

**NOTES
DE L'IFRI**



**OCTOBRE
2024**



Entre ambitions industrielles et contribution à l'OTAN, les défis de la *European Sky Shield Initiative*

Centre des études
de sécurité

Sven ARNOLD
Héloïse FAYET

L’Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d’information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l’Ifri est une fondation reconnue d’utilité publique par décret du 16 novembre 2022. Elle n’est soumise à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

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

Les opinions exprimées dans ce texte n’engagent que la responsabilité des auteurs.

ISBN : 979-10-373-0921-1

© Tous droits réservés, Ifri, 2024

Couverture : Déploiement d’un système *Patriot* en Slovaquie – Sliac, 21 avril 2022

© EyePress News/Shutterstock

Comment citer cette publication :

Sven Arnold et Héroïse Fayet, « Entre ambitions industrielles et contribution à l’OTAN, les défis de la *European Sky Shield Initiative* », *Notes de l’Ifri*, Ifri, octobre 2024.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

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

E-mail : accueil@ifri.org

Site internet : ifri.org

Auteurs

Sven Arnold est depuis octobre 2021 chercheur invité à l'Institut allemand pour les affaires internationales et de sécurité (Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP) à Berlin. Ses travaux de recherche sont principalement centrés sur la politique étrangère et de défense française ainsi que la coopération franco-allemande de défense. Il a notamment co-rédigé un article sur la *European Sky Shield Initiative*, publié en janvier 2023 sur le site de la SWP.

Héloïse Fayet est chercheuse au Centre des études de sécurité et responsable du programme Dissuasion et prolifération. Ses travaux portent principalement sur les questions nucléaires : doctrine des États dotés, prolifération au Moyen-Orient et en Asie du Nord-Est, impact des nouvelles technologies sur la dissuasion. Elle travaille également sur les forces armées au Moyen-Orient, la politique du renseignement en France et la prospective stratégique.

Résumé

La guerre en Ukraine et la reconnaissance de la Russie comme principale menace pour la sécurité européenne poussent les alliés à réinvestir dans leur défense sol-air et antibalistique. La *European Sky Shield Initiative* (ESSI), annoncée par le chancelier Scholz en août 2022 puis lancée en octobre de la même année, vise à renforcer cette défense en comblant les lacunes capacitaires des pays européens par l'acquisition, l'utilisation et la maintenance communes de systèmes de défense sol-air.

Au-delà de cet affichage sécuritaire, l'ESSI comprend de nombreux autres objectifs. Sur le plan politique, elle incarne la *Zeitenwende*, ce « changement d'époque » qui s'illustre par le soutien à l'Ukraine, le renforcement de la défense collective de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) et des investissements massifs dans la défense nationale, mais aussi l'affirmation par Berlin de son rôle de leader du pilier européen de l'Alliance. En effet, l'ESSI regroupe désormais 21 membres sur le territoire européen, avec certes des absents marquants, notamment la France et l'Italie.

Ces derniers s'opposent notamment à la vocation industrielle majeure de l'ESSI, qui privilégie certains systèmes non européens comme le *Patriot* américain et l'*Arrow-3* américano-israélien alors que des solutions européennes existent ou sont en développement : des choix jugés peu compatibles avec l'objectif de souveraineté européenne prôné par Paris.

Cependant, la critique principale de l'ESSI repose sur son absence de prise en compte de ses impacts stratégiques. Si le sous-entendu de sa mise en œuvre est de pouvoir contrer des menaces balistiques conventionnelles russes – ce qui n'est actuellement pas l'objectif de la défense antimissile otanienne –, les systèmes choisis sont mal adaptés étant donné que les capacités actuelles d'*Arrow-3* sont limitées et coûteuses. De plus, même si ces systèmes paraissent inadaptés face à cette menace, l'intention d'interception est jugée susceptible de remettre en cause les équilibres stratégiques et dissuasifs vis-à-vis de la Russie prônés par l'OTAN depuis plusieurs décennies. Enfin, ses conséquences sur le mix otanien entre dissuasion nucléaire, capacités de frappes dans la profondeur et défense antimissile apparaissent pour le moment sous-évaluées.

Ainsi, deux ans après son lancement, de nombreux défis demeurent pour assurer la pérennité de l'ESSI. Sur le plan politique, l'absence d'acteurs majeurs reste dommageable. Si la Pologne semble sur la voie de l'intégration, la France et l'Italie en sont plus éloignées : l'approche industrielle de l'ESSI, demeure un point de blocage pour ces deux pays. Au niveau militaire, si le

besoin opérationnel est bien identifié par l'OTAN, il est nécessaire de séquencer et de prioriser les objectifs capacitaires assignés aux alliés dans le cadre du processus de planification de défense de l'OTAN (NATO Defence Planning Process, NDPP) afin d'assurer une cohérence d'ensemble au sein de l'Alliance. La multiplication des systèmes pose également le défi de l'interopérabilité, tant entre les systèmes eux-mêmes qu'entre les opérateurs, tandis que leur coût élevé interroge la soutenabilité économique du projet. Il est donc d'ores et déjà nécessaire de proposer des compléments à ces évolutions stratégiques de la défense européenne au sein de l'OTAN, par exemple au travers d'une réflexion commune sur l'articulation avec les frappes dans la profondeur.

Abstract

The war in Ukraine and the recognition of Russia as the main threat to European security are pushing the allies to reinvest in their air and missile defense systems. The European Sky Shield Initiative (ESSI), announced by Chancellor Scholz in August 2022 and launched in October of the same year, aims at strengthening this defense by filling the capability gaps of European countries through the joint acquisition, use, and maintenance of air defense systems.

Beyond this security display, ESSI includes many other objectives. Politically, it embodies the *Zeitenwende*, this “change of era” illustrated by Germany’s support for Ukraine, the strengthening of the North Atlantic Treaty Organization (NATO)’s collective defense, and massive investments in national defense, as well as Berlin’s assertion of its role as the leader of NATO’s European pillar. Indeed, ESSI now includes 21 members across European territory, though there are notable absentees such as France, and Italy. Paris and Rome are especially opposed to the major industrial focus of ESSI, which favors some non-European systems such as the American *Patriot* and the American-Israeli *Arrow-3* while European solutions exist or are being developed: choices deemed incompatible with the objective of European sovereignty advocated by Paris.

However, the main criticism of ESSI lies in its failure to consider its strategic consequences. If the subtext of its implementation is to counter Russian conventional ballistic threats—which is not currently the goal of NATO missile defense—the chosen systems are poorly suited given that the current capabilities of *Arrow-3* are limited and costly. Moreover, even if these systems appear ill-suited to this threat, the intention of interception is considered likely to challenge the strategic and deterrent balances with Russia that NATO has advocated for decades. Finally, its consequences on the NATO mix of deep strikes, missile defense, and nuclear deterrence appear to be underestimated for the moment.

Thus, two years after its launch, many challenges remain to ensure ESSI’s sustainability. Politically, the absence of major players is still detrimental. While Poland seems on the path to integration, France and Italy are further away: ESSI’s industrial approach remains a stumbling block for these two countries.

Militarily, although the operational need is well identified by NATO, it is necessary to sequence and prioritize the capability objectives assigned to allies within the NATO Defense Planning Process (NDPP) to ensure overall coherence within the Alliance. The multiplication of systems also poses the

challenge of interoperability, both between the systems and the operators, while they are also extremely costly, thus questioning the economic sustainability of ESSI. It is therefore already necessary to propose additions to these strategic developments in European defense within NATO, for example through a joint reflection on the link with deep strikes.

Sommaire

INTRODUCTION	8
LES MOTIVATIONS POLITIQUES ET INDUSTRIELLES AU CŒUR DE L'ESSI.....	11
Un leadership politique assumé	13
<i>Une des premières matérialisations de la Zeitenwende</i>	<i>13</i>
<i>Un succès diplomatique entaché par l'absence d'acteurs majeurs</i>	<i>14</i>
<i>Une capitalisation sur le Framework Nations' Concept (FNC)</i>	<i>16</i>
Une vocation industrielle centrale	17
<i>Une agence d'acquisitions au service de l'industrie allemande ?.....</i>	<i>17</i>
UNE DIMENSION STRATEGIQUE ENCORE MAL DEFINIE	21
De nouvelles menaces aériennes	21
Une discorde stratégique franco-allemande	24
Une sortie par le haut au travers de la triangulation stratégique ? ...	26
DES DOUTES ET DEFIS PERSISTANTS	29
Un défi politique majeur : rallier les grands absents.....	29
Un défi industriel crucial : le renforcement de la souveraineté stratégique européenne.....	30
De multiples défis opérationnels.....	30
Un enjeu économique sous-jacent : la soutenabilité de l'initiative	31
CONCLUSION	33

Introduction

Les conflits récents (guerre d'agression russe contre l'Ukraine, conflit dans le Haut-Karabagh, frappes iraniennes contre Israël) rappellent la nécessité de disposer d'une défense aérienne et antibalistique complète, en particulier d'une défense sol-air (Ground-Based Air Defense, GBAD) multicouches, pour décourager et le cas échéant se défendre contre des menaces multiples venant du ciel : depuis les drones kamikazes jusqu'aux missiles balistiques voire hypervéloces.

