

La gouvernance du Fonds européen de la défense



MALE RPAS au salon aéronautique ILA de Berlin. Crédits photo : Messe-Berlin GmbH

Sarah Brichet, Hugo Chouarbi, Marie Dénoue, Valérian Frossard, Armony Laurent, Nicolas Libert, Anne-Flore Magnuszewski, Pauline Maillard et Juliette Rolin

Sommaire

Table des sigles et abréviations	3
Introduction	4
I- Le dilemme des projets à financer, entre concentration et dissémination du fonds	7
A) Les États-membres divisés sur l’attribution des fonds	7
1. Une opposition avant tout nationale	7
2. Un dilemme renforcé par la diminution du budget	9
3. Le désaccord sur l’utilisation du fonds : la question des tiers	10
B) Le rôle central de la Commission dans l’attribution des subventions	11
1. Les experts indépendants et la Commission, face au dilemme concentration-dissémination	11
2. La Commission européenne, entre concurrence et coopération	12
3. Les outils de la Commission pour inciter à la coopération	13
C) L’absence d’un réel contrôle du processus régissant l’attribution des fonds	15
1. Un manque de transparence qui pose question	15
2. Le Parlement européen, une fausse garantie	16
II- La nécessité de trouver une coopération dans un cadre concurrentiel	18
A) La Commission, un organe légitime pour favoriser la coopération industrielle	18
1. La légitimité de la Commission sur les thématiques industrielles	18
2. Le FED au cœur d’une rivalité institutionnelle au bénéfice de la Commission	20
3. L’important verrou des États membres	21
B) Un optimisme autour des possibilités de coopération du FED masque une certaine difficulté à coopérer de fait	23
1. Des États membres volontaires à coopérer	23
2. Le PEDID, un volet qui rassure sur l’inclusivité et le potentiel de coopération	24
3. L’incitatif financier insuffisant à l’établissement d’une politique industrielle de défense	26
C) Accompagner le FED et ses acteurs	29
1. Un manque de recul sur l’expérience du PEDID	29
2. L’AED, une plus-value pour le FED ?	30
Conclusion	32
Annexe 1 : Liste des sources utilisées	33
Annexe 2 : Liste des entretiens menés	37

Table des sigles et abréviations

AED	: Agence européenne de défense
APRD	: Action Préparatoire à la Recherche de Défense
ARES	: Armament Industry European Research Group
BITDE	: Base industrielle et technologique de défense européenne
CFP	: Cadre financier pluriannuel
CRE	: Conservateurs et réformistes européen
CSP	: Coopération Structurée Permanente
DG DEFIS	: Direction Générale Defense Industry and Space
EARTO	: European association of research and technology organisations
ELSA	: Ethical, Legal and Societal assessments
ENAAT	: European Network Against Arms Trade
ETI	: Entreprises de Taille Intermédiaire
EUISS	: European Union Institute for Security Studies
FED	: Fond européen de la défense
GUE	: Gauche unitaire européenne
IHEDN	: Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale
IRSEM	: Institut de Recherche Stratégique de l'École Militaire
ITAR	: International Traffic in Arms Regulations
OCCAR	: Organisme Conjoint de Coopération en matière d'Armement
OTAN	: Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PEDID	: Programme Européen de Développement de l'Industrie de Défense
PESCO	: Permanent Structured Cooperation
PME	: Petites et moyennes entreprises
PPE	: Parti populaire européen
TFUE	: Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne
UE	: Union européenne

Introduction

Pendant la première décennie du XXI^{ème} siècle, nombreux sont ceux qui considéraient que l'Union européenne (UE) n'était pas un acteur à part entière dans le domaine de la défense. La thèse de Claudia Major¹ par exemple insiste surtout sur le rôle des États membres dans leur volonté de faire progresser la défense de l'UE. Si cette dynamique est toujours à l'œuvre aujourd'hui, on ne peut s'empêcher de constater que l'UE elle-même intervient en tant qu'acteur et se positionne sur le sujet. Lors de la troisième édition des entretiens de la défense, le 4 novembre 2020, le commissaire européen au marché intérieur et à l'industrie de défense Thierry Breton a appelé à ce que l'Union européenne participe activement à la défense européenne :

« l'ère d'une Europe conciliante, ou naïve, est révolue. [...] Nous devons être désormais un acteur autonome et stratégique. Et pour cela nous devons nous équiper d'un arsenal de « hard power », afin que l'Europe puisse user de son influence pour défendre sa vision du monde et défendre ses propres intérêts. [...] Et pour cela, nous devons, collectivement, assumer un certain nombre de choix déterminants en vue de donner à l'Union Européenne les moyens de développer son autonomie stratégique ».

