

...le rapport d'information sur

BITDE : UNE AMBITION À MUSCLER

Lancée au printemps 2025, la **mission d'information sur la base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE)** a procédé à de nombreuses auditions et a effectué des déplacements à Bruxelles (sièges de l'OTAN et de la Commission européenne), Berlin, Munich, Tallinn, Varsovie, Londres et Rome. Au terme de leurs travaux, **les rapporteurs, Pascal Allizard et Hélène Conway-Mouret**, établissent différents constats sur :

- la réalité de la BITDE ;
- le contexte dans lequel elle évolue ;
- les attentes de nos principaux partenaires européens ;
- et les perspectives envisageables.

L'évolution du contexte géopolitique oblige à porter un regard nouveau sur l'organisation et le fonctionnement de la BITDE afin que la hausse des crédits consacrés à l'effort de défense en Europe permette – outre le réarmement du continent – le renforcement de son autonomie stratégique en réduisant sa dépendance à des pays tiers, le soutien à la croissance et à la réindustrialisation et une amélioration des processus de production (rapport qualité/prix, délais, maîtrise technologique).

Alors que les besoins sont considérables et qu'une demande solvable se développe en Europe et dans le monde, **une nouvelle approche est nécessaire. Il convient de privilégier de véritables projets industriels, répondant aux attentes des États et de leurs armées, fondés sur les perspectives de commandes tant nationales qu'à l'exportation plutôt que de grands programmes initiés par les États pour mutualiser des investissements** comme c'était le cas dans la période de réduction drastique des budgets militaires. Ce **changement de paradigme** pourrait avoir des conséquences sur la poursuite de certains programmes qui peinent à aboutir dans le nouveau contexte économique, mais il devrait aussi permettre d'**envisager d'avancer collectivement vers les nouvelles frontières que sont l'IA, le cyber, le quantique et l'espace...**

1. UNE STRUCTURATION DE LA BITDE CONFRONTÉE À UN NOUVEAU CONTEXTE GÉOPOLITIQUE ET ÉCONOMIQUE

A. LA BITDE : UNE RÉALITÉ ENCORE FRAGILE MAIS DEVENUE STRATÉGIQUE

➤ Qu'est-ce que la BITDE et existe-t-elle ?

Une première définition consiste à considérer la BITDE comme la somme des BITD nationales ou, plus précisément, comme l'ensemble des acteurs européens (entreprises, centres de recherche, infrastructures au sens large) impliqués dans la conception, le développement, la production, la maintenance et la modernisation des équipements de défense.

La notion de BITDE revêt une dimension d'intégration qui existe seulement dans les missiles (MBDA) et dans l'aéronautique (Airbus), mais pas dans les véhicules terrestres ou la construction navale ce qui ne permet pas, selon un expert auditionné, de parler d'une véritable BITDE « si on comprend cette dernière comme un ensemble intégré et cohérent, au service d'un objectif clairement défini ».

Une approche intermédiaire, tenant compte des projets menés en coopération, notamment dans le cadre d'organisations intergouvernementales *ad hoc* telles que l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCar) et l'Agence européenne de défense (AED) peut néanmoins être retenue.

Considérant qu'il existe bien un ensemble d'entreprises de défense, parfois intégrées, qui contribuent à concevoir et produire des équipements pour les armées européennes, parfois en coopération, et malgré de multiples freins à sa constitution, les rapporteurs estiment **que la BITDE est à la fois un horizon et une réalité embryonnaire, partielle et fragmentée**. Elle repose encore largement sur des industries nationales aux niveaux de coopération variables, sans constituer un ensemble intégré et harmonisé à l'échelle de l'Union européenne. Ces industries nationales se font concurrence et ne se font pas encore suffisamment confiance pour développer des projets communs.

Concernant le périmètre de la BITDE, les rapporteurs ne le réduisent pas à l'Union européenne car ils estiment nécessaire d'y adjoindre l'Islande, le Royaume-Uni, la Norvège, la Suisse et l'Ukraine, tout en n'excluant pas les coopérations avec d'autres pays comme la Turquie.

➤ ***La BITDE peut ainsi être définie comme l'ensemble des acteurs impliqués dans la conception, le développement, la production, la maintenance et la modernisation des équipements de défense, au degré d'intégration variable, présents dans l'Espace économique européen¹, au Royaume-Uni et en Ukraine, disposant d'une capacité à investir et innover et de l'autorité de conception sur leurs produits.***

Le réflexe otanien de la plupart des États européens invite, en outre, à s'interroger sur l'existence d'une BITD « transatlantique ». Ainsi, selon un expert militaire national rencontré au siège de l'OTAN à Bruxelles : « *la BITDE est une notion politique qui est sans contenu au sein de l'OTAN* » et pour lequel « *seules comptent les BITD des deux côtés de l'Atlantique qui fournissent l'OTAN* ».

