

Question d'Europe
n°592
19 avril 2021

La gouvernance du Fonds européen de la défense

Sarah BRICHET, Hugo
CHOUARBI, Marie DÉNOUE,
Valérien FROSSARD, Armony
LAURENT, Nicolas LIBERT,
Anne-Flore MAGNUSZEWSKI,
Pauline MAILLARD, Juliette
ROLIN

Sous la direction du Général
Jean- Paul THONIER

Le lancement du Fonds européen de la défense représente une véritable évolution. Son objectif est de faciliter l'émergence d'une base industrielle et technologique de défense européenne par la coopération des industriels européens et de réduire ainsi les « impasses capacitaires » européennes en matière d'équipements militaires tout en tentant d'accroître « l'autonomie stratégique de l'Union ». Dotée de 7 milliards € dans le cadre du nouveau budget pluriannuel de l'Union, une nouvelle direction générale, DG DEFIS, est chargée de sa gestion, sous la supervision du Commissaire européen au marché intérieur, Thierry Breton. Au centre des transformations institutionnelles et conceptuelles européennes, son fonctionnement et sa gestion ont une importance particulière.

LE DILEMME DES PROJETS À FINANCER

Un débat majeur du Fonds européen de la défense est celui de savoir quels projets (gros ou petits) il aura vocation à subventionner. Derrière cette question se cache un autre sujet essentiel : vaut-il mieux financer des projets ambitieux dans lesquels les quatre grands États industriels seraient maîtres du jeu, ou plutôt financer de multiples petits projets moins ambitieux mais plus inclusifs ? Les États membres ont pris position sur le sujet et on observe une dichotomie entre un groupe composé de l'Allemagne, de l'Italie, de l'Espagne et de la France et un groupe composé de petits États industriels. Dans cette opposition, chaque camp se resserre autour de coalitions permettant de peser sur la décision finale. Les quatre grands se coordonnent pour parler d'une même voix et trouvent ensuite un consensus avec les autres États membres[1]. Un expert espagnol du ministère de la Défense nous a confié que l'Espagne essayait « *autant que possible de coordonner [ses] vues avec la France, l'Allemagne et l'Italie* ». Un expert de l'armée fédérale autrichienne confirme que la même dynamique est à l'œuvre dans l'autre camp : « *On essaie de former une coalition de petits pays avant les délibérations de la Commission afin d'obtenir un certain équilibre face aux grands pays.* » Selon lui, la coalition permet de créer un rapport de force équitable : « *Nous avons le même pouvoir dans les délibérations que les autres grands pays.* » Cette opposition

nationale se retrouve également dans des instances européennes qui ne se basent pas uniquement sur les représentativités nationales. C'est le cas par exemple au Parlement européen : Zdzisław Krasnodębski (CRE, PL), rapporteur pour le FED, témoigne que, lors des discussions sur le sujet au sein de la commission ITRE[2], les Français étaient presque tous du même avis, bien qu'appartenant à des partis différents.

L'opposition sur ce sujet repose sur les différentes traditions de l'industrie de défense des pays. Hélène Masson[3] observe ainsi trois cercles d'industries de défense nationales : d'abord, les États qui disposent de grandes industries historiques dont l'export est une activité traditionnelle majeure (Allemagne, Italie, Espagne, France et Suède) ; ensuite les États qui disposent d'une base industrielle assez étoffée et de capacités d'exportation (Pays-Bas, Finlande ou République tchèque) ; et enfin les États qui disposent surtout de sous-traitants industriels ou de capacités de niche (Belgique, Danemark ou Autriche).

Pour les États qui disposent d'une base industrielle et technologique de défense solide, dissémination équivaut à « fragmentation »[4] et s'assimile au fait de « saupoudrer l'argent ». Pour eux, il ne faudrait pas choisir en fonction du juste retour géographique mais en fonction de l'impact que ces projets peuvent avoir sur la défense européenne. À l'inverse, souligne Bram Vranken, membre de l'ENAAT (European Network

[1] Entretien avec Jean-Xavier Chabane, membre de l'EARTO (European association of research and technology organisations) et chef du programme défense au Commissariat à l'Énergie Atomique.

[2] La Commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie (ITRE) était la commission au fond lors de la rédaction du règlement. Les commissions du budget, du marché intérieur et des affaires étrangères ont été impliquées pour avis seulement.

Ainsi la sous-commission Sécurité/Défense n'a pas participé au fond, le FED étant ancré sur l'industrie et non sur la défense.

[3] La Commission de l'industrie, d'après Hélène Masson, « Quelle industrie de défense pour quelle Europe ? », Revue Défense Nationale, vol. 832, no. 7, 2020, pp. 61-66, <https://www.cairn.info/revue-defense-nationale-2020-7-page-61.htm>

[4] Entretien avec un expert du ministère allemand de la Défense.

Against Arms Trade), les petits États industriels pourraient se sentir lésés si le FED favorise les pays ayant une industrie forte. Or, l'argent du Fonds étant européen, il semble important pour ces pays de pouvoir en bénéficier, au travers de projets qui servent directement leur industrie : c'est la question du juste retour.

