

13/05/2025

Bertrand de Cordoue,
Conseiller défense/
armement à l'Institut
Jacques Delors

BLOG
— POST

Guerre en Ukraine : un impact transformationnel sur l'industrie de défense européenne



© Getty Images on Unsplash

En trois ans, le conflit russo-ukrainien a provoqué un réveil des acteurs de l'armement en Europe. On observe déjà des évolutions importantes au sein de cet écosystème militaro-industriel. Ce changement affecte les acteurs de l'Union Européenne, mais il est conduit de façon très active par l'Ukraine et ses industriels, qui eux fonctionnent réellement en régime d'économie de guerre. À la fois révélateur et accélérateur de cette réalité, la Commission Européenne vient, en publiant le programme de travail pour 2025 du Fond Européen de défense (FEDef), d'en ouvrir l'accès, pour la première fois et sans restriction, aux entreprises ukrainiennes¹.

Cette évolution va se poursuivre en **modifiant de manière irréversible certains des paramètres qui gouvernent un secteur traditionnellement protégé par son caractère sensible et régalién**. Pour se convaincre du bouleversement en cours, il suffit d'en prendre la mesure à quatre niveaux :

1. **Changement de priorités pour la base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE).**

¹ Le Fond Européen de Défense a démarré en 2021, avant le début de la guerre.

On constate que **les entreprises actives dans la défense au sein de l'UE réorientent leur stratégie** pour prendre en compte la nouvelle situation. Non sans mal : à l'inertie propre à ces industries lourdes et de pointe, se sont ajoutés les atermoiements des États dont les déclarations répétées et unanimes de soutien à l'Ukraine ont tardé à se traduire dans la réalité, que se soit budgétairement ou dans la fixation de priorités capacitaires.

L'appareil industriel doit aujourd'hui répondre à une double injonction de ses clients étatiques : produire plus et produire plus vite. Cette nouvelle ligne de force ne s'impose pas de manière égale à l'intégralité du spectre de la production d'armement. Elle affecte en premier lieu les équipements dont a besoin l'armée ukrainienne, c'est-à-dire munitions, artillerie, missiles, véhicules blindés, drones, ...² Mais cette réorientation modifie sensiblement la politique d'investissement des entreprises concernées qui doivent **affecter davantage de ressources, financières et humaines, à leur outil de production.** Compte tenu des contraintes budgétaires et des limites du vivier d'expertise disponible pour ces tâches nouvelles, c'est en réalité **l'ensemble du secteur industriel avec ses chaînes de sous-traitance qui se trouve perturbé et qui doit s'adapter.** Jusque-là considérée comme moins prioritaire que le développement technologique de nouveaux prototypes, la production en série devient prépondérante.

Destiné à soutenir l'Ukraine, ce nouvel axe directeur modifie déjà sensiblement les politiques d'armement des États membres. Ceux qui ont une industrie militaire importante sont plus lents à faire cette mutation qui requiert de lourds investissements et du temps. Ceux qui, à l'inverse, n'avaient pas de base industrielle de défense, se sont révélés plus agiles et prompts à financer des lignes de production sous licence ou des achats sur étagères.

S'il est trop tôt pour tirer des enseignements définitifs de la guerre en cours, il semble malgré tout que le complexe étatico-industriel européen de la défense devra à l'avenir tenir compte de cette première leçon et sans doute **accepter, pour faire simple, un arbitrage plus équilibré entre qualité et quantité.**

2. Emergence d'un nouvel acteur : l'industrie ukrainienne.

Héritière importante de l'industrie militaire soviétique, l'Ukraine disposait de capacités industrielles déjà significatives avant la guerre (figurant par exemple en 4^e ou 5^e position du classement des pays exportateurs d'armement jusqu'en 2014). Après l'invasion de la Crimée, ce tissu industriel a fourni les technologies et les compétences nécessaires au réarmement ukrainien, dans une optique de modernisation. C'est en partie ce qui a permis aux Ukrainiens de repousser l'invasion russe en février-mars 2022.

Trois années de conflit ont profondément modifié la donne avec une croissance massive de la production locale³, aujourd'hui capable, si elle est financée, d'atteindre des chiffres d'affaires supérieurs à ceux des entreprises des grands pays de l'UE.