En réalité, même si nombre de nos alliés considèrent que la relation avec les États-Unis doit être préservée, **il n'y a pas à proprement parler de BITD « transatlantique »**. Les Européens ne sont généralement que des sous-traitants dans les coopérations menées avec les États-Unis car tenus éloignés des parties les plus stratégiques. **Une prise de conscience existe donc quant au fait que seuls des développements industriels européens permettront de préserver ou d'acquérir une maîtrise technologique, gage d'autonomie stratégique.**

- **Un contexte international qui offre une fenêtre d'opportunité pour le développement de la BITDE**

Le changement radical de contexte géopolitique caractérisé à la fois par une menace russe directe et le désengagement possible des États-Unis change la donne en obligeant les Européens, animés par un sentiment d'urgence, à se prendre en main.

Pour les États européens, la transition nécessaire compte tenu de l'imprévisibilité du « grand allié américain », doit cependant se faire « en douceur », sans rupture ni prise de distance revendiquée avec l'espoir que ce retrait ne sera que partiel et le plus lointain possible.

« Les États-Unis vont quitter l'Europe. Il faut se préparer pour leur permettre de partir en douceur. »

Un membre du Parlement britannique rencontré à Londres

Pour autant, même les plus proches alliés des États-Unis reconnaissent **la nécessité de « dérisquer » leur relation avec les États-Unis**, ce qui les amène à envisager un réinvestissement massif dans le développement de capacités de production militaires. **Les crédits très importants qui vont être mobilisés devront donc servir la croissance, le développement de l'emploi industriel et le rattrapage technologique. L'objectif pour nos voisins est bien de**

¹ L'EEE comprend l'Union européenne, l'Islande, la Norvège et le Liechtenstein.

développer leur propre BITD nationale et, si possible, pour certains d'entre eux, de dépasser les industriels français sur un marché devenu subitement très prometteur.

« L'objectif de 3,5 % du PIB de crédits pour la défense est basé sur les calculs pour satisfaire les plans capacitaires mis à jour par l'OTAN. Un effort de 3,7 % permettrait de combler les trous capacitaires identifiés. »

Un expert militaire rencontré au siège de l'OTAN à Bruxelles

Les rapporteurs ont cependant constaté un consensus chez nos partenaires sur la nécessité de développer la BITDE, *via*, en particulier, le développement de coopérations bâties sur des volontés politiques fortes et des logiques industrielles, tout en gardant à l'esprit que la défense est de la compétence des États.

Bien que perfectibles, tant en raison de leurs montants limités que des critères d'éligibilité qui ne permettent pas une préférence européenne complète, les instruments financiers développés par l'Union européenne, qu'il s'agisse du fonds européen de défense (FED), ou encore des règlements établissant l'instrument « Agir pour la sécurité de l'Europe par le renforcement de l'industrie européenne de la défense » (SAFE) et relatif à l'établissement du programme pour l'industrie européenne de la défense et d'un cadre de mesures visant à assurer la disponibilité et la fourniture en temps utile des produits de défense (EDIP) devraient jouer un rôle structurant pour la BITDE.

B. UNE PLACE DE LA BITD FRANÇAISE À RÉINVENTER COMPTE TENU DES ATTENTES DE SÉCURITÉ EN EUROPE

La place de la France dans la BITDE demeure paradoxale. La volonté maintenue depuis plus de soixante ans de préserver son indépendance technologique et une capacité de décision et d'action autonomes est aujourd'hui saluée quand elle n'est pas enviée par nos voisins. Toutefois, **le poids de la BITD française, de facto la plus complète du continent, son avance technologique sur plusieurs segments, sa maîtrise unique en Europe des différents aspects de la dissuasion nucléaire peuvent également nourrir une forme de méfiance et une crainte face à une volonté de domination dans le cadre des partenariats européens.**

Dans le même ordre d'idées, nombreux sont les partenaires qui ont indiqué regretter les réticences, parfois supposées, des industriels français à partager leurs compétences industrielles avec leurs concurrents européens et qui ne cachent pas leur volonté de demeurer dans la course aux ruptures technologiques grâce à ces transferts de technologie obtenus dans le cadre des grands programmes menés en coopération.

La place de la BITD française dans la BITDE et sa capacité à y jouer un rôle moteur ne sont donc pas acquises. Nos voisins européens auront en outre toujours tendance à tenir compte de la « garantie de sécurité » américaine qu'ils estiment, à tort ou à raison, attachée à l'achat de matériels américains. L'hégémonie du chasseur américain F-35 sur le continent européen en est la meilleure illustration. **Si notre BITD souhaite jouer un rôle de premier plan dans l'essor de la BITDE et nouer des partenariats cohérents avec son niveau de maîtrise technologique, la France devra donc également se poser la question du rôle qu'elle entend jouer dans l'indispensable évolution de l'architecture européenne de sécurité et dans les garanties de sécurité qui devront en découler pour chacun des pays de notre continent.**

La BITD française doit, en outre, s'attacher à regarder au-delà de ses partenaires traditionnels et à nouer des partenariats avec les entreprises issues de BITD moins complètes mais, sur certains segments, complémentaires (drones, robots, batteries), comme l'Estonie, où une attente de coopérations industrielles avec la France est perceptible et avec lesquelles des projets se lancent (investissement de Skeleton en Occitanie, partenariat entre Thales et Milrem robotics).