Or, si ces lacunes capacitaires sont identifiées de longue date, la plupart des pays de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) ont, conséquence des dividendes de la paix et d'une déflation globale des budgets de défense, largement sous-investi dans le segment de la défense sol-air et antibalistique au cours des dernières décennies. Cette décision fut également dictée par des considérations stratégiques : si le besoin de protection aérienne (très courte et courte portée) des forces projetées a bien été identifié lors de la première guerre du Golfe et fait l'objet d'investissements de la part des alliés depuis, les Européens se sont refusés à développer des capacités anti-missiles exo-atmosphériques, estimant que la dissuasion nucléaire couvrait ces potentielles menaces. Par ailleurs, le sentiment de relative sécurité après la disparition de la menace soviétique et l'orientation politique et opérationnelle centrée sur les opérations extérieures ont constitué autant de freins additionnels au développement de ces capacités.

La plupart des pays d'Europe centrale et orientale sont ainsi toujours équipés de systèmes soviétiques anciens et certains d'entre eux (États baltes), mais aussi certains Européens occidentaux (Danemark, Portugal) avaient abandonné des volets entiers de leur GBAD au point de ne garder que des capacités de très courte portée¹. La France a quant à elle fait le choix inverse en investissant davantage dans les moyens d'interception dans les couches hautes.

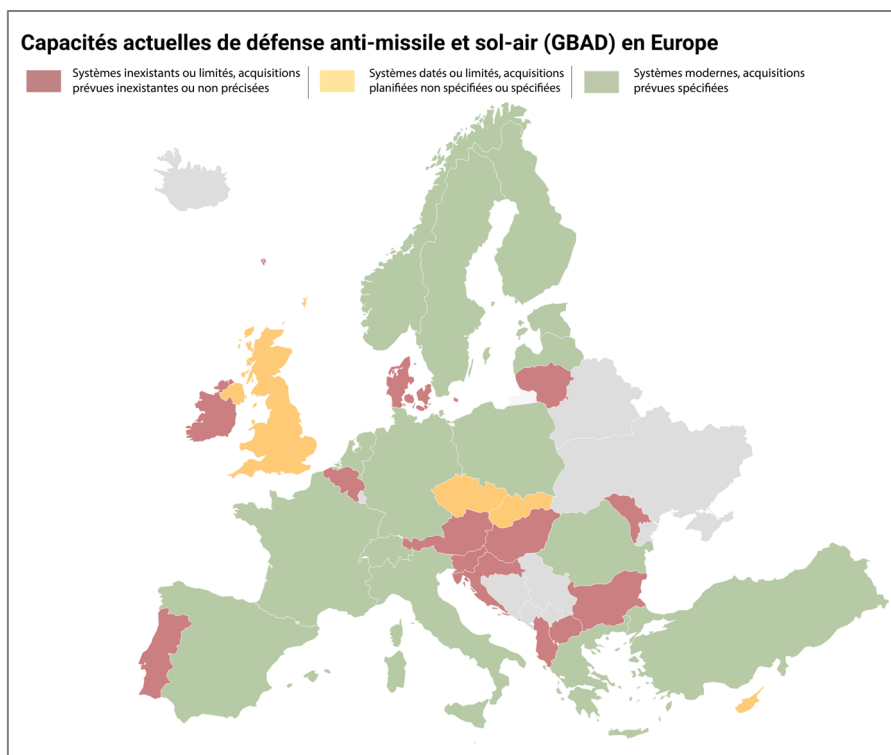
Ainsi, les Européens ne disposent aujourd'hui que de capacités limitées de longue portée et d'aucun système pour l'interception exo-atmosphérique. Ils ont également pris du retard dans la course au développement de systèmes d'interception contre les missiles hypersoniques², même si

1. N. Pouzyreff et J.-L. Thiériot, « Rapport d'information en conclusion des travaux d'une mission flash sur la défense sol-air en France et en Europe », *Rapport d'information n° 866, Commission de la défense nationale et des forces armées*, 15 février 2023, disponible sur : www.assemblee-nationale.fr.

2. J. Christianson et S. Monaghan, « Making the Most of the European Sky Shield Initiative », *CSIS Report*, Center for Strategic and International Studies (CSIS), mai 2023.

plusieurs projets européens (TWISTER³, HYDEF⁴, HYDIS⁵) sont en cours de développement. Pour la défense contre les missiles balistiques, des capacités américaines sont déployées en Europe (Turquie, Roumanie, Pologne) à partir de 2010 dans le cadre de la Ballistic Missile Defence (BMD) de l'OTAN⁶. Si cette dernière est centrée sur les menaces balistiques provenant de l'extérieur de la région euro-atlantique et n'est explicitement pas dirigée contre Moscou⁷, elle relève de la défense aérienne et antimissile intégrée (IAMD) de l'OTAN qui, elle, « est menée selon une approche à 360 degrés, adaptée aux menaces émanant de tous les axes stratégiques⁸ ». La distinction entre les deux missions visait notamment à rassurer Moscou quant à la volonté de l'OTAN de ne pas affaiblir la dissuasion stratégique russe⁹. Cependant, les nombreux gages de l'Alliance n'ont pas changé la donne – la Russie percevant ce « bouclier antimissile » comme une menace potentielle pour sa sécurité – et ont justifié pour le Kremlin le développement de nouveaux missiles, y compris hypersoniques, à partir des années 2010.

Carte 1 : État des capacités GBAD européennes actuelles



Source : © Ifri.

3. Timely Warning and Interception with Space-based TheatER surveillance.

4. European Hypersonic Defence Interceptor.

5. Hypersonic Defence Interceptor System.

6. S. G. Jones et R. Ellehuus, « Europe's High-End Military Challenges », CSIS, novembre 2021, disponible sur : [csis-website-prod.com](https://www.csis.org/website-prod.com).

7. « La défense antimissile balistique », OTAN, 26 juillet 2023, disponible sur : www.nato.int.

8. « Défense aérienne et antimissile intégrée de l'OTAN », OTAN, 13 juin 2023, disponible sur : www.nato.int.

9. C. Grand, « Missiles, Deterrence and Arms Control: Options for a New Era in Europe », International Institute for Strategic Studies (IISS), septembre 2023, disponible sur : www.iiiss.org.

La guerre en Ukraine et la reconnaissance du fait que la Russie représente désormais la plus importante menace directe pour la sécurité de l'Europe conduisent les alliés à réinvestir dans la défense sol-air et antibalistique. C'est dans ce contexte que Berlin a lancé la *European Sky Shield Initiative* à l'automne 2022. Cette initiative vise au « renforcement du pilier européen de la défense aérienne commune de l'OTAN », principalement en comblant les lacunes capacitaires à travers « l'acquisition, l'utilisation et la maintenance communes » de systèmes de défense sol-air¹⁰.

Depuis son lancement à l'automne 2022, l'ESSI n'a pas levé les nombreux doutes et peine à dépasser sa mission première d'acquisitions conjointes. Dès lors se pose la question de la nature, des objectifs et des perspectives d'évolution de *Sky Shield* dans ses différentes dimensions, et de l'équilibre entre des volontés politique, industrielle et stratégique parfois contradictoires.

Dans un premier temps, cette *Note* présentera les intérêts politiques et diplomatiques allemands derrière ESSI, avant de détailler les gains industriels pour Berlin et ses partenaires. On s'intéressera ensuite aux conséquences stratégiques de l'ESSI et son adéquation avec la posture de défense et de dissuasion de l'OTAN, et enfin aux défis qui restent encore à relever pour l'initiative.

10. « European Sky Shield – An Overview of the Initiative », Bundesministerium der Verteidigung (BMVG), disponible sur : www.bmvg.de.

Les motivations politiques et industrielles au cœur de l'ESSI

L'initiative *Sky Shield*, lancée par Berlin à l'automne 2022, vise à combler les lacunes capacitaires des Européens dans tous les segments de la défense aérienne et antimissiles, depuis la lutte contre les drones jusqu'à l'interception de missiles balistiques en couche haute, à travers une stratégie d'achats groupés de systèmes disponibles sur étagère.

Alors que l'ESSI a été lancée comme une initiative d'acquisition, permettant par ailleurs de promouvoir les systèmes allemands, Berlin s'efforce désormais de dépasser ce cadre et de mettre l'accent sur la dimension opérationnelle. C'est dans cet objectif qu'a été mise en place une « académie de défense aérienne » visant à former les futurs opérateurs.

L'initiative se structure également politiquement, avec des réunions informelles régulières en marge des rencontres des ministres de la défense OTAN. Berlin conçoit en effet *Sky Shield* comme une matérialisation concrète du renforcement du pilier européen de l'OTAN et insiste donc sur son volet politique. Cette conception est toutefois source d'incompréhensions et donc d'irritations franco-allemandes, Paris ne partageant pas la vision allemande d'eupéanisation par l'acquisition conjointe ou la production en Europe d'équipements non européens et y voyant au contraire un affaiblissement sur le long terme de la base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE), et donc de la souveraineté européenne.