L'autonomie stratégique de l'UE est un concept dont la définition peut varier dans l'Union. Nous pouvons cependant tenter de nous reposer sur celle de Thierry Breton. Selon lui, l'autonomie stratégique est « *la possibilité de choisir et non pas de faire des choix par défaut du fait d'absence d'alternative ou de dépendances trop fortes* ». Le lancement du Fonds européen de la défense (ou FED²) en 2017 est l'un de ces choix. Il s'agit d'un financement européen qui a vocation à soutenir les industries de défense des États membres de l'Union européenne. Entre 2018 et 2020, deux volets, l'un de développement et l'autre de recherche, ont préparé sa mise en place : le Programme Européen de Développement de l'Industrie de Défense (PEDID), et l'Action Préparatoire à la Recherche de Défense (APRD). Il est prévu que le FED commence au premier trimestre 2021 pour fonctionner sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027. Ainsi, ce sont huit milliards d'euros courants, ou sept milliards d'euros constants, qui seront distribués sur les sept années du projet aux industries qui coopèrent sur des projets de défense répondant aux besoins des États membres en matière de recherche ou de développement. Le FED est le tout premier mécanisme qui apporte un financement européen aux activités dans le secteur de la défense. Il représente, selon un diplomate français avec lequel nous nous sommes entretenus, un « *vrai outil de souveraineté européenne* » puisqu'il veut soutenir la base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE). Cela permettrait d'une part de renforcer la compétitivité des industries de défense de l'UE dans le monde, et d'autre part de construire des capacités de défense européennes pour les États membres. *In fine*, le Fonds vise à créer une alternative « UE » dans le domaine de la défense.

Cependant, il ne faut pas croire qu'une alternative « UE » fasse référence à une institution unique. La création du Fonds européen de la défense n'est pas sans apporter son lot de complications, et suscite notamment un jeu de pouvoirs au sein même de l'UE, entre ses principales institutions. Ainsi, si la Commission s'arroge la totalité de la gestion du FED au niveau institutionnel, elle a ménagé le Parlement européen pour pouvoir ainsi s'installer. Un exemple pertinent : l'inclusion du Parlement comme colégislateur de la décision du FED a permis à la Commission de ne pas se faire reprocher par

¹ Major, Claudia, *Europe is what member States make of it. - An assessment of the influence of nation states on the European Security and Defence Policy*, University of Birmingham, 2009.

² À ne pas confondre avec le Fonds européen pour le développement.