2. REDONNER TOUTE LEUR PLACE AUX LOGIQUES DE PARTENARIATS DANS UN MARCHÉ DE L'ARMEMENT À NOUVEAU PORTEUR

A. UN NOUVEAU CONTEXTE GÉOPOLITIQUE FAVORABLE À UNE APPROCHE VÉRITABLEMENT INDUSTRIELLE DES GRANDS PROJETS

Les difficultés rencontrées par les grands programmes menés en coopération (SCAF, GCAP, MGCS...) ne doivent pas laisser penser qu'il s'agit d'un échec de la BITDE.

Tous les acteurs européens réinterrogent aujourd'hui leurs grands programmes qui ont été lancés avant le changement de contexte géopolitique. La *National Infrastructure and Service Transformation Authority* (Nista), nouvelle agence gouvernementale britannique chargée d'évaluer les grands projets, a ainsi estimé fin août 2025 que la réussite du programme GCAP - Tempest semblait à date « *impossible* » compte tenu de problèmes « *à ce stade, ni gérables, ni résolubles* ». De même, un industriel italien rencontré à Rome a estimé devant la mission que le programme Panther KF-51 de Rheinmetall et Leonardo n'était pas réaliste compte tenu de l'absence de marché à l'export et du coût d'une chaîne de production uniquement pour l'Italie. **La France et l'Allemagne ne sont donc pas seules à rencontrer des problèmes avec les programmes SCAF et MGCS.** Toutes les cartes pourraient ainsi être prochainement rebattues.

Ces grands programmes ont été initiés à une époque où une menace directe était lointaine, où les budgets militaires étaient en déclin et où la pérennité de certains industriels était menacée. Le lancement de ces grands projets présentés comme des avancées de « l'Europe de la défense » avait aussi, sinon surtout, pour objet de gérer la pénurie de moyens, de répartir les coûts des investissements et de pallier la faiblesse des commandes.

« Avec la hausse des crédits, il y a peut-être la place pour deux chasseurs de 6^e génération en Europe car la concurrence pousse à l'excellence. »

Un expert militaire britannique rencontré au siège de l'OTAN à Bruxelles

Avec le retour de la guerre en Europe, la hausse des crédits et des commandes partout dans le monde, **la conception et la production des armements tendent à se fonder davantage sur les calculs de rentabilité et les perspectives de commandes.** Les industriels y voient des opportunités et les interventions étatiques n'apparaissent plus autant nécessaires pour faire émerger des projets.

En réalité, l'organisation et le fonctionnement de la BITDE ne se résument pas à de grands projets étatiques menés sur une base bilatérale ou multilatérale. La BITDE peut très bien se développer à partir de grands groupes historiques nationaux qui renforcent leur présence dans d'autres pays européens en rachetant des entreprises (Thales, Rheinmetall, Leonardo, Eurenco...) ou bien au travers de la création de consortiums européens intégrés sur la base de regroupements de capacités d'ingénierie et de production.

Trois modes d'organisation de la BITDE peuvent être distingués : projets menés en coopération, groupes nationaux présents à l'étranger et groupes européens intégrés.

Le retour à un fonctionnement davantage assimilable à une logique de marché est aujourd'hui plus favorable aux stratégies de développement des acteurs nationaux voire à la création de nouveaux consortiums européens intégrés qu'à des « mariages forcés » organisés par des États souvent impécunieux.

Dans ces conditions, notre regard sur le **fonctionnement de la BITDE doit évoluer, afin de mieux articuler les logiques d'entreprises avec les priorités politiques fondées sur les besoins des armées.** Les objectifs financier et industriel doivent retrouver toute leur place lors de l'élaboration des coopérations européennes. Cela amène à **réinterroger les grands programmes initiés par les États qui se révèlent le plus souvent plus coûteux** (pas de rationalisation de la production

du fait du « retour géographique »), **plus longs à mettre en œuvre** (à cause des délais de négociation) **et moins performants technologiquement** (compte tenu des compromis qu'ils occasionnent sur les fonctionnalités).

B. UNE NOUVELLE STRUCTURATION DE LA BITDE FONDÉE SUR L'EFFICACITÉ EST NÉCESSAIRE

Dans ces conditions, il apparaît **pertinent de porter un regard nouveau sur la BITDE dénué de préjugés et privilégiant l'efficacité.**

Cela reviendrait selon les cas à :

- **privilégier les acteurs historiques lorsque les technologies sont maîtrisées par tous les acteurs de marché (munitions, canons, chars, frégates, avions de combat...) ou lorsqu'ils ont atteint la taille critique au niveau européen** (Rheinmetall, KNDS, Thales, Leonardo, Eurenco...) afin de produire vite, à moindre coût tout en favorisant l'emploi, la croissance et la réindustrialisation ;
- **réserver les coopérations bilatérales ou multilatérales aux projets qui font l'objet d'un accord politique solide** et à une répartition des rôles acceptée par tous (programmes A330 MRTT, A400M ou encore CaMo par exemple) ;
- **admettre des interdépendances et l'intégration des capacités d'ingénierie et de production, en particulier quand les industriels européens ne sont plus en mesure d'exister individuellement sur le marché mondial** (cas des missiles de MBDA ou du rapprochement en cours sur les satellites entre Thales, Leonardo et Airbus) **ou dans les technologies émergentes** (intelligence artificielle, drones de combat, très haute altitude, cyber, quantique...).