**Tableau n° 1 : Principaux systèmes de défense anti-aériens
et antibalistique déployés en Europe**

Nom	Type de système	Portée	Industriel	Prix d'un système (en €)	Prix d'un intercepteur (en €)	Pays européens où le système est déployé ou a été commandé
SR-30 (Skyranger 30) (ESSI)	Anti-aérien (en particulier anti-drones)	Très courte portée (canon jusqu'à 4 km ; intercepteurs jusqu'à 6 km)	Rheinmetall AG (Allemagne) + Rheinmetall Hongrie	Dépend du type de missile ¹¹	Tourelle modulaire pouvant emporter différents types d'intercepteurs (Stinger, Mistral, etc.) dont les prix varient	Allemagne, Autriche, Danemark et Hongrie (intérêt manifesté par la Belgique, la Lituanie, la Norvège, les Pays-Bas, la Roumanie et la Suisse)
VL-MICA	Antiaérien et antibalistique (sol-air et surface-air)	Courte portée (jusqu'à 20 km)	MBDA (France)	Environ 100 millions	Entre 700 000 et 900 000	France
CAMM (Common Anti-air Modular Missile)	Anti-aérien	Moyenne portée (jusqu'à 45 km)	MBDA (Royaume-Uni)	420 millions	1 million	Italie, Pologne, Royaume-Uni, Suède, Suisse
IRIS-T SLM (ESSI)	Anti-aérien, Antimissile	Moyenne portée (jusqu'à 40 km)	Diehl Defence (Allemagne)	1,40 million	450 000	Allemagne, Estonie, Lettonie, Pays-Bas et Slovaquie (intérêt manifesté par l'Autriche et la Suisse)

11. La tourelle du SR-30 est modulable et permet d'emporter différents types de missiles sol-air de très courte portée (Stinger, Mistral ou encore « Small Anti-Drone Missile » également développé par MBDA).

Patriot (ESSI)	Antiaérien, Antimissile balistique	Longue portée (jusqu'à 100 km)	Raytheon (États-Unis)	1,1 milliard	3 à 6 millions	Allemagne, Espagne, Grèce, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Suède, Suisse
SAMP	Antiaérien, Antimissile balistique	Longue portée	MBDA (France et Italie)	500 millions	2,5 millions	France et Italie
Arrow 3 (ESSI)	Antibalistique (interceptions exo-atmosphériques)	Très longue portée (plus de 100 km)	Israel Aerospace Industries (IAI) et Boeing (États-Unis)	4 milliards	57 millions	Allemagne
Aegis Ashore	Antibalistique	Très longue portée	Lockheed Martin (États-Unis)	2 milliards	Dépend du missile (jusqu'à 25 millions d'€ pour le SM-3)	Pologne et Roumanie
THAAD (Terminal High Altitude Area Defense)	Antibalistique	Très longue portée	Lockheed Martin	800 millions	12 millions	Aucun État européen

Sources : *Missile Defense Advocacy Alliance* ; entretiens avec des officiels et des industriels français.

Un leadership politique assumé

Une des premières réalisations de la Zeitenwende

Annoncée fin août 2022 par le chancelier fédéral Olaf Scholz, soit tout juste six mois après son fameux discours de la *Zeitenwende*¹² (« changement d'époque »), *Sky Shield* poursuit un double objectif politique.

12. É. Tenenbaum et L. Péria-Peigné, « *Zeitenwende* : la Bundeswehr face au changement d'ère », *Focus stratégique*, n° 116, Ifri, septembre 2023.

Premièrement, le lancement de l'ESSI est l'une des premières manifestations concrètes de cette *Zeitenwende*, qui comprend plusieurs priorités, dont le soutien à l'Ukraine, le renforcement de la défense collective de l'OTAN et des investissements massifs dans l'outil de défense national. Lors du discours de présentation de cette nouvelle stratégie de défense le 27 février 2022, le chancelier avait par ailleurs annoncé que Berlin se tenait prêt à « contribuer à la défense de l'espace aérien de [ses] alliés en Europe de l'Est en utilisant des missiles antiaériens¹³ » : l'ESSI représente la matérialisation de cette promesse.

Deuxièmement, l'initiative permet à Berlin de concrétiser sa volonté de jouer un rôle de leader du pilier européen de l'OTAN. Au cours des dernières années, y compris sous les précédentes administrations et avant le déclenchement de la guerre d'agression russe contre l'Ukraine, l'Allemagne avait énoncé de nouveaux concepts dans ses documents stratégiques successifs, témoignant de sa volonté de prendre plus de responsabilités sur la scène européenne et internationale, tout en ralliant ses partenaires à ses initiatives : *Führungsmacht* (puissance dirigeante), *Anlehnungspartner* (partenaire d'adossement) ou encore *logistische Drehscheibe* (plaque-tournante logistique). L'ESSI combine ces différents concepts. Elle permet à Berlin d'assumer un leadership européen en matière de défense sol-air¹⁴ (*Führungsmacht*) tout en démontrant sa fiabilité en tant qu'allié et en associant ses partenaires européens (*Anlehnungspartner*) pour une mutualisation d'acquisitions (*Drehscheibe*).

Enfin, l'initiative étant centrée sur l'acquisition de systèmes défensifs, dans un cadre otanien, favorisant l'industrie allemande (ainsi qu'américaine et israélienne), elle n'a soulevé que peu de débats et aucune opposition interne.

Un succès diplomatique entaché par l'absence d'acteurs majeurs

Lorsque le chancelier fédéral a annoncé les esquisses de la future Initiative de « bouclier du ciel européen » lors de son discours de Prague à l'été 2022, il avait d'emblée mentionné la volonté de l'Allemagne d'inclure « ses voisins », citant les États baltes et scandinaves, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie et les Pays-Bas¹⁵. À l'exception de la Pologne, ces États

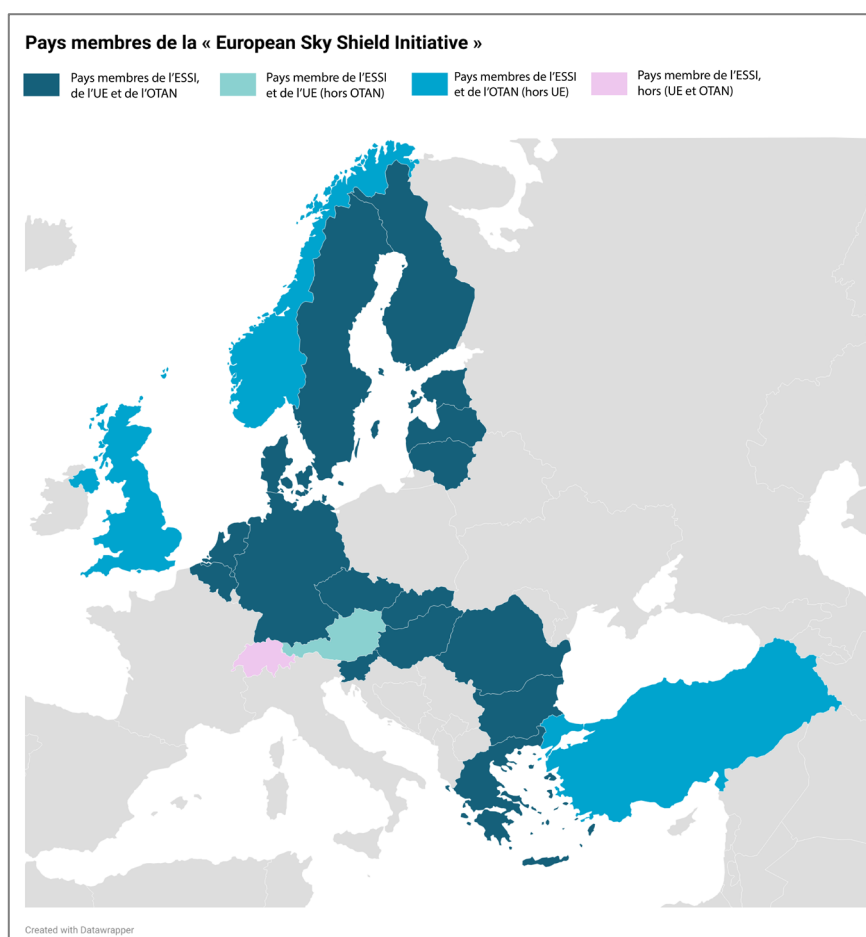
13. « Policy statement by Olaf Scholz, Chancellor of the Federal Republic of Germany and Member of the German Bundestag », Bundesregierung, 27 février 2022, disponible sur : www.bundesregierung.de.

14. À noter que l'Allemagne co-dirige avec la France la coalition capacitaire « défense aérienne » dans le cadre du Groupe de contact pour la défense de l'Ukraine (UDCG ou « groupe de Ramstein ») depuis février 2024 et a lancé en avril 2024 l'initiative *Immediate Action on Air Defence* visant à fournir davantage de systèmes de défense sol-air et d'intercepteurs à l'Ukraine en provenance des pays alliés mais également de pays tiers qui peuvent également apporter une contribution financière. Lire « Ministers Sign Founding Document for Air Defence Capability Coalition », BMVG, 15 février 2024, disponible sur : www.bmvg.de et « Immediate Action on Air Defence — First Results of the German Initiative », German Aid to Ukraine, 21 avril 2024, disponible sur : <https://deaidua.org>.

15. « Speech by Federal Chancellor Olaf Scholz at the Charles University in Prague », Bundesregierung, 29 août 2022, disponible sur : www.bundesregierung.de.

font partie des premiers signataires de la lettre d'intention (LoI) qui a officiellement lancé *Sky Shield* le 13 octobre 2022. Les 15 signataires initiaux¹⁶ ont depuis été rejoints par six autres pays¹⁷.

Carte n° 2 : Pays selon leur appartenance à l'OTAN, l'UE et l'ESSI



Source : © Ifri.