Mais ce sont plus fondamentalement les modalités de fonctionnement de cette industrie de guerre qui ont changé, **avec un accent mis sur la production mais également sur une innovation incrémentale pilotée par le retour d'expérience des utilisateurs**

² Compte tenu de la nature du conflit, l'armement terrestre est concerné en premier lieu.

³ Passée de 1 à 10 milliards de dollars entre 2022 et 2024, et de 10 à 40% de l'armement utilisé en Ukraine.

militaires qui prime sur toute autre considération. Les besoins opérationnels se sont adaptés aux réalités du front avec deux priorités qui émergent : les véhicules non pilotés (drones aériens, terrestres ou navals) et les technologies numériques (guerre électronique, cyber, IA, ...).

Il est intéressant d'observer comment le secteur industriel ukrainien s'est rapidement transformé pour répondre à ces attentes, avec plus de 700 opérateurs nouveaux contribuant à la production de munitions, de drones ou de véhicules blindés, et de très nombreuses start-ups mobilisées pour développer des innovations technologiques destinées à accroître les performances d'équipements testés sur le terrain⁴.

Les exemples se multiplient de ces boucles vertueuses où, sans développer de matériels nouveaux, les capacités existantes se trouvent améliorées, parfois nettement, par l'adjonction d'un système numérique adapté : précision de l'artillerie, brouillage des drones, détection de cibles, renseignement électronique, ...

Pour répondre aux nécessités de la guerre, qui mêlent urgence, efficacité et rusticité, un modèle industriel ukrainien - d'une certaine façon « combat proven » - semble ainsi émerger, qu'il s'agisse de production ou d'innovation. Même s'il ne concerne pas les grands systèmes pour lesquels l'armée ukrainienne reste dépendante de l'aide occidentale, **ce modèle pèsera sur la transformation du secteur au sein de l'UE, où l'innovation incrémentale est déjà un mantra des militaires et sous l'effet de la pression budgétaire.**

3. Création de partenariats industriels :

Indépendamment de considérations politiques, **l'Ukraine représente aujourd'hui un marché capital pour les entreprises du secteur, à la fois comme débouché, comme terrain d'investissement et comme champ d'expérimentation.** Face à ce bouleversement, les États membres adoptent différentes stratégies, en cohérence avec leur volonté partagée de soutenir l'Ukraine, mais aussi en fonction de leurs capacités et de leurs intérêts industriels :

- Ceux qui ont une base industrielle robuste se positionnent d'abord en exportateurs des matériels qu'ils produisent, pour répondre aux commandes du gouvernement ukrainien. Lorsque ces dernières ne sont pas financées, ils procèdent à des cessions (comptabilisées dans leur aide), ou font appel à des crédits multilatéraux. Cette approche s'érode cependant du fait de la montée en puissance d'industriels locaux qui développent et produisent - à moindre coût et en s'inspirant de l'existant - des matériels compétitifs auxquels il est donné la préférence.
- Ceux qui ont des compétences sans véritables enjeux industriels à valoriser, procèdent en investissant en partenariat avec des entreprises ukrainiennes, soit pour produire localement (moins cher), soit pour développer des équipements innovants. Une entreprise suédoise a ainsi conclu un accord pour développer et produire localement des terminaux de télécommunications satellitaires alternatifs du système américain Starlink⁵.

⁴ Source : SIPRI.

⁵ Des entreprises françaises tentent cette approche de niche pour les radars ou les drones.

- Entre les deux, certains États membres, comme l'Allemagne, incitent leurs entreprises à s'implanter en Ukraine en les aidant à investir dans des usines de production ou d'entretien, de manière à bénéficier de coûts moindres et d'un accès garanti au marché.