Cette diminution des fonds alloués renforce mécaniquement le dilemme auquel la Commission doit faire face : ou bien concentrer le FED sur quelques projets très ambitieux, ou bien multiplier les programmes pour s'assurer d'une répartition plus équitable entre les entreprises du plus grand nombre d'États membres. La réduction du budget pourrait pousser la Commission à adopter une philosophie plutôt qu'une autre. Karl-Erik Goffinet, expert à la Direction générale internationale de Dassault, estime que la Commission devrait se concentrer sur les priorités capacitaires essentielles dont l'Union a besoin. Il perçoit ce budget comme une opportunité de sélectionner des projets emblématiques structurants permettant de répondre aux objectifs de renforcement de l'autonomie stratégique et de compétitivité industrielle de l'Europe. Ce point de vue n'est pas partagé par tous. Par exemple, l'expert autrichien que nous avons interrogé considère que la réduction de budget du FED doit forcer la Commission à revoir ses ambitions à la baisse tout en se concentrant sur le financement de projets de petite taille. Ces témoignages montrent bien la différence de philosophie entre États.

Au-delà du débat entre les acteurs, le fonds doit satisfaire l'opinion publique européenne. Cette satisfaction passe par l'adoption de projets ambitieux et médiatiques, ce qui plaide en faveur des partisans d'une plus forte concentration du FED. L'expert allemand interrogé explique ainsi que si la Commission ne finance que des petits projets, cela nuira à la visibilité et à la promotion du programme. Cet aspect est aussi pris en compte par l'expert autrichien qui concède que l'adoption d'un gros projet est plus susceptible de plaire à l'opinion publique, tout en avertissant du risque que cela est susceptible de poser, selon lui, à l'efficacité du FED.

LA QUESTION DES TIERS

Le projet de financement de capacités de défense européennes n'est pas sans déplaire aux États-Unis, qui voient dans le FED une menace à pour leurs exportations d'armes vers l'Europe. Ainsi, de nombreuses pressions américaines ont été exercées afin que des entreprises hors-UE puissent bénéficier du Fonds. La question de la participation d'entreprises provenant d'États tiers, ou entités tierces, a fait l'objet d'intenses débats lors des négociations autour du règlement. Certains États, comme la Suède[5] ou l'Italie[6], appuient la participation d'entités tierces notamment pour éviter une duplication des capacités au sein de l'OTAN. La position suédoise se confirme par le regret de Carl-Johan Lind, responsable des affaires européennes chez Saab, que les entreprises du Royaume-Uni et des États-Unis ne puissent pas bénéficier du fonds en l'état, alors même qu'elles représentent des partenaires non négligeables. À l'inverse, certains pays, à l'image de la France, sont moins favorables à la participation des entités tierces. Cette position repose sur une double argumentation : d'abord, la crainte que les entités tierces s'immiscent (notamment au travers du règlement ITAR[7] dans les capacités produites en Europe ; ensuite, l'idée qu'un fonds de l'Union ne devrait pas financer des entreprises hors territoire européen. Il s'agit donc de permettre une préférence européenne[8].

Le point le plus épineux sur la question portait sur l'éligibilité des filiales européennes de groupes non-européens. Un accord a finalement été trouvé durant la deuxième moitié de l'année 2020. Ainsi, seules les entités provenant de pays « *membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE) qui sont membres de l'Espace économique européen (EEE)* »[9] peuvent participer.

Au-delà du débat entre concentration et dissémination du fonds se trouve l'enjeu de permettre une réelle coopération industrielle. Le budget réduit alloué au FED pourrait engendrer un déséquilibre dans l'attribution des projets entre grandes industries et PME. En effet, l'argent disponible étant moindre, cela pourrait appeler à une dynamique de concurrence pour l'obtention du fonds en faveur des grosses industries. Celles-ci, si elles ne s'ouvrent pas aux plus petites, limiteraient de

[5] Entretien avec Nicolas Gros-Verheyde.

[6] Entretien avec le lieutenant-colonel Sergi Battocchio.

[7] La Commission de l'industrie, La Réglementation américaine sur le trafic d'armes au niveau international (International Traffic in Arms Regulations, ITAR) désigne un ensemble de règlements du gouvernement fédéral américain servant à contrôler les importations et exportations des objets et services liés à la défense nationale. Ainsi, la présence dans une capacité non-américaine d'un composant américain régi par cette réglementation donne le droit, par l'application extraterritoriale de la réglementation, de décider de la revente de la capacité contenant ce composant. Ce fut notamment le cas lors de la tentative de vente d'avions Rafale par la France à l'Égypte en 2018, contre laquelle les États-Unis se sont interposés.

[8] Rapport d'information n° 626 (2018-2019) de Ronan LE GLEUT et Hélène CONWAY-MOURET, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, déposé le 3 juillet 2019.

[9] Article 5 de la proposition de règlement en date du 13 juin 2018 établissant le Fonds européen de la défense.

facto la coopération et renforcerait la concurrence. Comment ce programme, ayant pour but de soutenir les industries de défense des États membres et de réduire les barrières à la coopération industrielle, peut-il pleinement se réaliser et bénéficier à toute une variété d'entités industrielles avec un montant presque diminué de moitié ? David Luengo, directeur d'Indra Belgique, est assez catégorique : il y aura des gagnants et des perdants, car le marché est compétitif. Ainsi, un vrai enjeu se joue pour les petites et moyennes industries. Ces dernières risquent d'être mises de côté par la concurrence imposée par les plus grandes.

Anne Fort soulève toutefois que le FED repose aussi sur la compétition et qu'il n'est en aucun cas un programme redistributif. Les meilleures industries sont sélectionnées selon leur niveau d'excellence, sans discrimination de taille. Néanmoins, elle rappelle que la structure industrielle européenne fait qu'il sera impossible d'inclure tout type d'entreprise venant de chaque État membre, puisque toutes les entreprises ne sont pas capables de répondre à certains projets, ce qui est normal au vu de la réalité industrielle. Elle estime toutefois qu'un équilibre est nécessaire au sein des gros projets dirigés par des grosses industries européennes qui doivent inclure de plus petites entreprises ou PME au niveau des niches technologiques.