L'ESSI est désormais forte de 21 membres formant un groupe hétérogène : l'initiative regroupe une majorité d'États membres de l'OTAN et de l'Union européenne (UE), mais également des Alliés non-membres de l'UE (Norvège, Royaume-Uni, Turquie), ainsi que des Européens non-membres de l'OTAN (Autriche), voire un membre d'aucune des deux organisations (Suisse). Berlin a donc réussi à fédérer de nombreux Européens autour de son initiative. Cela étant, certains acteurs majeurs manquent encore à l'appel.

La Pologne, alors gouvernée par le PiS (Droit et justice) avait décliné l'invitation en raison de relations particulièrement détériorées avec Berlin. Des discussions seraient néanmoins désormais en cours pour son intégration

16. Allemagne, Belgique, Bulgarie, Estonie, Finlande, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Norvège, Pays-Bas, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie et Slovénie.

17. Autriche, Danemark, Grèce, Suède, Suisse, Turquie.

dans un avenir proche, même si pour l'heure aucun accord ne semble avoir été trouvé entre le président Duda, hostile au projet, et le Premier ministre Tusk, quant à lui favorable au fait de rejoindre la Pologne, ce qui assurerait une cohérence géographique depuis la mer Baltique jusqu'à la mer Noire.

Paris et Rome reprochent notamment les choix industriels proposés par Berlin, qui excluent le système franco-italien SAMP¹⁸ pour la longue portée. La France regrette par ailleurs l'absence de considération préalable par Berlin de l'articulation entre ces moyens défensifs et le reste de la posture de dissuasion et de défense (D&D) de l'OTAN, ainsi que leur impact réel sur les équilibres stratégiques. Enfin, Paris a regretté l'absence de concertations préalables au lancement de l'initiative et le manque de disposition au compromis de la part de Berlin, dont les choix des systèmes industriels semblaient arrêtés. Le lancement de *Sky Shield* est par ailleurs intervenu dans un contexte de forte irritation bilatérale, à la suite de l'annonce, le mois précédent, là aussi de manière non concertée, du chancelier fédéral du plan de 200 milliards d'euros pour compenser la hausse des prix du gaz. Ces cavaliers seuls allemands, mais aussi français (en atteste l'annonce par le président Macron du lancement de la Communauté politique européenne le 9 mai 2022), ont *in fine* contribué au report à très court préavis du Conseil des ministres franco-allemand (CMFA) qui devait se tenir le 26 octobre 2022.

Une capitalisation sur le Framework Nations' Concept (FNC)

Le Concept de nation-cadre (Framework Nations' Concept, FNC), proposé par Berlin en 2013 et formellement adopté lors du sommet de Galles en 2014, repose sur l'adossement de petites nations européennes (y compris non-membres de l'UE ou de l'OTAN) à trois nations-cadres (Allemagne, Italie et Royaume-Uni) pour favoriser la coopération de défense dans des différents domaines et ainsi contribuer à un meilleur partage du fardeau transatlantique tout en renforçant l'interopérabilité entre les membres.

Contrairement à la *Joint Expeditionary Force* (JEF) britannique, à vocation opérationnelle, le FNC allemand est davantage centré sur le volet industriel et vise à « développer des capacités militaires en commun et de manière multinationale et de promouvoir la coopération harmonieuse et l'interopérabilité des différentes forces armées nationales¹⁹ ».

18. Système de défense Surface-air moyenne portée.

19. « Framework Nations Concept: Militärkooperation in Europa weiter stärken » [Framework Nations Concept: Continuer à renforcer la coopération militaire en Europe], Bundesministerium der Verteidigung, 28 août 2020, disponible sur : www.bmvg.de.

Ainsi, c'est d'abord dans ce cadre que Berlin a cherché, dès 2014, à combler les lacunes capacitaires en matière de défense antimissile par la coopération²⁰.

Le FNC a permis à l'Allemagne d'établir des bases solides de coopération capacitaire avec les autres nations européennes associées. Elle a ainsi pu utilement s'appuyer sur les liens créés avec ces pays, y compris au niveau politique (une réunion informelle FNC est organisée annuellement par les ministres de la Défense des pays membres), au moment de lancer l'ESSI. En conséquence, une grande convergence existe entre les membres de l'ESSI et ceux du FNC allemand.

Finalement, seuls trois pays de l'ESSI ne font pas partie du FNC allemand : le Royaume-Uni, lui-même nation-cadre ; la Grèce et la Turquie, derniers pays à avoir rejoint l'initiative en février 2024. De même, seuls trois membres du FNC allemand n'ont pas (encore) rejoint l'ESSI : la Pologne, la Croatie et le Luxembourg.

Une vocation industrielle centrale

Dans son objectif de combler rapidement les lacunes capacitaires dans le domaine de la GBAD, l'Allemagne a d'emblée annoncé les choix industriels retenus : les systèmes allemands Skyranger 30 (SR-30) et IRIS-T SLM²¹ pour l'interception respectivement de très courte portée, notamment la lutte anti-drones, et de moyenne portée ; le système américain *Patriot* pour la longue portée et le système israélo-américain *Arrow-3* pour la très longue portée (interception exo-atmosphérique). Berlin, qui a décrété le facteur temps comme prioritaire dans sa politique d'acquisitions²², justifie son manque de flexibilité et le choix de systèmes non européens, malgré l'existence d'alternatives, par l'urgence à agir. En réalité, l'Allemagne se trouvait dans une situation de contrainte budgétaire, la forçant à engager rapidement le fonds spécial de 100 milliards d'euros (*Sondervermögen Bundeswehr*) et l'incitant ainsi à commander rapidement et massivement des systèmes « sur étagère » auprès d'États tiers, en particulier des États-Unis.

Une agence d'acquisitions au service de l'industrie allemande ?

L'ESSI propose des systèmes qui sont d'ores et déjà en service au sein de la Bundeswehr (*Patriot*) ou qui ont vocation à y être introduits en 2025 (IRIS-

20. S. Arnold et T. Arnold, « Germany's Fragile Leadership Role in European Air Defence », *SWP Comment*, n° 6, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), février 2023, disponible sur : www.swp-berlin.org.

21. Infra-Red Imaging System – Tail/Thrust Vector Controlled, Surface Launched Medium Range.

22. « Boris Pistorius ordnet verkürzte Verfahren bei Waffenbeschaffung an [Boris Pistorius ordonne des procédures raccourcies pour l'achat d'armes] », *Die Zeit*, 26 avril 2023, disponible sur : www.zeit.de.

T SLM, SR-30). La même année, les premiers systèmes *Arrow-3* sont censés être livrés à l'armée de l'Air allemande.

Pour l'heure, les achats communs bénéficient en premier lieu à l'industrie allemande. Depuis la mise en place de l'initiative, plusieurs contrats d'acquisition ont été signés avec Diehl Defence pour la fourniture de systèmes IRIS-T SLM. Ainsi, au-delà de l'Allemagne qui a commandé six batteries pour son armée de l'air pour un montant avoisinant le milliard d'euros²³, les ministres de la Défense lettonne et estonienne ont signé en septembre 2023 un accord-cadre avec Diehl Defence pour l'acquisition de ces mêmes batteries par les deux États baltes²⁴. Quelques semaines plus tard, ces commandes ont été formalisées pour un montant d'environ 400 millions d'euros concernant l'Estonie²⁵ et 600 millions d'euros pour la Lettonie²⁶ pour des premières livraisons prévues respectivement en 2025 et 2026. Il s'agit des plus importants contrats d'armement réalisés par ces deux pays depuis leur indépendance en 1991.

En janvier 2024, la Slovénie a à son tour signé un contrat d'acquisition pour deux batteries IRIS-T SLM pour un montant de 200 millions d'euros²⁷, alors que d'autres membres de l'ESSI auraient manifesté un intérêt : l'Autriche envisagerait l'acquisition de huit systèmes IRIS-T (quatre SLM et quatre SLS²⁸) et la Suisse, qui a rejoint l'ESSI en même temps que l'Autriche et cherche à s'équiper en systèmes de défense de courte et moyenne portée, pourrait également opter pour l'IRIS-T²⁹.

Rheinmetall bénéficie de la même dynamique. Au-delà de l'Allemagne, qui a décidé d'acquérir une vingtaine de SR-30, avec une option pour l'acquisition de trente systèmes supplémentaires, en remplacement du véhicule anti-aérien *Gepard* pour un montant avoisinant les 600 millions d'euros³⁰, et de la Hongrie, où certaines tourelles SR-30 sont construites,

23. « Beschaffung: IRIS-T SLM Einstieg in Arrow und weitere Wechselladersysteme [Approvisionnement : IRIS-T SLM, accès à Arrow et à d'autres systèmes de chargeur remplaçables] », BMVG, 15 juin 2023, disponible sur : www.bmvg.de.

24. « Ministers of Defence from Estonia, Latvia and Germany at Diehl Defence », Diehl Defence, 11 septembre 2023, disponible sur : www.diehl.com.

25. « Largest Defence Contract in Estonian History: Estonia and Latvia Jointly Acquire IRIS-T SLM Medium-range Air Defence System », Republic of Estonia – Centre for Defence Investments, 11 septembre 2023, disponible sur : www.kaitseinvesteeringud.ee.

26. « Latvia Orders IRIS-T SLM from Diehl Defence », Diehl Defence, 4 décembre 2023, disponible sur : www.diehl.com.