ce dernier les bases juridiques sur lesquelles elle s'appuyait pour lancer le fonds³. Ce jeu de pouvoir est aussi très fort avec l'AED, quoiqu'encore au bénéfice de la Commission européenne. Ainsi, le FED participe à une certaine recomposition du paysage institutionnel européen en faveur de la Commission. Les implications de ces changements sont fortes car le FED est ambitieux ; c'est aussi pourquoi ses réalisations concrètes seront observées de près. De nombreuses questions émergent. La réussite du FED sera-t-elle la condition *sine qua non* pour pousser plus loin cette coopération en matière de défense européenne ? Cette coopération accrue aurait-elle des répercussions sur la coopération au sein de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) ? Si la réussite de ce Fonds peut être prise en compte afin d'avancer plus vers le projet d'autonomie stratégique de l'Union, l'éventualité d'un échec du FED pourrait à son tour entraîner un regain des coopérations intergouvernementales au détriment de cette coopération européenne. Ainsi, selon le chercheur de l'Institut de Recherche Stratégique de l'École Militaire (IRSEM) Pierre Haroche, la méthode européenne décidée pour le FED mettra à l'épreuve la capacité des États membres à se mettre d'accord et à éviter les frustrations qui pourraient détruire cet élan européen. Il faut alors se demander dans quelle mesure le manque de vision commune risquerait d'affecter le FED. C'est un danger que l'on retrouve dans l'ensemble de la coopération européenne, explique Tania Laïci, analyste au Service de recherche du Parlement européen. La légitimité de la Commission sera éprouvée à sa capacité à trancher sur les sujets de discorde nationaux. La question du rôle que celle-ci peut et doit jouer est de fait cruciale. L'un des premiers désaccords portait sur le montant total du fonds, qui a fait l'objet d'un difficile pré-accord négocié tout au long de l'année 2020. Mis à part celui-ci, deux autres sujets prennent de l'importance et montrent l'existence de désaccords entre États membres. Le premier est l'attribution des subventions : qui des partisans de la concentration des fonds en quelques gros projets, et des partisans de la dissémination des financements en de nombreux projets de plus petite ampleur, verra sa vision l'emporter ? Le deuxième enjeu est celui de trouver la bonne voie entre celle de la compétition, qui régit et l'action de la Commission, et celle de la coopération prônée, objectif sacré pour réaliser les économies d'échelle promises. À cet égard, quelles peuvent être les conséquences de la réduction du budget par rapport aux annonces initiales, soit le passage de 13 milliards d'euros courants à 8 milliards d'euros courants, sur l'ensemble des points de désaccord ?

Ainsi, afin de favoriser le succès de l'initiative, et par cela le renforcement de l'autonomie stratégique de l'UE, il faut interroger le règlement établissant le Fonds européen de la défense : sera-t-il à même d'en assurer la réussite ? Questionner le partage de la gouvernance entre États membres et Commission, les jeux de pouvoirs et les mécanismes d'attribution et de contrôle conduisent à la problématique suivante. Les règles de gouvernance applicables à la mise en place du FED sont-elles adaptées aux objectifs du fonds ? Quels mécanismes décisionnels et quelles organisations devraient être envisagés pour en assurer l'efficacité maximale ?

A l'heure de la rédaction de ce rapport, le règlement FED a passé l'étape du trilogue, mais n'a pas encore été finalement adopté. Nous avons donc basé nos réflexions sur la dernière proposition de règlement en date du 13 juin 2018 du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds européen de la défense. Le règlement a constitué la source primaire principale de notre travail, mais d'autres sources l'ont complété. Nous avons consulté de nombreux documents préparatoires à la mise en place du Fonds provenant du Parlement européen, de la Commission européenne ou du Comité économique et social européen. Les documents émettant les avis officiels d'institutions nationales ont également complété notre bibliographie. En plus de ces sources primaires, nous avons eu accès à de nombreuses sources secondaires, et notamment des articles scientifiques provenant de l'ARES (*Armament Industry*

³ Entretien avec Elise Daniel, experte juridique au ministère des Armées.

European Research Group), de l'EUISS (European Union Institute for Security Studies) ou du *Journal of European Integration*. Des auteurs spécialistes du sujet ont aussi constitué notre base de lecture, tels que Daniel Fiott (EUISS) ou Pierre Haroche. La presse quotidienne a également constitué une ressource intéressante. La liste exhaustive des sources que nous avons consultées est disponible en annexe 1.

