

Entretien d'Europe
n°95
19 juin 2017

« Nous sommes devant un moment crucial de la défense européenne »

Entretien exclusif avec Jorge DOMECCO, directeur exécutif de l'Agence européenne de défense (AED)

1. Les nouvelles orientations de défense des institutions européennes constituent un vrai tournant. Comment voyez-vous cette nouvelle dynamique et qu'est-ce que cela implique pour l'Agence européenne de Défense ?

Je crois que nous sommes devant un moment crucial de la défense européenne, où il y a une demande très claire de l'opinion publique. Trois quarts des citoyens européens voient la défense comme une priorité. Ils veulent que l'Union européenne s'en occupe plus. Dans ce contexte, je crois qu'il est bon que la Commission ait examiné dans la mesure de ses responsabilités comment soutenir cet effort. Le Président Juncker a été au premier rang dans ces efforts. Le plan d'action que la Commission a mis sur la table, c'est le soutien qu'elle apporte à la mise en œuvre de la stratégie globale qui a été présentée aux chefs d'Etat et de gouvernement par la Haute Représentante, Federica Mogherini, l'année dernière. C'est un événement que je salue parce que ces évolutions sont nécessaires. La Commission dispose de nombreux instruments, tant régulateurs que financiers, qui peuvent aider au développement des capacités militaires et qui peuvent aussi aider à protéger et soutenir nos industries pour assurer une autonomie stratégique de l'Europe. Beaucoup de problématiques mondiales changent et nous ne connaissons pas toujours les défis qui nous seront lancés demain. Les chefs d'Etat et de gouvernement souhaitent que l'Europe reste dans le futur un acteur global, capable de projeter sécurité et stabilité, pas seulement vers l'extérieur et dans le voisinage, mais aussi en Europe même, où ils doivent protéger les citoyens. Il y a quatre conditions principales pour que les propositions de la Commission conduisent au succès.

- Dans le domaine de la défense, les besoins capacitaires doivent être établis par les Etats membres dont la souveraineté doit être respectée. Pour la mise en œuvre des instruments que la Commission propose, les priorités et les choix capacitaires doivent être identifiés par les Etats membres, notamment dans le Plan de développement des capacités (CDP) en soutien duquel l'Agence organise un processus transparent et structurel de coopérations entre États membres.
- Deuxièmement, le fonds européen de défense et le plan d'action de la Commission doivent bénéficier à tous les Etats membres. S'ils ne consistent qu'à soutenir quelques industries ou quelques Etats membres, l'initiative perdra de sa légitimité au niveau européen.
- Troisièmement, il faut se concentrer sur les capacités où il y a une vraie valeur ajoutée au niveau européen, c'est-à-dire celles qu'aucun Etat membre ne peut développer seul. La cyberdéfense est clairement un domaine très sensible pour lequel la réponse aux menaces ne peut pas être que nationale, car sinon le maillon le plus faible de la chaîne en Europe pourrait affecter tous les autres.
- La quatrième condition est de trouver un équilibre entre la méthode intergouvernementale et la méthode communautaire, dans la façon de mettre en œuvre ce plan d'action, selon un modèle qui fonctionne très bien déjà au sein de l'Agence européenne de Défense. Nous l'expérimentons actuellement avec ce qu'on appelle l'Action préparatoire pour la recherche en matière de défense lancée en juin par la

