l'acquisition de 140 à 160 nouveaux avions ravitailleurs. Airbus, fort des qualités de son MRTT sélectionné lors d'une dizaine d'appels d'offres de par le monde, va le présenter en partenariat avec Lockheed Martin, moyennant une très forte américanisation du MRTT (une offre ne pouvant être éligible à la commande fédérale que si au moins 50 % de la valeur des produits concernés résulte d'une production sur le territoire américain). Le choix des États-Unis sur cet appel d'offres sera un test de la réalité de l'ouverture du marché américain.

Si le *Buy American Act* continuait à prévaloir, le principe de réciprocité exigerait de mettre en place un *Buy European Act* dans le domaine de l'armement, pour que l'offre européenne puisse jouer à armes égales.

Les *offsets* comme levier de compétitivité des offres américaines

L'Union européenne prohibe les compensations industrielles (ou *offsets*) entre pays européens. Cette position fait sens pour éviter des duplications d'activités industrielles en Europe ou des coûts inutiles pour le pays acquéreur qui grèveraient à la fois l'efficacité budgétaire de l'effort de défense et la performance de l'industrie européenne d'armement.

Cependant, cette règle ne s'applique pas aux ventes des sociétés américaines en Europe. Les États-Unis offrent en effet aux pays européens la possibilité de recourir à la procédure FMS (*Foreign Military Sales*), c'est-à-dire des ventes d'État à État. Or, ces accords de gré à gré échappent aux règles européennes des marchés publics et peuvent proposer de très généreuses clauses de compensations.

De ce fait, les offres américaines bénéficient d'un avantage concurrentiel et d'une compétitivité inaccessibles à leurs concurrentes européennes. Ceci s'ajoute aussi aux avantages pour les sociétés américaines de bénéficier de volumes très importants de leurs commandes nationales pour réduire le coût unitaire de leurs productions. C'est donc la double peine pour les industriels européens sur leur propre marché intérieur.

Un *level playing field* supposerait l'abandon de l'interdiction des *offsets* pour les offres européennes ou, de manière plus rationnelle, leur interdiction pour toute offre à un client européen.

Une OTAN défiscalisante et normative

La dissymétrie entre les offres européennes et américaines, à l'avantage de ces dernières, se retrouve aussi dans la fiscalité appliquée aux acquisitions d'armement sur le territoire européen. En effet, la TVA s'applique aux importations intraeuropéennes, mais les offres américaines passent souvent par des achats au travers de l'OTAN. Or les achats via cette dernière, en tant qu'organisation internationale, ne sont pas soumis à la TVA.

À de rares exceptions près, les offres européennes ne peuvent pas recourir au portage des acquisitions nationales d'armement par l'OTAN. D'emblée, la compétition est biaisée, puisque les entreprises européennes partent sur la ligne de départ avec un handicap augmentant le prix de leur offre de 15 à 20% (selon la fiscalité du pays acquéreur).

Il est donc nécessaire de corriger ce biais. Un *level playing field* supposerait l'alignement fiscal, idéalement par une exemption de TVA pour les acquisitions d'armement pour les offres européennes.

L'OTAN est aussi le forum où les États-Unis créent une distorsion de concurrence quand ils prônent au nom de l'interopérabilité entre armées alliées l'achat de matériel américain, au lieu de promouvoir les normes techniques et les procédures opérationnelles (ATP) qui sont nécessaires et suffisantes pour assurer l'efficacité des opérations en coalition.

L'usage concurrentiel des règles de non-prolifération

Au cours de la guerre froide, les États-Unis ont mis en place des règles de contrôle des exportations (ITAR, EAR) afin de prévenir une prolifération des technologies, composants, produits intermédiaires et équipements militaires ou pouvant être utilisés à des fins militaires. Si ces mécanismes restent pertinents dans leur principe, en particulier avec l'émergence de nouvelles puissances militaires et le retour des grands États dans la compétition internationale, les États-Unis les utilisent aussi pour réduire

l'accès des Européens aux ressources de la base industrielle et technologique américaine de défense, ce qui freine à la fois l'autonomie stratégique et la compétitivité des offres industrielles européennes non seulement à l'exportation mais aussi sur les marchés en Europe.

Ces règles créent une dépendance technologique chronique, laissant aux Américains le dernier mot sur la compétitivité et l'exportabilité d'une solution capacitaire européenne qui contiendrait des technologies américaines jugées critiques à Washington¹. Leur application apparaît très imprévisible, ce qui rend impossible l'anticipation par les industriels européens de savoir ou non s'ils pourront se reposer sur des composants venus d'outre-Atlantique.

Les États-Unis exportent quant à eux des solutions clés en main contenant évidemment des composants ITAR. Souvenons-nous que de telles restrictions avaient d'ailleurs conduit le Royaume-Uni, pourtant très atlantiste, à rejoindre le programme européen de missile air-air Meteor, pour ne pas grever l'exportabilité de l'Eurofighter.