Les sources secondaires se sont avérées très intéressantes pour maîtriser le sujet et saisir les enjeux principaux, mais insuffisantes de deux points de vue. D'abord, elles retranscrivent relativement peu l'ambiance autour de la gouvernance du fonds, les débats à ce sujet et les jeux de pouvoirs entre États mais aussi entre institutions étaient souvent absents des analyses. Ensuite, ces écrits ne proposent pas une vision large qui puisse permettre une confrontation entre les différents points de vue des acteurs concernés. C'est pourquoi les entretiens que nous avons menés entre les mois de novembre et décembre 2020 ont constitué une source d'informations précieuse. Nous avons eu la chance de nous entretenir avec vingt-neuf spécialistes du Fonds européen de la défense (sur vingt-27 entretiens), que nous remercions tous chaleureusement pour leur disponibilité à nous transmettre leur savoir et leur expérience dans le cadre de ce travail. Certains ont préféré garder leur anonymat, et seront donc mentionnés sous une appellation générique. D'autres ont accepté de nous transmettre leur point de vue personnel qui n'est pas celui de l'institution qu'ils représentent. Si nous avons essayé d'offrir une vision plurinationale, notre propre cadre de connaissances nous a donné l'occasion de rencontrer de nombreuses personnes de nationalité française, qui représentent environ 60% des personnes que nous avons interrogées. La liste des entretiens menés se trouve en annexe 2. Par mesure de clarté, nous avons réparti les personnes interrogées en quatre groupes : personnels des ministères de la défense des États membres ; personnels proches des institutions de l'Union européenne ; enseignants et chercheurs du domaine de la défense européenne ; industriels et associations de la défense en Europe. Ces entretiens nous ont permis de mieux comprendre les points de vue nationaux avec leurs représentants, de saisir la perception des institutions de l'Union, de discuter des idées mises en avant par les chercheurs directement avec eux et d'envisager les conséquences concrètes du Fonds pour les industriels. Ces entretiens nous ont offert une perspective à la fois globale et propre à chacun de la gouvernance du FED et de ses chances de succès, que nous allons vous présenter dans la suite de ce rapport.

I- Le dilemme des projets à financer, entre concentration et dissémination du fonds

La diminution du budget du FED a accentué le débat entre défenseurs et détracteurs d'une répartition équitable entre les pays (A), et rendu d'autant plus central le rôle de la Commission européenne dans le processus d'attribution des subventions (B). Face à cet équilibre difficile à trouver, d'autres critiques ont vu le jour, soulevant la question du renforcement nécessaire du contrôle du processus d'attribution (C).

A) Les États-membres divisés sur l'attribution des fonds

1. Une opposition avant tout nationale

Lorsqu'un fonds est créé, se pose toujours la question de l'attribution de cet argent. Le FED n'échappe pas à cette logique. Un des débats majeurs du Fonds européen de la défense est celui de savoir s'il aura vocation à subventionner quelques gros projets ou un grand nombre de petits projets. Derrière cette question se cache un autre sujet plus important : vaut-il mieux financer des projets ambitieux dans lesquels les quatre grands États industriels seraient maîtres du jeu, ou plutôt financer moult petits projets qui seraient moins ambitieux mais plus inclusifs ? Les États membres ont pris position sur le sujet, et l'on observe une dichotomie entre un premier groupe composé de l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et la France d'un côté, et un autre groupe composé de plus petits États industriels. Dans cette opposition, chaque camp se resserre autour de coalitions leur permettant de mieux peser sur la décision finale. Les 4 grands se coordonnent pour parler d'une même voix, et trouvent ensuite un consensus avec les autres États membres⁴. Un des experts espagnols 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 gros pays* ». Selon lui, la coalition permet de créer un rapport de forces 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 : l'assistant parlementaire du député CRE Zdzisław Krasnodębski, rapporteur pour le FED, témoigne que lors des discussions sur le sujet dans la commission ITRE⁵, les Français étaient presque tous du même avis, bien qu'appartenant à des partis différents.

L'opposition sur ce sujet repose finalement sur différentes traditions de l'industrie de défense des pays, explique Anne Fort, membre de la DG DEFIS (Industrie de Défense et Espace) et cheffe de la section « Politique de l'industrie et du marché de la défense ». On retrouve cette même idée chez Hélène Masson⁶, qui observe 3 cercles d'industries de défense nationales : en premier les États qui

⁴ 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.

⁵ 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.

⁶ Masson, Hélène, « 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>

disposent de grandes industries historiques dont l'export est une activité traditionnelle majeure (les 4 grands États et la Suède) ; ensuite les États qui disposent d'une base industrielle assez étoffée et de capacités d'exportation (comme les Pays-Bas, la Finlande ou la République Tchèque) ; et enfin les États qui disposent surtout d'industriels sous-traitants ou de capacités de niche (comme la Belgique, le Danemark ou l'Autriche par exemple). Pour les États qui disposent d'une base industrielle et technologique de défense solide, dissémination équivaut à « fragmentation »⁷ ou au fait de « saupoudrer l'argent »⁸. 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. A l'inverse, souligne Bram Vranken, membre belge de l'ENAAAT (European Network 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 de l'argent 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 opposition entre concentration sur de gros projets ou dissémination sur des plus petits porte ses conséquences sur la gestion du programme de travail. Il s'agira non seulement de choisir les thématiques à subventionner, mais aussi, s'il s'agit de gros projets, de les ouvrir à financement sur plusieurs années consécutives.