Au niveau français, il convient **d'inverser la logique actuelle** en privilégiant une approche partant de la demande de nos armées, le cas échéant consolidée au niveau de plusieurs États (logique soutenue par nos partenaires allemands par exemple), à charge pour les industriels d'y répondre en s'organisant librement, plutôt qu'une approche concentrée sur l'offre, pouvant se traduire par des rapprochements forcés d'acteurs nationaux.

De même, **la contrainte de l'export, doit être prise en compte dès le lancement des programmes**, à l'instar de ce que font nos voisins outre-Rhin.

« L'industrie allemande produit pour le marché avant de produire pour son armée, en France c'est l'inverse. »

Un expert de la défense auditionné

3. DOUZE PISTES DE RÉFLEXION POUR TRAVAILLER MIEUX ENSEMBLE EN CONSERVANT UNE CAPACITÉ DE DÉCISION NATIONALE AUTONOME

A. INSCRIRE L'EFFORT DE DÉFENSE DANS LE CADRE DU SOUTIEN À L'INDUSTRIE ET À L'EMPLOI

La hausse des crédits consacrés aux armées pour répondre à la menace de guerre sur le continent suscite des questions légitimes de la part des citoyens européens. **Comment justifier que 3,5 % du PIB voire 5 % soient consacrés à l'acquisition de systèmes d'armes, de munitions, de technologies au détriment d'autres priorités tout aussi légitimes ? Il est fondamental de répondre à cette interrogation** en expliquant que dans un monde où les ruptures technologiques détermineront l'avenir de nos économies, **les dépenses militaires permettent de contribuer au maintien de nos compétences technologiques du fait de la dualité des industries.**

Les Britanniques, dans le cadre de leur dernière revue stratégique de défense intitulée « *Rendre la Grande-Bretagne plus sûre : en sécurité à l'intérieur, forte à l'extérieur* », ont fait de la défense un moteur de la croissance économique à travers la création de nouvelles usines, le développement de l'innovation et l'incitation à l'exportation.

À cet égard, les petites et moyennes entreprises (PME) et les entreprises de taille intermédiaire (ETI), dont le rôle est primordial dans la chaîne de valeur, devraient faire l'objet d'un soutien accru, en bénéficiant notamment des moyens consacrés à l'innovation (études amont), comme l'avait fait inscrire le Sénat dans la loi de programmation militaire pour les années 2024 à 2030. De même, dans le cadre des marchés de défense, il conviendrait d'encourager les offres intégrant ces entreprises.

Piste n° 1

Compte tenu de la dualité croissante des technologies et des nouvelles frontières (IA, cyber, quantique, constellations de satellites...), inscrire davantage l'effort de défense dans le cadre d'une politique industrielle de soutien à la croissance et à la réindustrialisation de nos territoires.

Soutenir les PME et ETI du secteur de la défense, notamment en fléchant une partie des crédits d'études amont vers ces entreprises et, dans le cadre des marchés de défense, en encourageant les offres intégrant ces entreprises.

B. RECONNECTER LE ROYAUME-UNI À LA DÉFENSE DE L'EUROPE

Le Royaume-Uni et ses grandes entreprises de défense ont toute leur place au sein de la BITDE. Compte tenu de la volonté du gouvernement britannique de mettre en œuvre un « reset » de sa relation avec l'Europe il est nécessaire de retrouver l'esprit des accords de Lancaster de 2010 pour contribuer à la sécurité de l'Europe.

Or, le nouveau contexte géopolitique oblige le continent européen à assumer sa défense, y compris sur le plan nucléaire. Cela revient à poser la question de la complémentarité des dissuasions française et britannique qui sont toutes les deux entrées dans des phases de renouvellement. Si le programme français est déjà bien avancé autour des SNLE-3G (le premier est en construction à Cherbourg depuis juin 2024) et du futur missile ANS4G, le Royaume-Uni a engagé un programme de construction de quatre nouveaux SNLE et réfléchit à rétablir une composante aéroportée.

Si le HMS Dreadnought, prévu pour entrer en service en 2030, a été officiellement mis sur cale le 20 mars 2025 au chantier BAE Systems de Barrow-in-Furness, l'avenir d'une seconde composante britannique demeure incertain compte tenu du coût du développement des vecteurs et des charges et de la nécessité de reconstituer une doctrine et une capacité opérationnelle.