Si la coopération peut permettre de parvenir à un équilibre entre dissémination et concentration, elle doit également permettre « *d'engager des synergies entre entreprises, qui demeure un objectif de long terme* »[10]. Elle a pour but de construire une véritable industrie européenne en matière de défense, qui donnera l'opportunité aux États membres de se tourner en priorité vers leurs partenaires européens lors de l'acquisition de capacités militaires. La Commission dispose de plusieurs outils pour inciter les industriels et, par ce biais, les États membres à travailler ensemble. Elle peut s'appuyer sur sa propre expérience de gestion, acquise à l'occasion d'Horizon 2020[11], qui lui donne les compétences et la légitimité d'agir. Elle a pu tirer des enseignements des missions du PEDID 2019, pour lequel « *le mécanisme incitatif a semblé bien fonctionner* »[12]. Il lui est ainsi plus aisé d'encourager le tissage de liens entre industriels qui s'appuient sur les coopérations entre États membres

dépassant les objectifs, les capacités de financements et le terme du premier cycle du FED.

LE RÔLE CENTRAL DE LA COMMISSION

L'attribution de ces subventions revient à trouver un équilibre entre concentration et dissémination. Si cette tâche revient à la Commission, elle n'est pas seule impliquée dans ce processus. La Commission est chargée de nommer les experts indépendants qui analyseront les projets présentés et définiront les attributions. Ceux-ci sont à distinguer du groupe d'experts qui portera ensuite le nom de comité de programmes, composé d'un représentant par État membre. Les experts indépendants sont représentatifs du pouvoir de la Commission, tout en constituant une garantie pour les États membres puisque. Ils sont des acteurs neutres et spécialisés, intervenant pour juger de la qualité des projets à subventionner. Cette garantie est assurée par leur indépendance, critère important dans le choix des experts : leurs compétences, leurs expériences et leurs connaissances, leur diversité géographique, leur genre ainsi que l'absence d'intérêt avec les projets qu'ils évaluent[13] incarnent les critères officiels de sélection.

En revanche, les États membres n'ont pas la main sur leur sélection, qui reste du ressort de la Commission. Cela n'est pas sans poser problème, explique Élise Daniel, experte juridique au ministère des Armées : « *La mention des experts a suscité de réelles craintes lors des négociations chez les autorités françaises, car on ne savait pas qui allait être nommé, de quelle manière et selon quels critères.* » Le processus de sélection reste flou pour les États : malgré l'existence probable de listes nationales de suggestions de candidats, la Commission est le seul acteur impliqué pour le choix des experts et la liste des experts sélectionnés n'est pas rendue publique, « *par dérogation à l'article [237] du règlement financier* »[14]. La liste des experts sélectionnés est transmise annuellement par la Commission au comité de programmes. De plus, « *la Commission n'est pas tenue de suivre la position des experts* »[15].

La Commission a également un rôle central quant à la transparence autour de ce mécanisme, prévue à l'article

[10] Entretien avec un expert français du ministère des Armées, 12 novembre 2020.

[11] Horizon 2020 ou H2020 est le programme européen pour la recherche et le développement pour la période 2014-2020. Il est doté d'un budget de 79 milliards €.

[12] Entretien avec un expert français du ministère des Armées, 12 novembre 2020.

[13] https://ec.europa.eu/info/jobs-european-commission/experts/call-experts-european-defence-industrial-development-programme/conditions-registration-calls-experts-european-defence-industrial-development-programme_en

[14] Article 29 de la proposition de règlement en date du 13 juin 2018 du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds européen de la défense.

[15] Entretien avec un expert français du ministère des Armées, 21 décembre 2020.

[16] Article 7 paragraphe 2 de la proposition de règlement en date du 13 juin 2018 du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds européen de la défense : « Les propositions sont systématiquement examinées afin de détecter les actions qui soulèvent des questions éthiques complexes ou graves et de les soumettre à une évaluation éthique. Les examens et les évaluations éthiques sont réalisés par la Commission, avec le concours d'experts des questions éthiques dans le domaine de la défense. La Commission veille autant que possible à la transparence des procédures en matière d'éthique ».

7 de la proposition de règlement[16]. Cependant, le manque de transparence, dont est souvent accusée la Commission, notamment du fait d'un accès restreint aux documents institutionnels, menace aussi concernant le Fonds européen de la défense.

L'attribution des projets se fait en interne et les différentes évaluations d'experts ne sont pas publiques, rendant ainsi l'accès à l'information difficile. La composition de ces groupes d'experts indépendants est elle aussi confidentielle. La Commission défend d'ailleurs sa gestion de la sélection des experts afin d'éviter que certains États exercent un contrôle plus ou moins prononcé sur eux[17]. Le Parlement européen avait proposé un amendement imposant à la Commission de choisir des profils d'experts variés, (philosophes, universitaires et académiciens, experts en droit international) et pas simplement des experts en « *defence ethics* ». Cet amendement fut rejeté[18]. Un expert allemand du ministère de la Défense déplore le manque de transparence de la Commission dans le choix de ces groupes d'experts. Cet interlocuteur craint que ce manque de transparence implique une trop forte influence politique dans le résultat de l'évaluation des propositions, comme cela fut le cas pour le PEDID. De manière plus générale, il estime que les États ont les moyens, par le biais de la comitologie, de contraindre la Commission européenne à plus de transparence, afin de permettre un meilleur respect et une meilleure compréhension des règles.