27. « Slowenien beschafft IRIS-T SLM im rahmen von ESSI [La Slovénie acquiert IRIS-T SLM dans le cadre de l'ESSI] », Diehl Defence, 26 janvier 2024, disponible sur : www.diehl.com et J. Domingo, « Slovenia Buys Two German IRIS-T SLM Air Defense Systems », *The Defense Post*, 15 décembre 2023, disponible sur : www.thedefensepost.com.

28. « Österreich baut Luftverteidigung aus [L'Autriche développe sa défense aérienne] », *Europäische Sicherheit & Technik*, 17 novembre 2023, disponible sur : <https://esut.de>.

29. G. Häslér, « Die Armee will einen begrenzten Krieg gewinnen können [L'armée veut pouvoir gagner une guerre limitée] », *NZZ*, 19 août 2023, disponible sur : www.nzz.ch.

30. « Großauftrag für mobile Flugabwehr: Rheinmetall liefert der Bundeswehr den Skyranger 30 auf Boxer-Basis [Commande importante pour la défense aérienne mobile : Rheinmetall fournit à la Bundeswehr le Skyranger 30 basé sur Boxer] », Rheinmetall, 27 février 2024, disponible sur : www.rheinmetall.com.

plusieurs autres pays européens ont annoncé vouloir acquérir ce système. Le Danemark a ainsi annoncé l'acquisition du SR-30 en mai 2023³¹, suivi par l'Autriche qui a annoncé l'achat de 36 SR-30 pour plusieurs centaines de millions d'euros³².

Les actuels utilisateurs du *Gepard* (Roumanie, Belgique et Pays-Bas) pourraient prochainement leur emboîter le pas, tout comme la Lituanie, la Norvège ou encore la Suisse.

Ainsi, les industriels allemands Diehl Defence et Rheinmetall AG sont les grands gagnants de l'ESSI qui leur confère une grande visibilité ainsi qu'une importante clientèle potentielle. MBDA Allemagne est également engagé dans des coopérations avec Raytheon (pour la co-production en Allemagne de missiles PAC-2 GEM-T pour les *Patriot*³³) et avec Israël Aerospace Industries (soutien pour l'adaptation, l'intégration et la maintenance du système *Arrow-3* en Allemagne³⁴) et profite à ce titre également de la dynamique de *Sky Shield*. Si Berlin voit dans la nouvelle chaîne de production *Patriot* un renforcement de la résilience et de l'industrie européenne, Paris y voit surtout le risque d'un déclasserement industriel si les Européens se contentaient d'un rôle de production alors que la haute valeur industrielle (conception) restait aux États-Unis.

Les industriels américains (Raytheon, Lockheed Martin et Boeing) et israélien (IAI) tirent également pleinement profit de l'initiative. Si le système *Patriot* était déjà en service dans plusieurs pays européens avant la mise en place de l'ESSI, celle-ci pourrait à terme permettre d'élargir la clientèle du système d'interception. En effet, l'un des objectifs sous-jacents de l'ESSI, qui a motivé Berlin à proposer les solutions industrielles dès le lancement de l'initiative, est la standardisation. À travers la promesse de gains économiques et en matière d'interopérabilité, l'ESSI rend les systèmes qu'elle promeut plus attractifs pour les Européens qui n'en sont pas encore dotés, ce qui peut les motiver à opter pour ceux-ci.

Dans un contexte où les offres sont limitées et peu diversifiées, l'accroissement du nombre d'utilisateurs engendre par effet d'entraînement un accroissement de nouveaux clients potentiels, *a fortiori* pour des

31. « Air Defence: Denmark Selects Skyranger System from Rheinmetall », Defence Industry Europe, 17 mai 2023, disponible sur : <https://defence-industry.eu>.

32. « Marktdurchbruch in Österreich: Rheinmetall liefert Skyranger-Flugabwehrsysteme auf Radpanzer Pandur [Percée sur le marché autrichien : Rheinmetall fournit des systèmes antiaériens Skyranger pour le véhicule blindé à roues Pandur] », Rheinmetall, 23 février 2024, disponible sur : www.rheinmetall.com et G. Heiming, « Österreich erhält 36 Skyranger 30 auf 6x6 Pandur Evo [L'Autriche recevra 36 Skyranger 30 sur 6x6 Pandur Evo] », Europäische Sicherheit & Technik, 26 février 2024, disponible sur : <https://esut.de>.

33. « Nspa Vergibt Auftrag Zur Lieferung Von Patriot Lenkflugkörpern An Comlog [La NSPA attribue un contrat pour la fourniture de missiles guidés Patriot à COMLOG] », MBDA Deutschland, 1^{er} mars 2024, disponible sur : www.mbda-deutschland.de.

34. « Arrow 3 Kooperation Für Deutschland: Israel Aerospace Industries und MBDA Deutschland Unterzeichnen Memorandum Of Understanding [Coopération Arrow 3 pour l'Allemagne : Israel Aerospace Industries et MBDA Deutschland signent un protocole d'accord] », MBDA Deutschland, 28 septembre 2023, disponible sur : www.mbda-deutschland.de.

systèmes qui ont démontré leur efficacité opérationnelle sur le terrain, comme le *Patriot* ou l'IRIS-T.

Enfin, l'acquisition par l'Allemagne du système israélo-américain *Arrow-3* représente la plus importante vente d'armement jamais réalisée par l'État hébreu (environ 4 milliards d'euros). Et il n'est pas exclu que d'autres Européens cherchent à acquérir ce système, bien que particulièrement coûteux, en mutualisant l'achat d'intercepteurs.

En agrégeant autour d'elle d'autres pays européens pour des acquisitions conjointes, l'Allemagne espère bénéficier d'économies d'échelle y compris pour ses propres achats. Le nombre croissant de commandes et les LoI signées avec différents pays pour des achats groupés sous label « ESSI » témoignent d'une réelle dynamique de coopération pouvant générer des effets positifs, notamment en termes de coûts.

Finalement, l'ESSI représente un formidable vecteur pour l'Allemagne, lui permettant de remplir ses objectifs politiques (volonté d'assumer un leadership européen) et industriels (promotion de ses industries de défense). La dimension stratégique a longtemps été l'angle mort de l'initiative qui n'a pas adressé cette question, pourtant essentielle, et causé une divergence profonde entre Paris et Berlin qui reste difficile à surmonter.

Une dimension stratégique encore mal définie

Les importantes lacunes capacitaires dans tous les segments de la défense sol-air combinées à une prolifération et une complexité croissante des menaces venant du ciel, appellent une réponse rapide et durable des Européens. À ce titre, les efforts engagés par l'Allemagne pour un renforcement coordonné d'une GBAD multicouches européenne sont à saluer et l'ESSI est un instrument utile en ce sens. L'initiative a été lancée à un moment opportun, alors que l'ensemble des alliés européens rehaussait les dépenses de défense et que certains d'entre eux, notamment l'Allemagne, fournissaient des moyens de défense sol-air à l'Ukraine. Elle est censée contribuer au renforcement de la posture de dissuasion et de défense de l'OTAN et diminuer les chances de succès d'une attaque aérienne sur son sol, rendant ainsi le calcul des adversaires plus complexe.

Cependant, les dimensions stratégiques de cette initiative sont encore floues : les menaces auxquelles l'ESSI est censée faire face ne sont ainsi pas clairement définies par l'Allemagne et ses alliés, ce qui remet potentiellement en cause la dualité historique otanienne entre l'IAMD et la BMD, et questionne la réelle efficacité des systèmes choisis par Berlin. Il est ainsi illusoire d'imaginer que l'ensemble du territoire européen sera protégé par un bouclier impénétrable. Même avec des acquisitions massives de nouveaux systèmes et d'intercepteurs, les Européens ne seront en mesure de protéger efficacement que certaines capitales et grandes villes, ainsi qu'une partie des infrastructures critiques³⁵. De plus, le rôle de la dissuasion nucléaire de l'OTAN et des alliés dotés, et les considérations relatives aux équilibres dissuasifs entre l'Europe et la Russie, pourtant centrales, n'ont initialement pas été pris en compte, ce que Paris n'a pas manqué de critiquer.

De nouvelles menaces aériennes

L'expérience de la guerre en Ukraine a été le facteur déclencheur en Allemagne et dans d'autres pays du flanc Est de l'Europe pour l'acquisition de nouveaux moyens de protection contre les drones et missiles balistiques. En effet, sur le théâtre ukrainien, la Russie emploie quotidiennement des roquettes et missiles sur des portées variables, et fait appel à certains de ses

35. S. Arnold et L. Wachs, « Gemeinsame Sache: Wie kann die European Sky Shield Initiative die europäische Luftverteidigung stärken? [Cause commune : comment l'initiative European Sky Shield peut-elle renforcer la défense aérienne européenne ?] », SWP-Podcast 2023/P 16, 24 juillet 2023.

alliés, notamment l'Iran pour la fourniture de drones rapidement consommables qui visent à saturer les défenses anti-aériennes ukrainiennes.