Ian Roome, député, Tan Dhesi, président de la commission de la défense de la Chambre des Communes, Hélène Conway-Mouret, sénatrice, Hélène Tréheux-Duchêne, ambassadrice de France

Piste n° 2

Examiner l'ensemble des perspectives de coopération dans le cadre des échanges actuels entre la France et le Royaume-Uni sur la dissuasion nucléaire, tout en garantissant l'indépendance de décision et la préservation de la souveraineté des deux États et en associant les deux Parlements.

Envisager une déclinaison de cette coopération au niveau conventionnel dans de nombreux segments dans l'esprit des accords de Lancaster.

C. DÉVELOPPER LES STRUCTURES DE COMMANDEMENT EUROPÉENNES SOUPLES POUR FAIRE CONVERGER LES BESOINS DES FORCES

Si un consensus existe en Europe pour préserver les structures de commandement de l'OTAN, l'évolution de la position des États-Unis au sein de l'Alliance incite les Européens à se prendre en mains pour être capables d'agir de manière opérationnelle comme l'illustre la mise en place de la « coalition des volontaires » (« *coalition of the willing* ») pour permettre à une trentaine de pays de coordonner leurs contributions à une force de paix en Ukraine.

La pérennisation de ce type de structures souples peut aussi permettre de contribuer à faire converger l'expression des besoins et à susciter des partenariats industriels pour y

répondre au lieu, comme aujourd'hui, que chaque État définisse ses propres besoins et cherche à y répondre en privilégiant son industrie nationale.

Piste n° 3

Inscrire une dimension capacitaire dans les structures de commandement *ad hoc* mises en place par les Européens afin d'identifier les besoins, les manques et de susciter à moyen terme des offres conjointes de la part des industriels.

Développer la formation et les entraînements entre les armées européennes afin de favoriser l'interopérabilité et la convergence des besoins capacitaires sur la base des constats de besoins opérationnels.

D. EUROPÉANISER LA CULTURE DE NOTRE BITD

Le poids de la BITD française suscite toujours des inquiétudes de la part de nos partenaires compte tenu de la difficulté réelle ou supposée de trouver des accords équilibrés avec les autres industriels européens. Cette situation doit **amener les industriels français à repenser leur offre en développant les contreparties industrielles, à davantage prendre en compte la contrainte de l'export dès le lancement des programmes et à accroître leurs investissements dans les autres pays européens afin de devenir des acteurs véritablement européens avec plusieurs marchés domestiques.**

Piste n° 4

Envoyer des signaux sur un changement d'attitude de l'industrie de défense française pouvant prendre plusieurs formes : **développer les achats européens à l'image de l'acquisition de deux systèmes GlobalEyes auprès de Saab ; poursuivre l'europeanisation des chaînes de production en intégrant davantage de fournisseurs européens et accepter de produire dans certains pays européens.**

E. REPENSER LES RAPPORTS BITD/BITDE EN FONCTION DES GARANTIES DE SÉCURITÉ POUVANT ÊTRE APPORTÉES AUX ALLIÉS EUROPÉENS

La préférence donnée trop souvent à des matériels américains tient au fait que les pays européens considèrent qu'une « garantie de sécurité » est attachée à ces achats « sur étagère » ou à ces coopérations déséquilibrées.

Le lien opéré explicitement ou implicitement par les États-Unis entre vente de matériels et « garanties de sécurité » doit être clairement évoqué avec nos alliés en toute confiance car il permettrait de mesurer les engagements réciproques et de clarifier les choix pour la sécurité du continent à un moment où l'engagement des États-Unis a changé de nature. **Ce dialogue stratégique à mener en particulier avec la Finlande, les Pays baltes, la Pologne, la Bulgarie et la Roumanie doit également pouvoir s'appuyer sur la remontée en puissance de nos capacités conventionnelles** dans la perspective d'un engagement de haute intensité à l'est de l'Europe.

Piste n° 5

L'essor de la BITDE ne peut s'envisager sans poser la question de l'évolution de l'architecture européenne de sécurité et de sa progression vers davantage d'autonomie stratégique.

Dans ce contexte, la nature et le volume de la contribution que la France sera en mesure d'apporter aux garanties de sécurité collective du continent sont des questions de première importance qu'il est indispensable d'interroger.

F. RÉINTRODUIRE DES LOGIQUES D'ENTREPRISE DANS LES GRANDS PROGRAMMES D'ARMEMENT DÉCIDÉS PAR LES ÉTATS (MGCS, SCAF)

Si la baisse des crédits consacrés à la défense a pu justifier pendant une vingtaine d'années la recherche active par les États de coopérations bilatérales, **la forte croissance de la demande d'équipements militaires en Europe et dans le monde redonne aux entreprises la capacité de choisir leurs stratégies, leurs investissements et les modalités des coopérations** qu'elles souhaitent développer. Dans ce nouveau contexte, **un équilibre doit être trouvé entre les choix politiques et les choix industriels et les États peuvent davantage faire confiance aux dirigeants des entreprises pour trouver le meilleur processus de production.**