Le fait que la Commission ne communique pas le détail des sommes accordées à chaque bénéficiaire est regrettable, selon Laëtitia Sedou et notre interlocuteur allemand, d'autant plus que cela pourrait être un moyen de repérer de potentiels conflits d'intérêt. Un autre point soulevé par la membre de l'ENAAT tient à l'absence d'« *advisory board* », ou de « *high experts panel* », organe externe pouvant apporter à la Commission des compétences techniques et une expertise. Ces comités de suivi, créés pour la plupart des programmes de financement de la Commission, doivent être enregistrés dans la base de données des groupes d'experts de la Commission, imposant ainsi une certaine transparence - les membres de ces groupes sont donc connus, tout comme les dates de leurs réunions, par exemple. L'absence de ce type

d'organisme pour le PEDID mais aussi pour le FED est problématique, car la Commission a estimé qu'elle n'avait pas réussi à trouver des personnes qualifiées sans conflit d'intérêt - ce qui pose question en soi. Il a également été soulevé le fait que la Commission puisse être à la fois juge et partie.

LA NÉCESSITÉ DE TROUVER UNE COOPÉRATION DANS UN CADRE CONCURRENTIEL

Depuis 2015, la Commission s'approprie des sujets de défense européenne au travers d'un prisme essentiellement industriel. L'europanisation de cet enjeu a été insufflée notamment par le contexte international. La Commission a trouvé sa légitimité à lancer le FED car elle est l'institution maîtresse des thématiques industrielles. En effet, le Fonds est établi sur la base de l'article 173 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui permet à l'Union d'intervenir pour assurer la compétitivité de l'industrie. Comme l'explique Pieter Taal, chef de l'unité « Stratégie industrielle et politiques européennes » à l'Agence européenne de défense, le FED permet à la Commission de s'établir comme une organisation européenne dans le monde de la défense en apportant du soutien aux industries[19].

La Commission se pose également en acteur légitime pour rapprocher les positions des États membres. Son rôle diffère de celui qu'elle peut avoir pour d'autres compétences, comme la concurrence, car il s'agit de faire collaborer les États membres plutôt que d'encourager l'émergence de plusieurs champions[20]. La Commission est ainsi « *dans le rôle qui lui correspond, en tant que leader et travaillant de concert avec les États membres* »[21]. Selon un expert français du ministère des Armées, « *c'est aussi la seule qui est légitime pour réussir à mettre autour de la table des intérêts aussi divers que ceux des cinq États membres qui concentrent à eux seuls 80% des dépenses de défense et ceux des plus petits pays avec des plus petites entreprises et des technologies moins avancées* ». La Commission se pose comme un acteur à la recherche de l'intérêt général européen, c'est pourquoi elle doit se positionner au-dessus d'un simple arbitrage entre les intérêts particuliers des États membres. Cela lui permet d'éviter une politisation du

[17] Entretien avec Pierre Haroche, chercheur en sécurité européenne à l'IRSEM.

[18] Entretien avec Laëtitia Sedou.

[19] « *I guess that the EDF is a way to establish the Commission as a communitarian organization in the defence world. The strategy of the Commission is to get a clearer and a bigger role in this domain. The entrance is not military capabilities, but the entrance is providing support to industries* », entretien avec Pieter Taal, 18 décembre 2020.

[20] Entretien avec un officier français de cohérence opérationnelle de l'État-major des armées du ministère des Armées, qui parle en son nom propre.

[21] Entretien avec un expert de l'Armée fédérale autrichienne, « *the Commission is in its right role as leader and working together with the Member States* ».

[22] Entretien avec Tania Lađici.

FED[22]. Il existe donc « *une certaine coopération entre la Commission et les États membres* »[23] qui place l'institution dans une position de trait d'union entre les États membres.

La légitimité de la Commission est renforcée par les avantages de son approche et de sa structure. Selon Anne Fort, « *la grande force de la Commission et de l'approche communautaire[24] est qu'elle permet d'avancer plus vite qu'un accord au niveau intergouvernemental* ». Selon Guillaume de la Brosse, le sujet de la coopération en matière de planification « *a toujours échoué [...] parce qu'on était dans un cadre intergouvernemental, sans incitation financière* »[25]. L'approche européenne permet d'inscrire les politiques dans le temps long, ce qui est nécessaire pour des programmes industriels de long terme. En effet, la Commission dispose d'une bureaucratie indépendante des États membres et durable, qui ne connaît pas de changement politique constant ni de changement d'orientation budgétaire[26]. Cela permet une inscription de la politique dans la durée. Enfin, la légitimité de l'approche européenne est renforcée par les difficultés de la méthode intergouvernementale[27], pour laquelle les résultats n'ont été que très relatifs[28].

Il faut noter que si la légitimité de la Commission européenne à peser en matière de politique industrielle au niveau de l'Union s'accroît, c'est au détriment d'autres institutions, et notamment de l'Agence Européenne de Défense (AED). Cette marginalisation s'observe également par l'internalisation de l'expertise par la Commission européenne, avec la création de la DG DEFIS, dédiée majoritairement au FED[29], qui a « *recruté pas mal de gens et notamment des gens de la DGA française, qui ont les connaissances techniques et qui vont pouvoir les apporter à la Commission qui jusque-là n'avait pas forcément ces compétences* »[30].