Commission européenne qui est mise en œuvre par l'Agence et qui financera sur le budget communautaire des projets de recherche au cours des trois prochaines années (2017-2019), en attendant la mise sur pied d'un programme communautaire de recherche en matière de défense proprement dit envisagé après 2020. En ligne avec le rôle dévolu à l'Agence dans le traité, nous avons défini avec les Etats membres les domaines de recherche qui vont bénéficier de l'Action préparatoire. Puis nous avons transmis une liste de priorités à la Commission, discutée et approuvée dans son comité de programme. Les spécifications techniques de chaque sujet ont été développées à l'Agence, dans les groupes de travail technologiques, qui existent déjà et où l'industrie est représentée. Il n'est nul besoin de créer de nouvelles structures mais de renforcer les structures et réseaux d'expertise qui existent déjà au sein de l'Agence. Le programme pour 2017 a été décidé ainsi et nous allons faire la même chose pour 2018. Chaque fois, nous avons travaillé en amont et avons présenté nos propositions à la Commission, où les décisions ont été prises sur la base de la comitologie (c'est-à-dire avec l'avis d'experts nationaux). J'ai signé le 31 mai avec la Commission un accord de délégation et nous avons lancé le premier appel d'offres le 7 juin. Des journées d'information pour l'industrie seront organisées le 27 juin, à Bruxelles. Plus de 300 industriels ont déjà manifesté le souhait d'y participer. Nous procéderons ainsi tout au long de l'Action préparatoire pour s'assurer que toute l'industrie puisse en bénéficier, petites, moyennes et grandes entreprises. Nous serons chargés de l'organisation des appels d'offres et c'est la Commission qui in fine approuvera dans le comité de programme le résultat de cet appel d'offres.

2. Sur quelles bases, sur une base de pure légalité ?

Oui. Ce sont des fonds européens. C'est la Commission qui devra défendre devant le Parlement européen comment les fonds ont été utilisés. C'est pourquoi l'Agence s'est adaptée aux règles comptables et de contrôle de la Commission et l'Agence peut afficher désormais une compatibilité totale avec la Commission.

3. Quel sera le régime juridique de ces fonds ? Y aura-t-il ensuite un contrôle du Parlement ?

Bien sûr, ...

4. Cela est très nouveau ?

Pour la Commissaire Bienkowska (au marché intérieur, à l'industrie et aux PME), l'expertise doit être délivrée par l'Agence avec une grande latitude, mais avec l'impératif d'être en mesure de rendre compte au Parlement que les fonds ont été utilisés correctement. Et « correctement » signifie aussi que les incitations accordées à un programme de recherche engendrent des programmes qui vont être effectivement utilisés par les Etats membres. C'est pour cela que l'Agence européenne de Défense aura un rôle très important en aval pour assurer que les résultats des recherches produites par des consortiums ou des Etats membres, seront utilisés par un groupe d'Etats membres pour développer des programmes capacitaires. Les différents groupes de travail de l'Agence suivent déjà les programmes capacitaires. Cela constitue un vivier de programmes futurs qui pourront ensuite être éligibles à ce qu'on appelle « la fenêtre capacitaire » (Fonds européen de Défense pour l'aide au développement de programmes). Si le Conseil et le Parlement décident d'entériner les propositions de la Commission et de mettre en œuvre le Fonds européen de défense, ce que je souhaite, des financements pourront être accordés pour le développement de ces capacités.

5. L'industrie de défense dans les différents Etats membres est très différente. Il y a des Etats qui ont de fortes capacités, d'autres ont des capacités réelles, et puis il y en a qui n'en ont pas du tout. Vous souhaitez que tous les Etats membres profitent des nouvelles possibilités de financement. Comment respecter ce souhait en évitant le risque d'une baisse du niveau de qualité de la recherche et des productions, atteint par certains grands groupes européens, qu'ils soient italiens, français, allemands ou britanniques ?

L'Agence, avec la Commission, travaille de façon très intégrée pour soutenir l'industrie de défense européenne, la base industrielle et technologique européenne. Pour moi, l'ordre des choses est le suivant : il faut une politique européenne de défense forte qui résulte d'un compromis entre les Etats membres. Les capacités doivent suivre