Finalement, les États sont conscients de la nécessité de trouver un compromis, un bon équilibre entre concentration et dissémination de l'argent dans les projets. D'ici mai 2021 (définition du programme de travail), les discussions à ce sujet vont battre leur plein. Le consensus est une notion clé du Fonds européen de la défense qui a été rappelée à plusieurs reprises lors de nos entretiens, notamment par des représentants des 4 grands. Erminio Sergi Battocchio, lieutenant-colonel au ministère de la Défense italien, nous confie que si l'Italie est partisane de la concentration, elle n'avait pas posé de ligne rouge dans les négociations. Selon Julien Malizard, chercheur et titulaire adjoint de la chaire économie et défense à l'Institut des Hautes Études pour la Défense Nationale (IHEDN), les gros pays industriels sont ceux qui ont le plus à perdre, tandis que les petits pays peuvent tirer leur épingle du jeu. Le texte final semble être, selon Pierre Haroche, un compromis entre concentration et dissémination, grâce à la présence d'un appel à projets spécial pour les petites et moyennes entreprises (PME), qui tient donc compte de la nécessité d'intégrer les petites industries. Le rédacteur en chef de Bruxelles2, Nicolas Gros-Verheyde, ajoute que l'appel pour les PME incarne une sorte de garde-fou face aux volontés de concentration. Cette tendance à la concentration est réelle, car les chiffres du PEDID offrent un indice sur la ligne que devrait suivre la Commission pour le FED : environ 60-80% du FED serait à destination des gros projets. Mais les 4 grands n'abandonnent pour autant pas leur position : « *la meilleure réponse, du point de vue de la France et de l'Allemagne, est de démontrer que nous allons ouvrir notre chaîne de production, que nous pouvons dans une certaine mesure impliquer des pays plus petits dans des gros projets menés par des plus grands États* »⁹. Ainsi, il serait possible de réconcilier concentration avec inclusivité.

La Commission a su, elle aussi, se positionner sur le sujet. Le commissaire européen au marché intérieur Thierry Breton a pris parti dans sa conférence du 4 novembre 2020¹⁰ : « *si nous voulons faire une vraie différence, nous devons concentrer nos efforts sur un nombre limité de projets et*

⁷ Entretien avec un expert du ministère de la Défense allemand.

⁸ Entretien avec un officier de cohérence opérationnelle de l'État-major des Armées du ministère des Armées, qui parle en son nom propre.

⁹ Entretien avec un expert du ministère de la Défense allemand.

¹⁰ Breton, Thierry, Conférence sur l'avenir de l'Europe : quelle ambition pour la défense européenne ? - Les entretiens de la défense européenne, 4 novembre 2020, <https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/breton/annoncements/conference-sur-lavenir-de-leurope-quelle-ambition-pour-la-defense-europeenne-les-entretiens-de-la-en>

technologies. Ceci exige de bien définir nos priorités avec les États membres et d'accepter d'écarter certains sujets. Car avec un budget limité, nous ne pouvons pas prendre le risque de la dispersion, qui serait synonyme d'inefficacité ». Cependant, il faut aussi souligner que la Commission œuvre, par l'intermédiaire du Fonds européen de la défense, en faveur des industries de défense, et non de la défense dans sa globalité. Guillaume de la Brosse, assistant du Directeur Général de la DG DEFIS Timo Pesonen, nous a confié que les deux visions étaient réconciliables selon lui¹¹. Ainsi, la Commission elle-même se retrouve plongée dans le dilemme, et sa légitimité tiendra à sa capacité à trouver un compromis, à démontrer sa démarche en faveur de l'intérêt de l'UE (voir B.1.).