La mise à l'écart de l'Agence européenne de défense tient à plusieurs raisons, la première étant juridique. Puisque le Fonds s'établit sur une base industrielle, il s'inscrit par définition en dehors de la Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC). Or, l'Agence s'inscrit exclusivement dans cette politique (articles 42.3 et 45 du TUE). Guillaume de la Brosse

ajoute qu'un FED, sous autorité de l'AED de nature intergouvernementale, échapperait au contrôle du Parlement. De surcroît, il se demande si le budget de 30 millions € de l'AED lui offre la capacité et la crédibilité pour gérer un fonds engageant près de 1 milliard € par an dans le cadre financier pluriannuel 2021-2027[31].

Si la marginalisation de l'AED profite à la Commission, celle-ci n'est pas seule à s'en accommoder. De nombreux États membres souhaitent écarter l'AED de la gouvernance du FED du fait qu'elle possède déjà un certain nombre de prérogatives : l'AED est en effet responsable de la priorisation des besoins capacitaires et des besoins en recherche et technologie. Cette mise à l'écart tient aussi aux difficultés inhérentes au mécanisme de prise de décision à l'AED qui, comme organisme intergouvernemental, peine à trouver un consensus au niveau des États membres dont les agendas capacitaires sont différents. Il est plus facile pour les États membres de peser directement au sein du comité de programme qu'au travers de l'agence intergouvernementale.

Si la Commission entend conserver son autonomie dans le pilotage du budget du FED, il demeure qu'une certaine coopération entre l'AED et la Commission est nécessaire pour s'assurer que les projets portés par le FED répondent bien à des besoins capacitaires. Pieter Taal précise que l'Agence intervient au niveau intergouvernemental dans le cadre du mécanisme de priorisation capacitaire, en identifiant les besoins capacitaires et les potentielles coopérations. L'objectif de l'AED est de se positionner en tant que « *project manager* » pour le compte des États membres, dans le développement d'initiatives financées par la Commission. Le lieutenant-colonel Sergi Battocchio suggère que l'AED accompagne *a minima* les États membres disposant d'une *base industrielle et technologique de défense* (BITD) peu structurée, qu'elle « *aide les petits États à se greffer à certains projets* »[32], afin que ces derniers puissent prendre part à des projets FED. Pour Claude-France Arnould, il ne faut pas simplement impliquer davantage l'Agence dans la gestion du fonds : « *Il faut renforcer le rôle de la Commission à l'AED et le rôle de l'AED dans les structures qu'on met en place pour gérer le FED* ». In

[23] Entretien avec un expert de l'Armée fédérale autrichienne.

[24] Nous avons constaté un désaccord entre nos interlocuteurs sur l'usage du terme « communautaire » ou « européen » par opposition à « intergouvernemental », les tenants du second terme affirmant que l'adjectif « communautaire » n'est plus applicable puisque la Communauté Économique Européenne n'existe plus. Nous avons fait le choix dans ce rapport d'utiliser le terme « européen ».

[25] Entretien avec Guillaume de la Brosse.

[26] Entretien avec Nicolas Gros-Verheyde.

[27] Entretien avec Pierre Haroche, chercheur à l'IRSEM.

[28] Par exemple, les directives de défense 2009/81 et 2009/43 n'ont été que partiellement mises en place par les États membres et le travail de l'AED a été considéré comme lent et difficile.

[29] Entretien avec Pierre Haroche.

[30] Entretien avec Elise Daniel.

[31] Entretien avec Guillaume de la Brosse.

[32] Entretien avec un expert français du ministère des Armées, 12 novembre 2020.

fine, si l'on veut renforcer le pilier intergouvernemental, et étant donné que les ministres de la défense ne sont pas ceux qui gèrent le FED, la solution pourrait être de mieux intégrer l'AED, dont le comité directeur est composé des ministres de la défense.

Le rôle prédominant de la Commission reste pourtant à nuancer. Comme l'a indiqué Nicolas Gros-Verheyde, le FED dépend d'un fonds européen, ce qui va à moyen et long terme activer le rôle d'autres institutions européennes comme la Cour des Comptes ou la Cour de Justice. En outre, la marginalisation de l'AED ne signifie pas que les États membres seront mis à l'écart de cette recomposition ; elle souligne, au contraire, l'enjeu majeur que représente la voix des États membres qui peuvent verrouiller le programme de travail et certains choix de projets, et qui sont chargés de veiller à ce que les réglementations sécuritaires soient respectées, conformément à l'article 30 de la proposition de règlement. Comme le rappelle un expert français du ministère de la Défense, cette étape est une modification majeure du FED par rapport à l'APRD et au PEDID[33]. Ce sont désormais les États membres qui ont en main la gestion et la propriété des informations classifiées, une garantie qu'ils ont revendiquée suite aux volets préparatoires.

LE FED ET LA DIFFICULTÉ À COOPÉRER DES ÉTATS

Au vu de l'engouement suscité, l'incitation financière que représente le Fonds européen de la défense semble être un levier vers plus de coopération entre les industries et les États. Néanmoins, elle ne peut seule combler les difficultés inhérentes à l'industrie européenne de défense, que sont le manque de contacts entre industries, l'assurance de l'achat des capacités par les États membres et l'absence de règles communes pour l'exportation.