La situation au Moyen-Orient interroge également la sécurité du théâtre européen, bien que les distances soient plus importantes et les compétiteurs moins bien équipés. La démonstration de l'efficacité de la défense antimissile israélienne lors des deux attaques par l'Iran (13 avril puis 1^{er} octobre) a fortement impacté les esprits en Europe et renforcé l'argumentation autour de la nécessité d'un tel bouclier construit autour de systèmes américano-israéliens. Cependant, la comparaison n'est pas tenable : la taille du territoire israélien est inférieure à celle de la Bretagne et le cas spécifique de ces deux offensives s'inscrit dans une dynamique de dissuasion entre Israël et l'Iran, qui avait pris soin de donner un préavis important avant l'attaque d'avril. Enfin, la défense du territoire a aussi été assurée par les alliés de Tel-Aviv, notamment les États-Unis qui ont mobilisé leur aviation de chasse et leurs systèmes SM-3 depuis la Méditerranée et le golfe Persique pour détruire en vol les projectiles iraniens³⁶.

En revanche, la prolifération balistique en Afrique du Nord et au Moyen-Orient, facilitée par l'Iran ou d'autres compétiteurs stratégiques de la France et de ses alliés, questionne la possibilité d'un contournement de la dissuasion par le bas et oblige à repenser l'articulation entre la dissuasion nucléaire, la défense antimissile et les frappes de précision préemptives : autant de débats qui, à ce jour, n'existent pas au sein de l'ESSI.

Si l'ESSI entend à terme adresser l'ensemble des menaces, y compris balistiques, dans une approche à 360 degrés (incluant le Proche et Moyen-Orient et la Corée du Nord), l'initiative a avant tout été présentée pour se protéger contre des menaces provenant de la Russie.

Or, il semble y avoir une inadéquation entre la menace russe et le système de défense antimissile *Arrow* et son intercepteur *Arrow-3*. Ce dernier a été conçu pour intercepter des missiles balistiques de moyenne portée en dehors de l'atmosphère. Or, la Russie, contrainte par le Traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire (FNI) jusqu'au retrait américain en 2019³⁷, n'a pu développer ces missiles en grande quantité et dispose donc supposément d'un stock relativement limité. Si des transferts de missiles balistiques de moyenne portée iraniens vers la Russie ne sont pas à exclure, ils ne représentent aujourd'hui pas la plus grande menace pour l'Europe.

La Russie utilise dans sa guerre d'agression contre l'Ukraine une grande variété de missiles de croisière et balistiques tirés depuis le sol, des bâtiments de surface et des aéronefs, ainsi que des drones. L'armée russe est ainsi capable de couvrir l'ensemble de la profondeur du territoire ukrainien

36. J. Raine *et al.*, « Iran and Israel: Everything Short of War », IISS, 17 mai 2024, disponible sur : www.iiss.org.

37. Le retrait américain du traité FNI est intervenu à la suite de plusieurs accusations que la Russie développait depuis plusieurs années de nouveau des missiles de portée intermédiaire (9M729 – Iskander). Source : www.nato.int.

et d'effectuer à la fois des attaques par saturation à l'aide de missiles balistiques de courte portée (type *Tochka-U*) et des drones iraniens (*Shahed-136*), mais également des frappes de précision avec des vecteurs de longue portée, notamment des missiles balistiques manœuvrants (*Kh-47 Kinjal*) ou des missiles de croisière (*Kh-101*, *Kh-22*, *Kalibr*)³⁸.

L'observation des performances des missiles russes sur le théâtre ukrainien ne permet cependant pas de justifier l'acquisition du système *Arrow-3*. En effet, du fait de la courte distance à parcourir, les missiles balistiques de moyenne portée *Iskander* sont tirés en trajectoire basse et ne peuvent pas donc être interceptés par le système *Arrow-3* en exo-atmosphérique, alors qu'ils le sont par le *Patriot*. Le constat est le même pour le *Kinjal*. Ce choix semble, du moins à court terme, discutable et en inadéquation avec la menace réelle alors que son coût paraît démesuré³⁹. Il pourrait avoir davantage été motivé par des considérations politiques et budgétaires, en raison de la nécessité de dépenser rapidement le fonds spécial Bundeswehr, que stratégiques ou opérationnelles.

Enfin, l'Allemagne semble ambitionner d'intégrer le système *Arrow* dans l'architecture de défense aérienne et anti-missiles de l'OTAN, à la fois dans l'IAMD et dans la BMD. Si l'IAMD poursuit une approche à 360 degrés, la BMD, elle, n'est explicitement pas dirigée contre Moscou⁴⁰. Or, il ne fait aucun doute que l'ESSI est pour l'heure avant tout centrée sur la menace russe. Même si cela ne va pas à l'encontre de l'objectif politique de l'IAMD, la question de la cohérence et de la compatibilité de l'initiative avec la BMD de l'OTAN se pose⁴¹. Il serait souhaitable que Berlin propose (enfin) une réflexion sur cette question et indique à l'Alliance comment elle entend intégrer l'ESSI à l'IAMD et à la BMD.

Plus généralement, une guerre conventionnelle entre la Russie et l'OTAN aurait des caractéristiques très différentes du théâtre ukrainien, à commencer par la supériorité, voire la suprématie, aérienne des alliés ou encore les capacités navales de ces derniers. Dans un tel scénario, la guerre se déroulerait dans les trois domaines physiques (terre, air, mer) ainsi que dans les champs cybernétique et spatial, alors que la guerre en Ukraine se déroule très majoritairement au sol. L'analyse de la menace ne doit donc pas être basée sur le seul scénario ukrainien. Répliquer ce modèle pour la préparation à un scénario de guerre Russie-OTAN serait une erreur qui entraînerait des stratégies d'acquisitions inadaptées.

38. I. Williams, « Putin's Missile War: Russia's Strike Campaign in Ukraine », CSIS, 5 mai 2023, disponible sur : www.csis.org.

39. L. Wachs, « Russian Missiles and the European Sky Shield Initiative – German Plans to Strengthen Air and Missile Defence in the Current Threat Environment », *SWP Comment 2023/C 45*, 3 août 2023, disponible sur : www.swp-berlin.org.

40. « La défense antimissile balistique », OTAN, 26 juillet 2023, disponible sur : www.nato.int.

41. S. Arnold et T. Arnold, « Germany's Fragile Leadership Role in European Air Defence – The Need for Adjustments at All Levels of the European Sky Shield Initiative », *op. cit.*

Une discordance stratégique franco-allemande

Les critiques françaises de l'ESSI découlent de cette lacune stratégique : Paris estime qu'un accent trop important mis sur le pilier GBAD en Europe et la mission IAMD de l'OTAN pourrait témoigner d'une confiance limitée envers la crédibilité de la dissuasion nucléaire de l'OTAN et des alliés dotés, dont la France. En effet, la menace d'une riposte nucléaire en cas d'atteinte aux intérêts vitaux d'un pays de l'Alliance au travers d'une attaque balistique majeure est censée suffire à dissuader une telle attaque. Paris craint par ailleurs des conséquences de long terme sur l'équilibre stratégique avec la Russie en cas de course aux armements en matière de défense antimissile.

De plus, des investissements massifs dans ces capacités particulièrement onéreuses et qui ne peuvent garantir seules une protection de l'ensemble du territoire européen entraîneraient par effet d'éviction des sous-investissements dans d'autres capacités clés pourtant indispensables. Les Européens manquent par exemple cruellement de moyens de projection (transport aérien stratégique, ravitaillement en vol), de munitions, de capacités de renseignement, surveillance et reconnaissance (ISR), de drones, de capacités cyber et de nombreux autres « *strategic enablers* » que les États-Unis fournissent en grande partie y compris pour les opérations et missions expéditionnaires. Ces sévères lacunes capacitaires s'accroîtront en cas de moindre investissement américain en Europe mais également sur les théâtres d'intérêt pour les Européens desquels les Américains se désengagent progressivement. Or, les lourds efforts financiers consentis pour la mise en place d'un « bouclier aérien européen » auront des effets sur les autres domaines. L'Agence européenne de défense (AED) a listé 14 priorités pour le renforcement capacitaire dans les cinq domaines militaires (terre, air, mer, cyber, espace) et huit priorités dans le domaine des « *strategic enablers*⁴² ». Un accent trop conséquent placé sur l'IAMD, certes mentionnée comme l'une des 22 priorités, risque d'entraîner des retards pour les 21 autres.

Or, face à une argumentation allemande bien rodée et une absence de communication transparente autour des capacités réelles d'interception par *Arrow-3*, on peut comprendre que certains États non dotés de l'arme nucléaire, dont la perception de la menace russe diffère de celle de la France en raison d'une proximité géographique et de facteurs historiques, cherchent à renforcer leurs capacités de GBAD dans un contexte sécuritaire largement dégradé et des doutes croissants sur le maintien de l'engagement américain en Europe et de la dissuasion élargie des États-Unis. La perspective d'un retour de Donald Trump à la Maison-Blanche, mais aussi la prise de conscience (lente mais réelle) des Européens d'une priorisation transpartisane à Washington du défi de long terme chinois (« *paceing threat* ») par rapport au défi imminent russe (« *acute threat* ») et du lien

42. « *The 2023 EU Capability Development Priorities* », disponible sur : <https://eda.europa.eu>.

transpacifique par rapport au lien transatlantique amplifient les doutes sur les garanties de sécurité américaines et en premier lieu le parapluie nucléaire. L'absence d'alternatives crédibles aux garanties de sécurité américaines inquiète profondément la plupart des Européens. L'affirmation par le président Macron de la dimension européenne des intérêts vitaux français, qui ne vise pas à constituer une dissuasion élargie sur le modèle américain, n'a que partiellement rassuré les partenaires européens⁴³. Par ailleurs, les capacités nucléaires françaises (associées à une doctrine perçue comme plus stricte), strictement stratégiques, peuvent être considérées en Allemagne et d'autres États européens comme offrant des options d'emploi moins diversifiées⁴⁴.