Les bilans des grands programmes d'armement menés en coopération établis par les Cours des comptes nationales ont montré que ces modes de production étaient souvent coûteux, à l'origine d'un rallongement des délais et pas toujours satisfaisant concernant les choix technologiques. C'est pourquoi, dans le nouveau contexte géopolitique, il convient de **réexaminer l'organisation de la BITDE en comparant les mérites respectifs des différents modes d'organisation et de production.**



Pascal Allizard et Hélène Conway-Mouret au siège de MTU Aero engines à Munich

Ces remarques sur l'organisation actuelle de la BITDE valent également pour le programme **SCAF** qui, après de longues années de négociations, n'a toujours pas abouti **à une évaluation transparente des coûts pour les États commanditaires ni à une répartition claire des responsabilités entre les partenaires industriels.**

À ce titre, la persistance de désaccords profonds entre les différents acteurs rend désormais urgente la conclusion d'un accord actant pour chaque lot la gouvernance la plus efficace possible et protégeant les droits de propriété intellectuelle et les savoir-faire technologiques de chaque partie prenante. À défaut d'un dénouement rapide sur ces bases, il sera indispensable d'interroger sans délai et sans a priori l'accord actuel en examinant les alternatives que représenterait le choix de confier ce programme, soit à des acteurs industriels historiques nationaux en les laissant négocier eux-mêmes les coopérations européennes envisageables, soit en créant de nouveaux acteurs paneuropéens davantage intégrés.

Pour donner des successeurs au Rafale et à l'Eurofighter, les pays européens ont d'abord **besoin d'élaborer un "système de systèmes" commun qui permettra l'intégration de toutes les futures plateformes** (chasseurs de 6^{ème} génération, drones de combats...). Il n'est plus temps de retarder l'élaboration de cette architecture du fait des désaccords industriels franco-allemands sur le seul NGF d'autant plus qu'il est possible de **constituer un groupement réunissant des industriels français, allemands et européens désireux de travailler ensemble en confiance pour produire et commercialiser un nouveau chasseur à l'état de l'art adapté aux besoins français spécifiques (dissuasion nucléaire, version navale), aux attentes de nombreux grands pays dans le monde et comportant des technologies de rupture.** Envisager une telle réorganisation est aujourd'hui devenu nécessaire pour réduire les délais, maîtriser les coûts et assurer les performances technologiques attendues.

Alors que le programme MGCS semblait connaître des difficultés similaires à celles du SCAF, **la création d'une société de projet regroupant les quatre partenaires (KNDS France, Thales, KNDS Allemagne et Rheinmetall) et répartissant les responsabilités au travers de plusieurs piliers a permis d'aller de l'avant même si l'équilibre dans la répartition des rôles entre les partenaires n'est plus aujourd'hui pleinement garanti concernant notamment le choix de la tourelle.** Les réflexions menées aujourd'hui par le ministère des Armées sur l'acquisition d'une capacité de transition de blindé lourd fondée sur une solution franco-allemande proposée par KNDS pourrait toutefois permettre à terme de retrouver un partenariat équilibré.

Piste n° 6

Compte tenu des difficultés sérieuses rencontrées par les programmes menés en coopération pour produire le chasseur du futur et, dans une moindre mesure, le char du futur :

- **Pour le chasseur de 6^e génération, à défaut d'un accord rapide et robuste portant notamment sur la gouvernance et la propriété intellectuelle, examiner un scénario alternatif répondant à nos besoins opérationnels, qui pourrait être proposé par les acteurs historiques européens désireux de travailler ensemble, selon des logiques d'entreprises (« *bottom up* ») afin de pouvoir faire le meilleur choix en termes de délais, de coûts et de performances.**
- **Envisager la création de sociétés européennes intégrées selon le « modèle MBDA » qui pourraient associer notamment la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne et l'Italie afin de concevoir un "système de systèmes" commun permettant l'intégration et l'interopérabilité de toutes les plateformes à venir (successeurs des Rafale, Eurofighter et Gripen, drones de combat...).**
- **Concernant le programme MGCS, la relance du programme avec la création d'une société de projet, comme le décalage du calendrier, doivent permettre de préserver les équilibres franco-allemands dans la répartition des rôles.**
- **Plus généralement, subordonner le lancement de coopérations aux critères suivants : l'existence de besoins opérationnels clairement définis et harmonisés des États ; une volonté politique forte permettant un portage du projet auprès des administrations et des industriels ; partir de la demande et non de l'offre en favorisant des appels d'offres mutualisés ; éviter les « mariages forcés » mais laisser les industriels s'organiser et déterminer le bon modèle de coopération (co-entreprise, *joint-venture*, sous-traitance, etc.) dans le cadre d'un accord définissant clairement les rôles et compétences de chacun ; garantir une enveloppe financière réaliste permettant la pérennité du projet ; privilégier les coopérations restreintes, quitte à les ouvrir par la suite.**

G. MULTIPLIER LES PROJETS MODESTES OU DANS LES TECHNOLOGIES ÉMERGENTES POUR CRÉER UNE CULTURE INDUSTRIELLE COMMUNE ET UN « RÉFLEXE EUROPÉEN »

Les difficultés rencontrées par les grands programmes étatiques imposés par le haut invitent à réfléchir à un changement de méthode qui donnerait la **priorité à des projets plus modestes** et pour tout dire plus réalistes afin de créer une culture industrielle commune et un « réflexe européen ».