Si les États annoncent assez facilement leur volonté de coopérer, cela n'est pas aussi facile pour les industriels, qui évoluent dans un système compétitif. Les négociations des premiers projets déposés au PEDID ont été longues et difficiles, confie David Luengo. Les industries de défense européennes n'ont

en effet pas toutes l'habitude de travailler ensemble et aimeraient, lorsque c'est le cas, pouvoir poser les conditions de la coopération. Selon lui, les entreprises ne sont pas assez écoutées par les États membres, qui pensent surtout à coopérer mais ne réfléchissent pas au comment. Ainsi, toute l'utilité du FED est de systématiser la coopération, objectif qui semble déjà faire ses preuves, puisque Airbus aurait déjà contacté Leonardo pour préparer le futur hélicoptère européen qui bénéficierait du Fonds[34]. Certes, en ce qui concerne les grands noms de l'industrie européenne, il est simple de pouvoir trouver des potentiels partenaires. Indra est par exemple fréquemment approchée par des PME. Il n'en va pas de même pour les coopérations entre les PME européennes, surtout celles qui ne sont pas spécialisées dans le domaine de la défense mais dont un des produits entre dans la feuille de route de la Commission. C'est le cas par exemple de l'entreprise Nexedi, spécialisée dans le secteur d'activité de l'édition de logiciels applicatifs, coordinatrice du plus petit projet bénéficiant de fonds du PEDID, regroupant au total quatre entreprises. Ce projet a pu voir le jour notamment grâce à la mobilisation de relations personnelles, le responsable du projet connaissant quelqu'un travaillant dans une entreprise bulgare. Ce déficit de connaissance entre les entreprises représente un enjeu non négligeable pour la mise en œuvre du FED. En effet, il paraît difficile pour ces entreprises de coopérer avec des acteurs qu'elles ne connaissent pas. Jean-Marc Edenwald, qui travaille à la direction des Relations Institutionnelles France et Europe de Nexter, explique que le FED permettra de réaliser un répertoire des entreprises européennes spécialisées dans des domaines de niche. Il pourrait être intéressant pour ces dernières d'avoir plus souvent l'occasion de se rencontrer, comme le préconise le Centre de La Haye d'Études Stratégiques pour les entreprises néerlandaises[35]. Cela pourrait être possible dès à présent grâce aux *Market Place* organisées par l'Agence européenne de défense.

LES LIMITES DE L'APPROCHE EUROPÉENNE

En matière d'acquisition, les leviers de la Commission sont limités. L'europanisation des chaînes de production ne peut réaliser ses promesses de rationalisation et de

[33] Entretien avec un expert français du ministère des Armées, 21 décembre 2020.

[34] « Airbus Helicopters chief continues to push next-generation European rotorcraft », *Flight Global*, 26 janvier 2021.

[35] « To prepare Dutch SMEs for a successful participation in the EDF, it is necessary to raise their awareness through information campaigns and provide them with assistance in making the "big" step into the European defence market. Such assistance could take the form of matchmaking events (some of which are already taking place) [...] », *The European Defence Fund: Challenges and Opportunities for Dutch Participation*, The Hague Centre for Strategic Studies, décembre 2018, p.10.

gain de compétitivité que si le résultat des projets est finalement acquis par les États et, de préférence, en commun afin de bénéficier d'économies d'échelle[36]. Or, les États ne veulent pas être contraints par l'échelon supranational à acquérir des capacités qui ne répondent pas à leur besoin. Plus encore, certains États comme l'Allemagne sont rétifs à toute forme de mutualisation européenne des acquisitions[37]. Ces réticences à déléguer sur l'acquisition se retrouvent dans le texte du FED, où la Commission semble bien moins équipée que dans les phases antérieures du processus. Elle a consacré l'intention d'acquisition par au moins deux États comme critère d'éligibilité[38], mais elle est dépourvue de levier incitatif qui, ailleurs dans le FED, fait sa force. Elle se limite à avancer une « boîte à outils financière » qui incite les États à passer par des mécanismes de financement innovants pour mieux mutualiser les acquisitions. La Commission aurait voulu faire davantage, sans engager pour autant de dépenses directes sur le budget européen[39]. Elle avait formulé des propositions de financement plus ambitieuses, tels que les « *defence bonds* », c'est-à-dire des emprunts communs européens pour aider à l'acquisition[40]. Cette proposition n'ayant pas abouti, la plus-value de la Commission sur l'acquisition apparaît « *moins évidente* ». Pourtant, Guillaume de la Brosse confie que ce sont « *des débats qui vont réapparaître* » en deuxième partie de mandat, quand on se posera la question de la commercialisation de projets qui auront bénéficié du cofinancement européen. « *Et là, dit-il, il faudra faire intervenir des instruments de financement européen* ».

L'approche européenne est également limitée concernant l'exportation d'armement. Le TFUE consacre la décision d'exportation d'armes, de munitions et de matériel de guerre comme compétence nationale[41]. Le droit européen encadre peu les politiques d'exportation d'armes en dehors de l'Union : en 2008, une position commune du Conseil[42] avait établi un embryon de cadre européen en posant huit critères contraignants[43] auxquels les exportations des États membres doivent se conformer. Ces critères ne sont toutefois pas accompagnés d'un mécanisme de sanction[44], alors que les interprétations de la position commune varient d'un État à l'autre[45]. Les divergences de politiques

nationales peuvent donc avoir des conséquences importantes sur la viabilité des systèmes d'armes développés en commun. Si les approches nationales s'opposent et que les États membres bloquent l'export par les uns et les autres du produit de la coopération, ces économies d'échelle et gains de compétitivité seront limités au potentiel de la demande européenne. Une situation d'autant plus dommageable qu'elle empêcherait de jouir de l'autonomie acquise par la coopération sous l'incitation du FED : les résultats du FED ne peuvent être soumis à contrôle ou restriction par un pays tiers[46]. Cela reviendrait à se défaire de l'obstacle américain ITAR pour en faire apparaître de nouveaux, européens.