2. Un dilemme renforcé par la diminution du budget

Malgré la réduction d'un tiers du montant des fonds disponibles dans le programme, les principaux acteurs militant pour un accroissement du rôle de l'UE dans le domaine de la défense se félicitent tout de même du montant alloué au fonds, à l'image de Patrick Bellouard, président de l'association Eurodéfense-France qui considère qu'avant 2016 « *on n'aurait absolument pas imaginé une ligne "défense" sur le budget européen* », cette question étant « *taboue* ». Le cabinet de Timo Pesonen relativise lui aussi cette diminution : « *avec un milliard par an, on peut faire beaucoup de choses* »¹². En effet, plus que le montant, c'est l'initiative qui est saluée¹³.

Cette diminution des fonds alloués renforce mécaniquement le dilemme auquel la Commission doit faire face, entre concentrer le FED sur quelques projets très ambitieux ou multiplier les programmes pour s'assurer d'une répartition plus équitable entre les entreprises des différents États membres. La réduction du budget pourrait pousser la Commission à adopter une philosophie plus 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 particulièrement partagé par l'expert autrichien que nous avons interrogé. Ce dernier considère que la réduction de budget 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 membres sur la stratégie que la Commission doit adopter dans le cadre du FED.

Au-delà du débat entre les acteurs plaçant pour une concentration ou une dissémination du FED, la Commission sait que ce nouveau fonds doit par ailleurs 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 fonds. 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 puisse poser selon lui concernant l'efficacité du FED. Ce fragile équilibre que doit respecter la Commission est néanmoins une condition *sine qua non* pour assurer la pérennité du fonds pour le prochain cycle de financement¹⁴. En effet, comme il n'y a pas de précédent historique au fonds, il s'agit

¹¹ Entretien avec Guillaume de la Brosse.

¹² Entretien avec Guillaume de la Brosse.

¹³ Entretiens avec le lieutenant-colonel Sergi Battocchio du ministère de la Défense italien et avec un expert du ministère de la Défense espagnol, qui parle en son nom propre.

¹⁴ Entretien avec un expert français du ministère des Armées, 12 novembre 2020, qui parle en son nom propre.

d'une phase de test. Si la Commission parvient non seulement à respecter cet équilibre tout en répondant correctement à la demande des États membres en besoins militaires, le FED pourrait potentiellement voir son financement prolongé ou même revu à la hausse lors des prochaines négociations budgétaires de l'UE¹⁵.

Il faut pourtant rappeler que le FED n'a pas vocation à suppléer le financement des États membres dans le domaine de la défense. La Commission n'est en effet amenée qu'à financer une partie des projets de développement de capacités, le reste étant financé au niveau national. La réduction du budget du FED restreint certes la marge de manœuvre de la Commission, mais aussi le montant des financements nationaux. Par effet de levier, si l'on augmente le budget du FED, alors on augmente aussi le montant total de l'apport national pour des projets européens, et inversement. En revanche, la réduction du budget ne porte pas atteinte au financement des projets hors cadre UE par les États membres.

3. *Le désaccord sur l'utilisation du fonds : 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 leur possibilité d'exportation 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 Suède¹⁶ ou l'Italie¹⁷, 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 pour l'entreprise. A 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 : le premier suscite la crainte que les entités tierces s'immiscent (notamment au travers du règlement ITAR¹⁸ dans les capacités produites en Europe ; le deuxième argument avance qu'un fonds de l'UE ne devrait pas financer des entreprises hors territoire européen. Il s'agit donc de permettre une préférence européenne¹⁹.

Le point le plus épineux sur la question, comme l'explique Anne Fort, 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)* »²⁰ peuvent participer. Leur participation est bien évidemment encadrée afin que les intérêts de

¹⁵ Entretien avec un officier de cohérence opérationnelle de l'État-major des Armées du ministère des Armées, qui parle en son nom propre.

¹⁶ Entretien avec Nicolas Gros-Verheyde.

¹⁷ Entretien avec le lieutenant-colonel Sergi Battocchio.

¹⁸ 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.

¹⁹ Rapport d'information n° 626 (2018-2019) de M. Ronan LE GLEUT et Mme Hélène CONWAY-MOURET, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, déposé le 3 juillet 2019.