cette politique, et l'Agence les définit en fonction des décisions politiques. Cela doit guider l'industrie, pas l'inverse. L'objectif est de disposer des moyens d'assurer la protection des citoyens, comme demandé par la Stratégie globale de sécurité. Ceci va s'appuyer sur les grands groupes européens et ils ont besoin des petites et moyennes entreprises. La grande nouveauté des propositions de la Commission est précisément d'ouvrir les chaînes d'approvisionnement de l'industrie par la coopération et ne pas rester seulement dans des chaînes nationales. C'est la condition d'une industrie compétitive en Europe. Il y aura des programmes qui ne sont pas envisageables sans les grandes industries mais il y en a d'autres où les petites et moyennes entreprises auront un rôle prépondérant. J'ajoute une autre chose. Actuellement, et on voit cela aux Etats-Unis, le futur de l'industrie passe par une quatrième révolution technologique, qui est en cours. Le profil de l'industrie que va soutenir la Défense va changer radicalement d'ici à dix ans. Les industries qui travaillent dans le Big Data, l'intelligence artificielle, ou les biotechnologies, auront une importance croissante dans le domaine de la défense. Le principal défi pour l'Agence et les Etats, c'est celui de l'innovation. Comment assurer que ces industries, qui sont assez éparpillées, en Europe, qui ne sont pas concentrées, soient prêtes à s'impliquer avec les ministères de la Défense, dans des programmes capacitaires ? Elles ne remplissent pas toujours les spécificités de la défense mais la défense a besoin d'elles. Je crois que le défi industriel est double : ouvrir les chaînes d'approvisionnement, qui pourront mener à des consolidations dans le futur, mais il n'y aura pas de consolidation s'il n'y a pas de sécurité d'approvisionnement. Il n'y aura pas de sécurité d'approvisionnement en Europe si on n'ouvre pas les chaînes d'approvisionnement. C'est lié. L'impératif d'innovation nous l'impose.

6. Vous parliez aussi de protection, pas seulement des individus ou des citoyens, mais aussi de l'industrie. C'est peut-être aussi une nécessité de protéger les industries de défense du futur, y compris de nos alliés ?

C'est un but stratégique de l'Agence de renforcer l'industrie européenne de défense, de la rendre plus compétitive et autonome. Bien au-delà des questions

industrielles, les ministres ont décidé au mois de mai 2017, après une révision stratégique (Long Term Strategy, LTR), de renforcer l'Agence dans son rôle d'opérateur central pour toutes les activités et programmes communautaires liées à la défense. Concrètement, il a été convenu que l'Agence serait le principal forum de priorisation capacitaire et technologique au niveau de l'Union européenne. Une deuxième priorité approuvée par les ministres est de renforcer une mission qui est déjà prévue dans l'acte constitutif de l'Agence, à savoir le développement de projets capacités technologiques et capacitaires. Il y a beaucoup de potentiel non encore utilisé dans ce domaine et nous voulons désormais l'utiliser pour soutenir les états membres dans tout le cycle de développement de capacités, de la recherche à l'acquisition. La troisième mission renforcée de l'Agence est plus politique : l'Agence doit renforcer son rôle d'interface et de facilitateur entre les ministères de la défense des différents Etats et les politiques européennes.

7. La « priorisation » capacitaire gagne donc en importance ?

Absolument. Et il y a trois processus spécifiques qui permettent de dégager les priorités capacitaires dont il est question :

- Premièrement, le CDP (Plan de développement des capacités) dans lequel l'industrie va être beaucoup plus impliquée. En outre, la mise en œuvre du CDP devrait encore être renforcée et améliorée par la Revue Annuelle Coordinée de Défense (Coordinated Annual Review on Defence - CARD) que les ministres ont décidé de mettre en place à l'avenir et pour laquelle l'Agence servira en quelque sorte de secrétariat ; un essai est prévu cet automne. Je pense que CARD peut fondamentalement changer la manière dont les Etats membres planifient et mettent en œuvre leurs investissements en matière de défense. CARD devrait aussi faciliter l'identification des opportunités de coopération à l'avenir et davantage focaliser le CDP sur les besoins capacitaires réels.

« Nous sommes devant un moment crucial de la défense européenne »

- Deuxièmement, l'agenda de priorisation des recherches couvre toutes les priorités capacitaires, en lien direct avec le CDP mais tient compte des innovations technologiques,
- Au printemps prochain, sera créé un troisième instrument, une fois le CDP actualisé et validé par les Etats membres : la liste des activités stratégiques clés. L'Agence a suivi une méthodologie déjà développée au niveau national par plusieurs Etats membres mais qui examine, au niveau européen, les capacités industrielles, les savoir-faire et les ressources humaines, nécessaires pour assurer qu'il n'y aura pas de dépendances futures de l'Union européenne dans les domaines clés. Cinq projets ont été identifiés avec les Etats membres. L'Agence étudie avec la Commission la meilleure façon de concentrer des moyens à ces secteurs prioritaires. La France, par exemple a mis en avant l'importance des composants électroniques, essentiels dans tous les développements futurs comme le « Big data ». Les quatre autres projets concernent les communications satellitaires, les échanges cyber, la protection des infrastructures critiques et les mesures contre les mini-drones surtout dans le domaine maritime. Il y aura d'autres domaines qui seront identifiés au fur et à mesure.