Le deuxième communiqué des présidents Biden et Macron semble indiquer que le sujet pourra être discuté et qu'il n'est donc plus tabou. Ici aussi, nous avons un potentiel d'amélioration du *level playing field* transatlantique, car les offres américaines ne sont de fait pas obérées par des restrictions similaires de la part des autorités européennes. L'hypothèse la plus probable, qui est le maintien des restrictions américaines, doit pousser les Européens à développer des solutions dites "*ITAR-free*", c'est-à-dire libres de toute contrainte liée au recours à des composants soumis aux règles américaines d'exportabilité.

L'abus de l'extraterritorialité du droit américain

Les sanctions extraterritoriales des États-Unis pour non-alignement de pays tiers, alliés compris, sur leur politique étrangère deviennent une contrainte de plus en plus importante, d'autant que d'autres grands pays s'y engagent à leur tour. Il n'est pas acceptable que les choix souverains des États européens et la liberté d'action de leurs entreprises puissent être remis en question unilatéralement. Quelle peut être notre autonomie stratégique avec une telle épée de Damoclès au-dessus de la tête ?

L'unilatéralisme des coercitions américaines s'est débridé sous l'administration Trump, mais elle reflète une posture qui est bien plus profonde et durable. L'administration Biden, qui affiche le retour des États-Unis dans un certain multilatéralisme, doit accepter de discuter, notamment avec ses alliés européens, pour revenir dans une dynamique de dialogue et non d'imposition de décisions unilatérales.

1. D'autant que la liste de ces technologies critiques se durcit avec le temps.

Ici, ce sont les États-Unis qui invoquent le *level playing field* pour que leur industrie ne soit pas la seule victime de leurs sanctions internationales. Cependant, les faits montrent que les entreprises non américaines sont bien plus sujettes à des sanctions, notamment parce qu'elles ne participent pas à la construction des règles qui s'appliquent à elles – contrairement à leurs concurrents américains dont nombre de lobbyistes travaillent uniquement à cette tâche à Washington.

Les États-Unis, comme d'autres puissances, qui s'empressent d'imiter les Américains, refuseront probablement de renoncer à leurs sanctions extraterritoriales. L'Union européenne doit adopter son instrument anti-coercition, qui est en préparation, en le complétant par un dispositif communautaire de dédommagement de ses victimes, qui donnera la crédibilité voulue à son futur dispositif.

CONCLUSION

Répondre à ces cinq enjeux permettrait de rééquilibrer la relation transatlantique dans l'esprit des déclarations des présidents américain et français. L'Union européenne ambitionne d'être une puissance d'équilibre entre les puissances mondiales, la Chine et les États-Unis notamment. Elle doit pour ce faire ambitionner de se doter des moyens d'un tel positionnement au niveau international grâce à la maîtrise d'une réelle autonomie stratégique.

Une Europe maîtresse de ses capacités militaires n'est pas une menace pour l'Alliance atlantique. Au contraire, elle est un atout pour renforcer la résilience de l'Alliance et donc pour un réel partage du fardeau réclamé à cor et à cri par les États-Unis : qu'ils nous donnent les moyens de l'atteindre sans abandonner toute souveraineté !

Pour progresser dans la voie d'une préférence européenne, il faudrait déjà sans doute consolider le Fonds européen de défense, qui peut aujourd'hui la matérialiser mais dont les fondations restent encore bien fragiles pour produire des résultats tangibles. Il serait nécessaire de le compléter par d'autres mécanismes favorisant notamment des acquisitions communes au niveau de l'Union européenne. Pourquoi ne pas imaginer une nouvelle mission pour l'OCCAR, de pouvoir lancer des achats groupés, en plus de la conduite des programmes en coopération ?

Cette maîtrise requiert aussi que l'industrie européenne de défense ne soit pas « cornerisée » par des règles léonines bien au-delà des seules questions d'armement. Même si ceci ne constitue pas l'objet de cette note, il convient d'être attentif sur la manière dont les règles ESG (Environnement, Social et Gouvernance) se déclineront. Si les critères retenus visent à rendre impossible le financement optimal en Europe des activités d'armement, nous risquons d'être confrontés à un nouveau défaut majeur de

level playing field, avec une forte asymétrie transatlantique à n'en pas douter... Ceci constitue donc un nouveau sujet de vigilance ! ■

RELATIONS TRANSATLANTIQUES DANS L'ARMEMENT : UN RÉÉQUILIBRAGE S'IMPOSE !

PAR

DENIS VERRET/COMMISSION INDUSTRIE D'EURODÉFENSE France

ET

RENAUD BELLAIS/COMMISSION INDUSTRIE D'EURODÉFENSE FRANCE

LES NOTES DE L'IRIS / FÉVRIER 2022

© IRIS

Tous droits réservés

INSTITUT DE RELATIONS INTERNATIONALES ET STRATÉGIQUES

2 bis rue Mercoeur

75011 PARIS / France

T. + 33 (0) 1 53 27 60 60

contact@iris-france.org

@InstitutIRIS

www.iris-france.org