De plus, la stricte séparation dans la doctrine française entre dissuasion conventionnelle, dissuasion nucléaire et défense antimissile, à l'inverse du mix promu par l'OTAN, peut être mal comprise à l'étranger. Elle est perçue comme un facteur explicatif de la crainte française qu'un investissement massif dans les capacités défensives conduise à un déséquilibre dans le mix défensif/offensif et donc à un déséquilibre de la posture de dissuasion et de défense de l'OTAN. Les partenaires de la France peinent ainsi toujours à comprendre sa posture et continuent de s'interroger sur les garanties concrètes que Paris pourrait apporter en cas de retrait américain et la contrepartie qui serait attendue de leur part.

S'il est essentiel de disposer de systèmes défensifs performants et en nombre suffisant, il est tout aussi crucial d'être en mesure de répliquer à une attaque par des frappes conventionnelles. Un renforcement de la GBAD doit ainsi être complété par le développement de capacités de frappes dans la profondeur (*Deep Precision Strikes*, DPS) pour complexifier le calcul stratégique de l'adversaire. Les DPS permettent de faire peser un réel risque sur l'adversaire⁴⁵. La nécessité de renforcer ces capacités est désormais relativement consensuelle parmi les Alliés.

Le mix entre dissuasion nucléaire, capacités de frappes dans la profondeur et défense antimissile est promu par l'OTAN dès son premier Concept stratégique post-guerre froide en 1991, qui enjoint l'Alliance à conserver à la fois « toute une gamme de ripostes conventionnelles possibles » mais en reconnaissant la « contribution unique » des armes nucléaires. Les systèmes de défense antimissile pour faire face à « la prolifération des missiles balistiques et des armes de destruction massive » sont également mentionnés dans le document⁴⁶. La version de 2022 présente

43. H. Fayet, « Pourquoi la France ne proposera pas de "parapluie nucléaire" à l'Europe », *Le Rubicon*, 6 mars 2024.

44. L. Horovitz et L. Wachs, « France's Nuclear Weapons and Europe: Options for a Better Coordinated Deterrence Policy », *SWP Comment*, n° 15, SWP, mars 2023, disponible sur : www.swp-berlin.org.

45. F. Hoffmann, « The Strategic-level Effects of Long-range Strike Weapons: A Framework for Analysis », *Journal of Strategic Studies*, mai 2024.

46. « Le Concept stratégique de l'Alliance – Approuvé par les Chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord », articles 39 et 50, OTAN, 8 novembre 1991.

quant à elle une posture de dissuasion et de défense qui « combine de façon appropriée capacités nucléaires, capacités conventionnelles et capacités de défense antimissile, complétées par des capacités spatiales et des capacités cyber » et insiste sur son caractère « défensif et proportionné ». Le *Concept stratégique 2022* précise que « l'Alliance a les capacités et la détermination voulues pour faire payer à tout adversaire un prix inacceptable, largement supérieur aux gains que celui-ci pourrait espérer obtenir⁴⁷ », vocabulaire inédit depuis la fin de la guerre froide.

Une sortie par le haut au travers de la triangulation stratégique ?

Face à ces constats, un rapprochement des positions française et allemande semble désormais en cours et les tensions initiales quant à l'absence de considération de la dimension stratégique de l'ESSI semblent en passe d'être surmontées. Alors que la conférence sur la défense aérienne organisée au Bourget en juin 2023 avait été froidement accueillie à Berlin, les échéances suivantes ont été plus positives. Lors de la conférence de presse conjointe du président Macron et du chancelier Scholz à l'issue du CMFA du 28 mai 2024, le président français a en effet reconnu qu'il était « légitime que chaque pays en Europe regarde les risques auxquels il est exposé et cherche à se protéger au mieux » avant de reconnaître « le mérite [de l'ESSI] de poser cette question de manière tout à fait pertinente pour tous les pays qui n'ont pas la dissuasion et dans un cadre qui a changé⁴⁸. » Il s'agit de la communication officielle française la plus positive à l'égard de l'ESSI, témoignant d'une volonté d'adopter une approche plus constructive. Cette ouverture vers le sujet des frappes dans la profondeur et de la défense antimissile transparaissait déjà dans l'interview du président Macron par un groupe de jeunes européens en avril 2024⁴⁹.

Berlin a également fait un pas vers Paris en incluant dans les conclusions du Conseil franco-allemand de défense et de sécurité (CFADS), tenu le même jour, un paragraphe sur « le rôle essentiel de la dissuasion nucléaire dans la sécurité de l'Europe et de l'OTAN, ainsi que le rôle dissuasif des forces nucléaires stratégiques indépendantes françaises et leur contribution importante à la sécurité globale de l'Alliance⁵⁰. » Les conclusions du CFADS rappellent également la « combinaison appropriée de capacités nucléaires, conventionnelles et de défense antimissile, complétées par des capacités

47. « Concept stratégique 2022 de l'OTAN – Adopté par les chefs d'État et de gouvernement au sommet de Madrid le 29 juin 2022 », articles 20 et 28, OTAN, 29 juin 2022.

48. Conférence de presse du président Emmanuel Macron et du chancelier allemand Olaf Scholz à Meseberg, 28 mai 2024, disponible sur : www.youtube.com.

49. F. Brochet, N. Mauret et J. Mitoyen, « Emmanuel Macron face aux jeunes Européens : “il y a une hypocrisie démocratique du RN” », *Dernières nouvelles d'Alsace*, 27 avril 2024, disponible sur : www.dna.fr.

50. « Conclusions du Conseil franco-allemand de défense et de sécurité », Élysée, 29 mai 2024, disponible sur : www.elysee.fr.

spatiales et cyber » sur laquelle se fonde la posture de dissuasion et de défense de l'OTAN. Il s'agit certes dans les deux cas d'un langage classique de l'OTAN mais il est inédit dans un document franco-allemand de cette nature.

L'effort allemand reste certes largement centré sur la défense aérienne et antimissile (le Bundestag a validé le 3 juillet 2024 l'achat de quatre batteries *Patriot* en supplément des quatre systèmes déjà commandés en mars de la même année pour compenser les livraisons à l'Ukraine⁵¹). Mais Berlin, qui possède déjà des capacités de frappes dans la profondeur (notamment les missiles de croisière air-sol *Taurus*), entend renforcer significativement ce segment. Ainsi, Berlin et Washington ont annoncé en marge du sommet de l'OTAN le stationnement épisodique en Allemagne, à partir de 2026, de missiles de croisière américains SM-6 et *Tomahawk*, ainsi que des systèmes hypersoniques en cours de développement dont la portée, inédite, pourrait dépasser les 3 500 km (projet *Dark Eagle*⁵²). Parallèlement, l'Allemagne a commandé 75 missiles JASSM-ER⁵³. Le renforcement, par l'acquisition et le développement de capacités de frappes dans la profondeur s'accompagne d'un changement de doctrine à Berlin, où il n'est désormais plus tabou d'envisager – et d'évoquer publiquement – des frappes préventives sur des installations militaires russes en cas de montée extrême des tensions⁵⁴.

Par ailleurs, alors que Berlin s'était jusqu'alors montré très réticent sur une initiative visant à renforcer les capacités conventionnelles offensives, les conclusions du CFADS annoncent « une coopération générale et inclusive à long terme dans le domaine des frappes à longue portée [...]»⁵⁵. Cette volonté franco-allemande s'est élargie lors du sommet de l'OTAN à Washington où a été présentée l'initiative *European Long-Range Strike Approach* (ELSA), formalisée par une lettre d'intention signée par la France, l'Allemagne, la Pologne et l'Italie et qui vise donc précisément à développer, en européen, des capacités conventionnelles de frappe dans la profondeur (portée supérieure à 1 000 km⁵⁶). Elle semble ainsi complémentaire de *Sky Shield*.

La modernisation en cours des capacités nucléaires française, américaine et britannique combinée au renforcement de la GBAD, accéléré et facilité par *SkyShield*, et au développement de capacités conventionnelles de frappes à longue portée dans le cadre d'ELSA pourrait ainsi permettre un

51. D. Frank, « Neue Patriot und PAC-2 GEM-T für die Luftverteidigung der Bundeswehr » [Nouveaux Patriots et PAC-2 GEM-T pour la défense aérienne de la Bundeswehr], Defence Network, 3 juillet 2024, disponible sur : www.defence-network.com.

52. « Joint Statement from the United States and Germany on Long-Range Fires Deployment in Germany », disponible sur : www.whitehouse.gov.

53. « Germany to Order New JASSM-ER Cruise Missiles from US, Says Bild », Reuters, 19 mars 2024, disponible sur : www.reuters.com.

54. Propos tenus par des responsables militaires allemands à l'occasion de différentes conférences sur la défense aérienne organisées en Allemagne en 2023 et 2024.

55. « Conclusions du Conseil franco-allemand de défense et de sécurité », *Élysée*, 29 mai 2024, disponible sur : www.elysee.fr.

56. T. Wright, D. Barrie, « The Return of Long-range US Missiles to Europe », 7 août 2024, disponible sur : www.iiss.org.

renforcement substantiel de la posture de dissuasion et défense de l'OTAN à
terme, tout en garantissant son équilibre global.