Par ailleurs, si les coopérations industrielles dans le développement d'équipements « traditionnels » tels que les blindés, les aéronaves, l'artillerie peuvent être rendues difficiles du fait du « poids de l'histoire », ces secteurs ayant, dans une large mesure, structuré les BITD nationales, **des partenariats pourraient être développés dans des secteurs qualifiés par une personne entendue d' « agnostiques », en particulier dans les technologies émergentes ou de rupture.**

Lors des déplacements, les personnes entendues par la mission ont régulièrement appelé au **lancement de projets communs dans les domaines du spatial, de l'intelligence artificielle ou encore du quantique, c'est-à-dire dans les technologies émergentes et nécessitant d'importants investissements, et pour lesquelles les coopérations européennes apporteraient une plus-value.**

Les objectifs capacitaires validés en juin 2025 par les ministres de la défense, sur la base des plans de défense arrêtés lors du sommet de Vilnius en 2023, qui **définissent les équipements que chaque État membre de l'OTAN devra acquérir**, peuvent en outre **servir de feuille de route pour les industriels et constituer un socle pour le développement de nouvelles coopérations** entre États européens.



Pascal Allizard et Luisa Riccardi, vice-directrice nationale de l'armement (DNA) du ministère italien de la défense

De même, le **Livre blanc pour une défense européenne présenté le 19 mars 2025 identifie neuf domaines prioritaires** : défense aérienne et antimissile intégrée et multicouche, systèmes d'artillerie, munitions et missiles, drones et systèmes anti-drones, mobilité militaire, IA, quantique, cybernétique, guerre électronique, facilitateurs stratégiques et protection des infrastructures critiques. À partir de ces orientations communes, **les États européens ont la possibilité d'identifier leurs besoins partagés et de procéder à des acquisitions conjointes, notamment en mobilisant les dispositifs européens existants.**

Piste n° 7

Nouer davantage de partenariats notamment à l'exportation comme viennent de le faire KNDS France et Leonardo, qui disposent d'équipes et de capacités de production aux États-Unis, pour proposer le CAESAr à l'US Army.

Piste n° 8

Initier des partenariats sur tout le continent européen, en particulier dans les technologies émergentes ou de rupture (spatial, intelligence artificielle ou quantique).

S'appuyer sur les objectifs capacitaires récemment agréés par les États dans le cadre de l'OTAN et du Livre blanc pour une défense européenne pour le lancement de nouvelles coopérations afin notamment de résorber les lacunes capacitaires.

H. PRÉSERVER LA CAPACITÉ D'EXPORTATION DE LA BITDE

Le modèle économique de la BITD nationale repose largement sur sa capacité d'exportation, qu'il s'agisse des Rafale, des frégates ou des CAESAr. Or le caractère sensible des matériels de guerre justifie un principe général d'interdiction de l'exportation, l'autorisation de l'État étant l'exception. Ce principe d'interdiction revient dans de nombreux cas à faire du ministre des Armées le VRP de la BITD alors que dans certains pays, comme l'Allemagne, le Parlement est compétent pour autoriser l'exportation de certains matériels comme les Eurofighters.

Piste n° 9

Inciter les entreprises à être plus actives pour démarcher des clients à l'international, susciter des offres communes et donc être capables de moins se reposer sur le réseau d'attachés d'armement de la DGA.

Conserver la capacité pleine et entière des États à promouvoir leurs exportations sans dépendre des choix d'un autre État.

I. RÉAFFIRMER LA SPÉCIFICITÉ DES INDUSTRIES D'ARMEMENT ET LEUR EXCLUSION DES RÈGLES RÉGISSANT LE MARCHÉ INTÉRIEUR EUROPÉEN

Afin de permettre aux États de mettre en œuvre leurs nouvelles politiques de défense, **il est vital que le secteur de la défense demeure exempté des règles qui s'imposent au marché intérieur, qu'il s'agisse des règles de concentration ou des régimes de subventions.** Le rappel de ces principes est indispensable au moment où la Commission européenne envisage d'étendre sa compétence au titre de ses attributions en matière de droit de la concurrence et d'organisation du marché intérieur.

Les rapporteurs rappellent que les règles de fonctionnement du marché intérieur ont souvent pour conséquence de favoriser la multiplication des acteurs pour éviter l'émergence d'acteurs dominants et que l'intérêt général européen exige précisément de pouvoir mieux structurer la BITDE.

Le paquet législatif dit « omnibus » présenté le 17 juin 2025 constitue à cet égard un ensemble de mesures bienvenues. Au-delà des mesures qu'il contient (régime d'autorisation accéléré pour les projets de défense à l'échelle de l'Union européenne, le relèvement du seuil d'exclusion des contrats de défense des règles de passation des marchés publics, en le portant de 440 000 € à 900 000 €, allègement des charges administratives dans le cadre du FED, etc.) plusieurs pistes doivent être explorées telles qu'une pause dans la création de nouvelles normes

européennes ou encore une simplification générale de l'application des réglementations civiles aux PME et ETI de la défense.