8. Les propositions de la Commission prévoient que l'attribution de fonds européens sera réservée à des projets qui feront ensuite l'objet d'acquisitions par des Etats membres. La politique de concurrence, dans le domaine de la défense, pourrait-elle évoluer vers une préférence européenne ? S'il y a de l'argent européen, on achète européen ?

Il est clair que le plan d'action pour la Défense doit bénéficier à l'industrie européenne. Des fonds des contribuables européens ne seront pas utilisés pour soutenir l'industrie extra-européenne. Il faut s'assurer que les crédits affectés à des entreprises concernent leurs activités en Europe et qu'il n'y a pas de possibilités de contrôles externes à l'Union européenne sur des

technologies qui sont développées grâce à eux. C'est le but. Il va falloir développer de vrais efforts et s'assurer que des industries situées sur le territoire de l'Union sont réellement européennes.

L'approche « marché » dans le domaine de la défense a ses limites. La défense c'est autre chose. Tout le monde est d'accord pour tenir compte des spécificités de la défense. L'impératif d'autonomie stratégique n'est pas une clause abstraite, c'est être capable de définir, développer, déployer, modifier et soutenir une capacité sur le terrain. Une capacité développée avec des savoir-faire qui ne sont pas à 100% contrôlés par l'Union européenne est une capacité boîteuse, une capacité limitée. Ça n'est pas fermer le marché, ça n'est pas du protectionnisme. Si nous parvenons à définir une politique qui a l'accord de tous les Etats membres, nous pourrions développer l'industrie intégrée dont elle a besoin. Sinon, notre position dans le monde, celle aussi de notre industrie, en serait affectée.

9. Est-ce que le Brexit suscite chez vous des inquiétudes particulières ?

Le Brexit n'est pas une bonne nouvelle, ni pour l'Europe, ni pour le Royaume-Uni, mais c'est un fait. Le peuple britannique s'est prononcé et son gouvernement l'a décidé. Les Britanniques ont fait savoir à plusieurs reprises qu'ils souhaitaient rester partie prenante de la sécurité européenne et plus précisément qu'ils voulaient rester engagés avec l'Agence. Nous avons la flexibilité d'avoir des pays partenaires qui ne sont pas membres de l'Union européenne, comme par exemple la Norvège, qui est très active, parfois même plus que certains Etats membres !

10. Ils sont observateurs ?

Ils ont un « accord administratif » avec l'Agence. De la même façon, le jour où le Royaume-Uni quittera l'Union européenne, nous devons aussi avoir un accord administratif. Mon souhait est d'essayer de le mettre en place rapidement pour éviter l'impact sur les consortiums auxquels participent des entreprises britanniques, mais aussi parce que cela pourrait affaiblir quelques projets d'avenir importants alors que l'Europe de la défense avance de façon décisive.

11. Ils sont engagés dans de nombreux projets ?

Ils ne figurent pas au nombre des 6 ou 7 Etats membres les plus actifs et ne sont pas ceux qui ont le plus utilisé l'Agence.

12. Mais ils veulent rester ?

Je crois qu'ils voient aussi que l'Agence a une place importante pour le futur. Les Britanniques sont très actifs dans les missions d'entraînement, loin de leur problématique capacitaire, mais ils ont bloqué toute croissance du budget pendant six ans. Je suis satisfait qu'ils aient levé ce veto en 2017 ce qui a permis d'augmenter le budget de l'Agence même si l'augmentation n'était pas substantielle. Il n'en demeure pas moins que c'était un signal politique fort.