Des doutes et défis persistants

Deux ans après son lancement, l'ESSI n'a que partiellement levé les doutes qu'elle a suscités. De nombreux défis demeurent, à tous les niveaux.

Un défi politique majeur : rallier les grands absents

Sur le plan politique, l'absence d'acteurs majeurs reste dommageable. Si la Pologne semble sur la voie d'une intégration, en dépit de désaccords internes entre le président et le Premier ministre, la France et l'Italie en sont plus éloignées. Dans la rhétorique, Paris se montre moins critique vis-à-vis de l'ESSI ce qui pourrait lui ouvrir une perspective de la rejoindre à terme. Cela étant, à court terme, cela reste peu probable, tant les approches initiales divergeaient et le lancement de l'ESSI avait suscité des crispations intenses à Paris. Les points d'achoppement se réduisent mais l'approche industrielle de l'ESSI demeure un point de blocage pour Paris (et Rome).

Une adhésion française à l'ESSI ne pourrait se faire qu'en cas de certaines concessions allemandes. Le développement conjoint de capacités conventionnelles et la reconnaissance par l'Allemagne du rôle essentiel joué les forces nucléaires françaises sont des signes encourageants. Le volet industriel semble désormais être le principal point bloquant. L'inclusion du système franco-italien SAMP apparaît désormais comme le prérequis à une alliance par les deux pays.

La France n'a eu de cesse de critiquer l'absence de considération de Berlin des questions stratégiques. Le président français a annoncé à la Sorbonne inviter ses partenaires « dans les prochains mois » afin de mener cette réflexion. Ce dialogue pourrait se tenir dans la continuité de ceux initiés après le discours du président de février 2020⁵⁷ sur la posture de dissuasion française, à condition de clarifier les attentes réciproques et d'approfondir les initiatives déjà existantes, notamment menées par des think-tanks. Il serait dans l'intérêt de Berlin de répondre favorablement à cette nouvelle invitation et de capitaliser sur une position française plus ouverte pour accentuer le rapprochement bilatéral sur ces questions essentielles. Les initiatives de dialogue stratégique menées par des *think tanks* sont essentielles mais insuffisantes faute de bornes plus clairement définies par l'État.

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

Un défi industriel crucial : le renforcement de la souveraineté stratégique européenne

Au niveau industriel, l'ESSI a relancé le débat sur la souveraineté stratégique européenne. Dans son discours du 19 juin 2023 sur la défense aérienne, le président Macron a largement insisté sur ce point, en disant que « l'équation industrielle [était] aussi une équation de souveraineté », en alertant sur les risques d'une trop grande dépendance vis-à-vis des États-Unis « sur des éléments essentiels de notre protection » et en appelant à « faire toute leur place aux options industrielles européennes⁵⁸ ». Du point de vue français, l'achat systématique d'équipements non européens contrevient à l'objectif de réduire les dépendances et de renforcer la BITDE. Berlin se défend en insistant sur les systèmes allemands, *a fortiori* européens, promus par l'initiative pour la très courte et courte portée et la faible disponibilité, voire l'absence de solutions européennes pour les autres couches.

Enfin, *Sky Shield* et la conférence du Bourget reflètent les différentes approches entre l'Allemagne, qui base sa politique d'acquisition sur le *credo* « opter pour des solutions sur étagère si possible, pour des solutions de développement si nécessaire⁵⁹ », et la France dont la promotion de la souveraineté européenne est parfois perçue par ses partenaires comme étant plus dogmatique que pragmatique. Berlin insiste sur la nécessité de répondre à une menace imminente, quitte à laisser (provisoirement) de côté l'objectif de renforcer la souveraineté européenne tandis que Paris alerte sur cette myopie stratégique et les conséquences de long terme des décisions prises aujourd'hui. En ce sens, *Sky Shield* est une parfaite illustration des divergences stratégiques franco-allemandes.

De multiples défis opérationnels

Concernant la dimension militaire, plusieurs défis demeurent. Si le besoin opérationnel est bien identifié à l'OTAN, il est nécessaire de séquencer et prioriser les objectifs capacitaires assignés aux alliés dans le cadre du processus de planification de défense de l'OTAN (NDPP) afin d'assurer une cohérence d'ensemble au niveau de l'Alliance.

La multiplication des systèmes pose, de plus, le défi de l'interopérabilité entre ces derniers mais également au niveau des opérateurs. Même si les représentants du fabricant israélien IAI insistent sur le développement du système *Arrow* en partenariat avec les États-Unis et minimisent les difficultés techniques d'une intégration dans l'architecture de défense

58. *Ibid.*

59. Lignes directrices de politique de défense du gouvernement fédéral, octobre 2023, disponible sur : www.bmvg.de.

aérienne de l'OTAN⁶⁰, cette dernière semble néanmoins complexe, par exemple en termes d'adaptation de *software*.

Un autre enjeu lié à l'interopérabilité concerne la formation. L'inauguration en août 2023 d'un centre de formation à l'utilisation des systèmes IRIS-T sur la base aérienne de Todendorf est encourageant. D'autant qu'il aurait vocation à dispenser à terme des formations sur d'autres systèmes de défense sol-air⁶¹. Cela représenterait néanmoins un défi logistique immense. En effet, cela impliquerait la mise en place de simulateurs d'une grande variété de systèmes et la mise à disposition de formateurs pour chacun d'eux. Cette « académie de défense aérienne » est en soi une bonne idée mais elle est insuffisante et n'est pas en capacité de former un nombre suffisant d'opérateurs sur les différents systèmes. D'autres « académies » multinationales seraient certainement nécessaires.

Si l'objectif est une utilisation commune, des exercices terrain (*Livex*) conjoints devront par ailleurs de nouveau être planifiés en Europe. Cela reste un défi, en particulier en Allemagne, où les exercices d'ampleur avaient disparu notamment en raison d'une faible acceptabilité par la population.

Un enjeu économique sous-jacent : la soutenabilité de l'initiative

Enfin, sur le plan économique, se pose la question de la soutenabilité des investissements. Les systèmes de défense aérienne, notamment pour les couches hautes, sont extrêmement coûteux. À travers les acquisitions conjointes, l'ESSI doit certes permettre d'obtenir des économies d'échelle. Mais le défi financier reste majeur pour de nombreux pays européens, contraints de prioriser leurs dépenses. Au-delà des systèmes, le coût des intercepteurs, souvent largement plus élevé que les capacités offensives, pose la question plus large du ratio défensif/offensif, en particulier face à l'émergence de drones peu chers pouvant endommager ou détruire des systèmes sophistiqués très coûteux – l'exemple des Houthis en mer Rouge est à cet égard criant.

Par ailleurs, de nouveaux projets dans le domaine du renforcement de la défense aérienne ont récemment été proposés. Les alliés frontaliers de la Russie et du Belarus (États baltes, Pologne, Norvège et Finlande) ont décidé de bâtir un « mur de drones » pour la protection des frontières⁶². Dans le même temps, Varsovie et Athènes, soutenus par la présidente de la

60. Entretien mené avec des responsables d'IAI, à Berlin en avril 2024.

61. Entretien mené avec des responsables du ministère de la Défense allemand en septembre 2023.

62. « NATO Members Bordering Russia to Build "Drone Wall" », *The Defense Post*, 27 mai 2024, disponible sur : www.thedefensepost.com.

Commission européenne, ont proposé la mise en place d'un « bouclier de défense aérienne de l'UE » financé par le budget commun de l'Union⁶³.

Outre l'absence de précisions concernant les dates de mise en place et les estimations financières, ces projets posent d'une part la question de l'articulation avec l'ESSI et d'autre part la question d'une potentielle dispersion des moyens.

63. E. Boonen et J. Hanke Vela, « Von der Leyen Backs Polish, Greek Calls for EU Air Defense Shield », *Politico*, 23 mai 2024, disponible sur : www.politico.eu.

Conclusion

En plus d'apporter des réponses concrètes aux besoins des Européens dans le domaine de la défense aérienne et de relever les défis de la coordination d'une initiative multinationale aussi ambitieuse, l'Allemagne devra continuer ses efforts de concertation avec l'ensemble des partenaires, en particulier la France, au risque de n'endosser qu'un rôle fragile de leader dans le domaine de la défense aérienne en Europe. L'ESSI offre pour cela un cadre pertinent mais insuffisant.

L'initiative européenne ELSA pourrait à terme utilement compléter *Sky Shield* et ainsi contribuer à un renforcement substantiel de la posture de dissuasion et de défense de l'OTAN. Une réflexion stratégique européenne et au sein de l'Alliance apparaît néanmoins indispensable pour veiller à la bonne articulation entre ces deux initiatives majeures.

Le rapprochement entre Paris et Berlin, jusqu'alors peu enclins au compromis et ancrées dans leurs positions, parfois trop dogmatiques, devra se confirmer. Les derniers échanges au plus haut niveau politique sont encourageants mais de nombreux efforts restent à fournir des deux côtés pour faire émerger une vision commune sur les enjeux du renforcement de la défense sol-air et son articulation avec les autres dimensions de la posture de dissuasion et de défense de l'OTAN. Alors que les gouvernements allemand et français sont affaiblis en interne et à l'international, il apparaît d'autant plus nécessaire d'intégrer alliés et partenaires à ces réflexions.



27 rue de la Procession 75740 Paris cedex 15 – France

Ifri.org