Piste n° 10

Exempter le secteur de la défense des règles qui s'imposent au marché intérieur qu'il s'agisse des règles de concentration ou des régimes de subventions.

Aller au-delà de l'« omnibus défense » en prévoyant des assouplissements réglementaires au bénéfice des PME et ETI notamment.

J. RENFORCER LE RÔLE DE FACILITATEUR ET DE SOUTIEN DE L'UNION EUROPÉENNE

Si les États doivent conserver leurs compétences en matière de défense et d'organisation de leur BITD nationale, **l'Union européenne peut jouer un rôle fondamental pour identifier les besoins communs, favoriser l'adoption de normes communes** (par exemple en termes de communication et de systèmes de commandement) **et encourager le développement de capacités communes.**

Par ailleurs, consciente des besoins de financement des industries d'armement, **la Commission européenne a mis en place des mécanismes afin d'aider à la production de munitions** (Action de soutien à la production de munitions - ASAP), **de soutenir les industries de défense** (Stratégie industrielle européenne de défense - EDIP) **et de favoriser les investissements conjoints** (Security for action for Europe - SAFE). Si ces programmes de financement sont utiles, **les montants qu'ils permettent de mobiliser demeurent limités et au final insuffisants** pour permettre véritablement le réarmement de l'Europe et ce sont bien les États qui sont appelés à augmenter leur effort pour atteindre 3,5 % du PIB conformément aux conclusions du sommet de l'OTAN¹ des 24 et 25 juin 2025 à La Haye. **Un changement d'échelle est par conséquent nécessaire qui ne pourra intervenir que dans le prochain cadre financier pluriannuel 2028-2034.**

Au-delà des financements publics, la « frilosité » des financeurs privés à investir dans le secteur de la défense pour des questions d'image ou de conformité freine le développement de la BITDE. Si ces réticences tendent à s'atténuer depuis quelques mois, du fait notamment de l'augmentation des dépenses en faveur de la défense, qui rend le secteur de plus en plus attractif pour les investisseurs, cette évolution demeure cependant fragile et pourrait n'être que conjoncturelle. **Une vigilance doit être maintenue sur tout projet de taxonomie ou d'écotax qui tendrait à exclure le secteur de la défense des activités considérées comme durables risquant ainsi d'en restreindre davantage les sources de financement.**

De même, **la doctrine de financement de la banque européenne d'investissement (BEI), qui continue de s'interdire tout financement des entreprises produisant des armes et des munitions,** constitue un frein et un mauvais signal pour les investisseurs qu'il conviendrait de lever rapidement.

Par ailleurs, la multiplication des standards entraîne une fragmentation industrielle, une hausse des coûts et peut affaiblir l'efficacité des opérations menées en coalition.

Certes, l'interopérabilité a largement progressé entre les pays membres de l'OTAN. Pour autant, **l'interchangeabilité des matériels reste difficile à atteindre.** Ainsi, dans le cadre du retour d'expérience du conflit en Ukraine, **il s'est avéré que les obus de 155 mm, pourtant de calibre identique, présentent parfois des différences qui imposent de reprogrammer les canons directement sur le champ de bataille.**

C'est pourquoi **une démarche de standardisation apparaît nécessaire. Elle doit favoriser la convergence des technologies de défense au sein de l'Union européenne afin d'améliorer l'interopérabilité des forces armées, notamment par le biais de l'AED et de la Coopération structurée permanente (PESCO).**

¹ 3,5 % pour l'effort de défense plus 1,5 % pour la sécurité plus largement en tenant compte des infrastructures nécessaires à la mobilité des forces.

Piste n° 11

Renforcer le rôle facilitateur de l'Union européenne tant au plan normatif que financier.

Donner la possibilité à l'Union européenne de financer la construction d'usines d'armement activables en cas de conflits (munitions, missiles, drones, microprocesseurs) **et de constituer des stocks de matières premières critiques** (terres rares, poudre, explosifs, produits chimiques...) comme cela existe déjà aux États-Unis.

Favoriser la standardisation des équipements au niveau européen.

Piste n° 12

Prévoir un cadre financier pluriannuel 2028-2034 marquant un changement d'échelle dans le financement de la défense et obtenir **la modification de la doctrine d'investissement de la BEI afin qu'elle puisse financer l'ensemble des entreprises du secteur de la défense.**

Faire de la préférence européenne dans son acception la plus stricte une condition *sine qua non* pour l'obtention des financements de l'Union européenne.



Cédric PERRIN

Président de la commission
Sénateur du Territoire de Belfort
(LR)



Pascal ALLIZARD

Rapporteur
Sénateur du Calvados
(LR)



Hélène CONWAY-MOURET

Rapporteuse
Sénatrice représentant les Français établis
hors de France
(SER)

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

<http://www.senat.fr/commission/etr/index.html>