13. Dans la cyberdéfense, l'OTAN est très engagée. Comment éviter les duplications ? Il y a toujours une interrogation sur ce qui relève de l'OTAN et ce qui est du devoir de l'Union européenne. Il y a maintenant la FNC (Framework Nations Concept) qui crée ses propres clusters... Tout cela a-t-il vocation à converger ?

Le cyber est l'un des domaines les plus sensibles pour les Etats membres, il relève parfois de la compétence du ministère de la Défense, parfois d'autorités civiles. Aussi les initiatives de l'Agence se sont-elles concentrées sur l'entraînement et les exercices. Notre idée, actuellement en discussion avec les Etats membres, est de mutualiser les demandes pour les réaliser avec la participation de spécialistes très chers et très rares. Il y a une seule entreprise qui offre le service d'organiser ces entraînements, mais à un coût très élevé. Nous sommes parvenus à faire baisser les prix en additionnant les demandes. Plus de 15 Etats membres sont intéressés à notre plateforme d'entraînement. Un autre projet ad hoc sur lequel nous travaillons à l'Agence consiste à regrouper et mutualiser les demandes des Etats membres pour des champs d'entraînement cyber ('cyber ranges') en Europe à laquelle participe aussi l'Agence spatiale

européenne (ESA). Nous travaillons donc à la mise en place d'une plateforme européenne d'entraînement et d'exercice qui pourrait être soutenue par la Commission. Parallèlement, nous travaillons en très étroite coordination avec l'OTAN pour éviter les duplications. Mais, en matière militaire, il y a parfois des duplications nécessaires ! Nous évitons donc les duplications non-nécessaires ! Nous travaillons avec les deux nations leader dans le domaine cyber : la France et le Portugal.

14. S'agissant de la surveillance maritime, l'EMSA, les programmes CISE, MARSUR ne communiquent pas toujours ensemble et avec les Etats membres comme il le faudrait. Avez-vous la possibilité de remédier à ces défauts ?

Pour moi, c'est un domaine où il y a du travail à faire et nous l'avons entrepris dans tous les domaines où il faut trouver des synergies civiles et militaires. Nous avons fait des avancées dans les dernières années, par exemple pour le projet « Ciel unique ». Nous avons travaillé avec l'Agence européenne de Sécurité aérienne (EASA), le Single European Sky ATM Research Joint Undertaking (SESAR JU), le SESAR Development Manager (SDM) et la Direction générale Mobilité & Transports (DG MOVE) de la Commission européenne pour faciliter l'insertion des vols militaires dans le trafic aérien. Nous sommes attentifs à toute nouvelle régulation pour s'assurer que nos militaires ne sont pas limités du point de vue opérationnel. Et nous avons facilité l'interopérabilité entre les matériels civils et les dispositifs militaires. Il faut faire les mêmes efforts dans le domaine maritime. Nous sommes en contact avec l'Agence de gardes-frontières (Frontex), l'Agence de sécurité maritime (EMSA) et l'Agence de contrôle des pêches (EFCA). Toutes les trois souhaitent rassembler leurs informations au profit du contrôle aux frontières car la mission Sophia (Lutte contre l'immigration illégale en mer Méditerranée) en a montré la nécessité. Un exercice avec toutes ces agences a été organisé au quartier général de Sophia le 10 mai dernier. L'ensemble des outils doit permettre aux différents systèmes (MARSUR, CISE) de coopérer. C'est une nécessité.

« Nous sommes devant un moment crucial de la défense européenne »

L'Agence européenne de Défense, dont le rôle est défini par les traités, est le lieu privilégié de la coopération entre Etats membres dans le domaine des capacités militaires. Elle s'adaptera parfaitement aux décisions des Chefs d'Etat et de gouvernement qui souhaitent davantage mutualiser leurs efforts de recherches de défense et le développement de programmes mutualisés dans les domaines qu'ils décideront. De nature intergouvernementale, mais travaillant en collaboration avec la Commission européenne, sous l'autorité de la Haute Représentante, Federica Mogherini, elle constitue l'outil idéal pour mener à bien cette relance souhaitée par les Etats et facilitée par les institutions communes.

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.