Certains nuancent l'ampleur de ce risque, affirmant que la demande européenne, portée par une situation géopolitique dégradée, sera suffisante pour atteindre des économies d'échelle et une compétitivité à même de déclencher l'acquisition par les clients européens[47]. Pour d'autres, comme Julien Malizard, « on va avoir des besoins d'exportation pour compléter les demandes nationales ». Il prend l'exemple de la filière missile : « *MBDA, qui a un petit peu agrégé toutes les compétences qu'il y avait au niveau européen dans la production de missiles, fait quasiment 50% de son chiffre d'affaires à l'export [...] sur cet exemple-là, le marché pertinent est plutôt mondial, il n'est pas qu'europpéen* ». Du côté de la Commission, comme pour l'acquisition, on est conscient de la sensibilité du sujet. Elle a tenté de rassurer les États membres en excluant vouloir interférer dans la définition des politiques nationales d'exportation[48]. Avec le FED, le droit européen en matière de contrôle des exportations d'armements n'est pas durci. Seulement, l'article 25§3 du règlement pose que la Commission doit être informée en cas d'export d'un projet cofinancé par le FED. Si elle estime que cet export est « *contraire aux intérêts de l'Union et de ses États membres en matière de sécurité et de défense* », elle peut exiger le remboursement de la subvention FED. Pas de pouvoir de veto, mais un devoir d'information nouveau, selon Guillaume de la Brosse[49].

Si les avancées en matière de coordination européenne sont ténues, « *le débat est lancé* » selon Pierre Haroche. Il prend forme à Strasbourg, où Hannah Neumann

[36] Fort, Anne, « Commission européenne et industries de défense : état des lieux des programmes transitoires (PADR, PEDID) et prochaines étapes » (web conférence), op. cit.

[37] Entretien avec Pierre Haroche.

[38] Article 23.3.a) de la proposition de règlement en date du 13 juin 2018 du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds européen de la défense.

[39] Ce que l'article 41.2 du TUE empêche.

[40] Entretien avec Pierre Haroche.

[41] Article 346.b. du TFUE : tout État membre peut prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent à la production ou au commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre.

[42] Position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008.

[43] Article 2 de la position commune 2008/944/PESC.

[44] Rapport sur les exportations d'armements : mise en œuvre de la position commune 2008/944/PESC, 17/07/2020, §18.

[45] L'article premier de la position commune demande aux États d'évaluer au « cas par cas, eu égard aux critères de l'article 2, les demandes d'autorisation d'exportation qui lui sont adressées ». Ce « eu égard » n'a pas de valeur contraignante très forte et permet aux États membres d'interpréter assez librement si la demande qui leur est adressée contrevient ou non aux critères. La Cour de Justice de l'UE, dont la compétence ne s'étend pas aux documents PESC, ne peut harmoniser ces interprétations.

[46] Art 25.2 de la proposition de règlement en date du 13 juin 2018 du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds européen de la défense.

[47] Entretien avec un expert de l'EUISS.

[48] Haroche, Pierre, « Supranationalism strikes back: a neofunctionalist account of the European Defence Fund », *Journal of European Public Policy*, vol. 27, no. 6, p. 860.

[49] Entretien avec Guillaume de la Brosse.

(Verts/ALE), dans un rapport adopté par le Parlement en septembre 2020, fait le lien entre renforcement de la BITD européenne et effort d'harmonisation dans le contrôle des exportations[50]. Son rapport formule des propositions[51] qui font figure d'ébauche de régime commun d'exportation. Ce que Pierre Haroche résume ainsi : « *Si on a vraiment l'ambition de développer une BITD européenne, avec de l'argent en plus du budget de l'Union, ça aurait un sens en termes d'efficacité d'avoir une plus grande coordination en matière d'exportation. La Commission aurait aussi un rôle à jouer car sur ces questions de commerce, on rentre aussi dans son expertise.* »

Il nous semble important que cette ébauche de débat ne reste pas lettre morte et que les États membres s'emparent de ce sujet et approfondissent le cadre commun d'exportation. Ne pas trancher ce débat, c'est maintenir l'incertitude sur l'exportabilité et la viabilité des produits de la coopération FED les plus ambitieux et coûteux, ceux qui ont le plus besoin des marchés étrangers. La création d'un régime unique d'exportation avec une autorisation relevant de l'échelon supranational ne semble pas envisageable, comme le confirme Guillaume de la Brosse. L'unanimité de la révision des traités qui permettrait la délégation de cette compétence n'est pas acquise. Plusieurs États membres, dont la France, refusent ce transfert de compétence[52]. De plus, les considérations éthiques autour de la vente des armes sont prégnantes et divisent les États. Il n'est pourtant pas nécessaire de construire ce régime unique pour réduire l'incertitude. Suivant la recommandation que formulent les députés français Jacques Maire (LaREM) et Michèle Tabarot (LR), nous pourrions à minima envisager une reformulation au niveau européen de l'accord franco-allemand d'octobre 2019[53]. Selon Pierre Haroche, cet accord établit un « *modus vivendi* » en matière d'exportation d'armes entre la France et l'Allemagne. Pour les programmes issus d'une coopération, le blocage de l'exportation par une des deux parties doit être motivé par une « *atteinte à ses intérêts directs ou à sa sécurité nationale* »[54] et s'ensuivent des consultations approfondies. Quant à la livraison de composants d'une partie nécessaires à l'achèvement du système d'armes de l'autre partie, l'accord prévoit que la première partie ne puisse s'opposer

à l'exportation du système d'armes si ses composants en représentent moins de 20% (« *sauf atteinte à ses intérêts directs ou à sa sécurité nationale* »[55]). Enfin, étant donné le nombre important de transferts entre les États dans le cadre de la mise en œuvre du FED, on pourrait également s'interroger sur la révision dans le sens d'un allègement de la directive simplifiant les conditions des transferts de produits liés à la défense dans la Communauté 2009/43/CE, qui est complexe à mettre en œuvre.