Ces stratégies différentes sont légitimes. Elles révèlent malgré tout **une augmentation des échanges entre l'industrie ukrainienne et ses partenaires de la BITDE, dont certains n'hésitent plus, en général avec le soutien de leur État, à se positionner et à investir localement.**

On voit par conséquent émerger une approche nouvelle (qui, sur certains segments, pourrait faire contrepoids à la dépendance américaine dont une majorité d'États membres commence à mesurer les risques). **Pays tiers de l'UE, l'Ukraine pourrait, nolens volens, jouer un rôle-clé dans la sécurité d'approvisionnement que recherchent les Européens.**

4. L'UE comme courroie de transmission.

Après l'adoption du FEDef en 2020, la guerre en Ukraine a permis à la Commission de reprendre l'initiative sur le terrain de l'armement en proposant des outils nouveaux⁶ pour financer l'industrie militaire par le biais de subventions incitant les États à collaborer au travers d'achats en commun (ASAP, EDIRPA) ou du programme européen d'investissement dans la défense (EDIP) et, dans le cadre du plan REARM EU, l'instrument de financement commun SAFE. Cette panoplie a vocation à trouver sa place, sans doute sous une forme consolidée, dans le prochain cadre financier pluriannuel de l'UE (à partir de 2028).

Dans son récent Livre Blanc⁷, la Commission Européenne qualifie l'Ukraine de « *Premier laboratoire mondial de l'industrie de défense* ». Forte de ce constat, et pour répondre à des attentes politiques, elle a ainsi proposé d'inclure, au même rang qu'un pays associé comme la Norvège⁸, l'Ukraine parmi les pays bénéficiaires de son plan REARM EU, et en particulier de l'instrument SAFE réservé aux projets de production et d'acquisition en coopération de matériels européens.

Avec l'accès au Fonds européen de défense (FEDef), cette évolution, si elle est entérinée par les États membres, va donc **mettre les entreprises ukrainiennes sur un pied d'égalité avec leurs homologues de l'UE pour participer à des projets collaboratifs de recherche, de production ou d'acquisition de matériels militaires.** Compte tenu de la capacité d'innovation dont elles font la démonstration, cette ouverture pourrait se concrétiser dans plusieurs domaines comme les drones ou les armes cyber. L'UE pourrait aussi subventionner des lignes de production en Ukraine, voire l'acquisition groupée de matériels produits sur le territoire ukrainien.

À ce stade, il s'agit de scénarios encore spéculatifs, mais **le maillage que les programmes de l'UE parviennent à tisser entre les entreprises qui y participent va s'étendre à des**

⁶ Voir « L'Union Européenne et l'industrie de défense », *Infographie*, Institut Jacques Delors, décembre 2024

⁷ Voir « Livre Blanc: quelles perspectives pour l'Europe de l'armement ? », *Blogpost*, Institut Jacques Delors, mars 2025

⁸ Le Royaume-Uni bénéficie d'une clause moins favorable puisqu'il doit signer au préalable un accord de sécurité avec l'UE...

acteurs ukrainiens et ainsi contribuer à faire évoluer la BITDE pour se rapprocher de pratiques testées avec succès par ces derniers.

Au moment où, pour suppléer au désengagement annoncé des États-Unis, se pose de manière critique la question du renforcement de la défense européenne, et celle d'un aggiornamento du secteur industriel qui la sous-tend, **la prise en compte de l'expérience ukrainienne semble s'imposer.** En faisant de Kiev l'équivalent d'un État membre dans ce domaine pourtant un des plus sensibles et des moins avancés de la construction européenne, l'Union Européenne envoie un signal politique majeur. Mais elle crée aussi **les conditions d'un rapprochement avec un pays qui, en raison malheureusement des circonstances, est devenu un champion de l'industrie de défense, avec des pratiques différentes, basées sur l'agilité, l'innovation, l'aptitude opérationnelle et la maîtrise des coûts. N'est-ce pas là la définition de la compétitivité, c'est à dire l'objectif partagé de tous les acteurs étatiques et industriels au sein de l'UE ?**

Directeur de la publication: Sylvie Matelly • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © Notre Europe - Institut Jacques Delors

Institut Jacques Delors

Penser l'Europe • Thinking Europe • Europa Denken

18 rue de Londres 75009 Paris, France • www.delorsinstitute.eu

T +33 (0)1 44 58 97 97 • info@delorsinstitute.eu



**PREMIER
MINISTRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Ce projet reçoit des financements
du programme Citizens, Equality,
Rights and Values Programme
(CERV) de la Commission
européenne sous le numéro
Project 101194174 – IJD 2025.