Le Fonds européen de la défense est un outil novateur, autant dans ses objectifs que dans sa structure de gouvernance : le « *FED est une manière d'établir la Commission comme une organisation communautaire dans le monde de la défense* »[56]. De son succès dépendra la dimension « Union de la défense ». La diminution du budget qui lui a été alloué ne semble pas remettre en cause son potentiel, dans la mesure où il représente un véritable bouleversement. Si beaucoup d'enjeux se jouent en son sein, y trouver des réponses est indispensable. Ses résultats effectifs serviront de point de repère pour le développement de futurs projets européens communs. Ceux-ci pourront bénéficier du double impact positif du FED sur la coopération industrielle européenne : en amont, le Fonds devrait rapprocher la coordination des planifications de défense des États membres ; en aval, il devrait européeniser le tissu industriel européen en ouvrant des chaînes de valeur jusqu'ici très nationales[57].

Ainsi, les acteurs du programme auront pour tâche de coopérer dans le consensus dans le but de satisfaire toutes les parties prenantes. La coopération semble être l'une des clés pour résoudre le dilemme entre concentration et dissémination. La Commission a donc ce rôle difficile, mais pleinement assumé, d'intégrer l'ensemble des États membres et des industries. Elle doit ainsi permettre un juste retour dans un milieu compétitif, tout en favorisant les innovations communes utiles afin de doter l'Union d'une certaine autonomie stratégique. L'attribution des subventions devra obtenir la confiance des États membres et des industriels, plus facilement acquise par ces premiers que par ces derniers.

[50] « [Member states have very different ways of interpreting the common position, leading to different export decisions](#) », H. Neumann dans Brzozowski, A., « SEDE rapporteur: EU badly needs common rules, transparency in arms export », Euractiv, 29/05/2020, §36.

[51] On peut citer à ce titre la surveillance accrue des exports concernant des produits développés sous l'égide du PEDID ou du FED, §44 du rapport

[52] [Rapport d'information de l'Assemblée Nationale sur le contrôle des exportations d'armement, partie 2 II.B 2.b.](#)

[53] Décret n° 2019-1168 du 13 novembre 2019 portant publication de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif au contrôle des exportations en matière de défense (ensemble une annexe), signées à Paris le 23 octobre 2019.

[54] Article premier de l'accord du 23 octobre 2019 entre la France et l'Allemagne.

[55] Article 3 et annexe 1 de l'accord du 23 octobre 2019.

[56] « *I guess that the EDF is a way to establish the Commission as a communitarian organization in the defence world* », entretien avec Pieter Taal.

[57] Entretien avec Guillaume de la Brosse.

Cependant, la Commission ne peut à elle seule assurer le succès du FED. Elle a besoin du soutien des États membres et de l'Agence européenne de défense. Si la relation entre la Commission et les États membres semble pour l'instant correspondre aux attentes, il faut envisager la place des États membres sur le long terme et consacrer l'aspect de défense du Fonds. Sa capacité à ne pas « déshabiller les structures nationales » [58] de leur rôle (notamment en matière de budget de défense) décidera de sa pérennité. Par ailleurs, les jeux de pouvoirs institutionnels persistent et risquent de nuire au bon déroulement du Fonds. En cela, admettre la plus-value de l'AED et attribuer un statut à l'OCCAR nous paraissent être des objectifs essentiels. Ces agences ont une expertise de long-terme reconnue, chacune dans leur domaine respectif, qui mériterait d'être mise en avant. Enfin, une meilleure communication entre la Commission et l'Agence pourrait se révéler pertinente.

Finalement, le FED doit pleinement tenir compte des enjeux qui se posent pour les industriels, les bénéficiaires directs. Il est nécessaire que les acteurs

de l'industrie de défense se fassent mieux connaître et qu'ils trouvent des voies de coopération, solidement appuyés par les États et éventuellement l'AED. La conception de projets industriels de défense en commun pose les questions plus délicates de l'acquisition et du régime d'exportation, pour lesquelles les industriels vont avoir besoin de réponses, afin de permettre la plus grande efficacité du FED. Les spécificités du marché de la défense nécessitent une plus grande coordination européenne en matière d'exportation d'armements si l'on veut construire une véritable BITDE.

Ce texte est issu du rapport commissionné par la Fondation et préparé de septembre 2020 à février 2021 par les étudiants de Sciences Po Strasbourg, du master 2 Europe, sous la direction du général Jean-Paul Thonier. Ont contribué à sa rédaction : Sarah Bricet, Hugo Chouarbi, Marie Dénoue, Valérian Frossard, Armony Laurent, Nicolas Libert, Anne-Flore Magnuszewski, Pauline Maillard et Juliette Rolin. La version intégrale du rapport peut être consultée [ici](#).

[58] Entretien avec Claude-France Arnould.

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.