²⁰ Article 5 de la proposition de règlement en date du 13 juin 2018 du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds européen de la défense.

sécurité et de défense de l'Europe et des États membres soient protégés. Un des experts français du ministère des Armées que nous avons interrogé considère que le règlement du FED protège, pour le moment, de l'influence d'entités tierces.

Il faut toutefois nuancer le danger que peut poser la présence des entités tierces dans l'attribution des subventions, car elles sont peu présentes. À titre d'exemple, dans le cadre du PEDID, seules quatre entités d'origine extra-européenne (provenant de trois États tiers différents) ont été sélectionnées (sur 234 au total) pour recevoir des financements de la Commission.

B) Le rôle central de la Commission dans l'attribution des subventions

1. Les experts indépendants et la Commission, face au dilemme concentration-dissémination

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 en effet chargée de nommer les experts indépendants qui analysent les projets présentés et définissent 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 ces derniers 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 évaluent²¹ 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'était 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* ». Finalement, 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* »²². La liste des experts sélectionnés est en revanche transmise annuellement par la Commission au comité de programmes. De plus, « *la Commission n'est pas tenue de suivre la position des experts* »²³, nous explique l'une des personnalités françaises que nous avons interrogée. Position des experts qui n'est par ailleurs pas rendue publique, en témoigne l'expérience du PEDID. Ainsi, les experts n'ont qu'un rôle de conseil, et par l'absence de contrôle sur les discussions avec les experts indépendants, la Commission a toujours la liberté de proposer une liste de projets à subventionner. Cette configuration résulte de l'expérience d'Horizon 2020 et du PEDID, et si elle n'est pas exempte de critiques, notamment en matière de transparence (voir I.C.1), ce même expert français souligne qu'elle représente le meilleur des systèmes envisagés jusqu'à présent. Ainsi, face au dilemme concentration-

²¹ 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_frc

²² 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.

²³ Entretien avec un expert français du ministère des Armées, 21 décembre 2020, qui parle en son nom propre.

dissémination, tant les experts indépendants que la Commission devront s'attacher à trouver un équilibre dépassant les seules logiques nationales.

2. La Commission européenne, entre concurrence et coopération

Au-delà du débat entre concentration et dissémination du fonds, existe 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 de défense 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 facto* la coopération et renforceraient la concurrence. Comment ce programme, ayant pour but de soutenir les industries de défense des États membres de l'UE 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. Comme l'a rappelé Philippe Duhamel²⁴, Directeur Général adjoint systèmes et missions de défense Thalès, la coexistence de plusieurs industries européennes spécialistes du même domaine peut poser problème. Or, si les industries des petits pays ne sont pas intégrées dans les projets et ne peuvent pas participer à construire des capacités qui répondent aux besoins de leurs États, ces derniers n'auront aucun intérêt à acheter européen. Pour Philippe Duhamel, la coopération doit prévaloir sur la compétition pour deux raisons. La première est que le marché de la défense n'offre pas de perspective de compétition car il est composé de monopoles du côté de la demande, les donneurs d'ordres étant étatiques. La deuxième raison est que la compétition risque de ruiner les efforts entrepris depuis en matière de coopération industrielle défensive : « *si nous faisons de la compétition en Europe en ce qui concerne les armes, cela mènera à encore plus de fragmentation de la base technologique européenne. Ce sera un bazar pas possible* »²⁵.

Si la coopération reste le mot d'ordre, 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 firmes ne sont pas capables de répondre à certains projets, ce qui relève de la normalité au vu de la réalité industrielle. Anne Fort 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. C'est également l'avis des représentants des grands États industriels. Le lieutenant-colonel Sergi Battocchio affirme à cet égard que les États membres détenteurs de grandes industries en matière défensive ont la mission de transformer cette compétition apparente en coopération, puisque le but du Fonds n'est pas d'avoir des gagnants et des perdants mais de voir à plus long terme l'objectif d'autonomie stratégique européenne. L'expert allemand que nous avons interrogé conseille aux petites industries de venir avec des projets et

²⁴ Quelle politique industrielle européenne de défense face aux défis à relever ?, Chaire IHEDN Économie de Défense, 2 décembre 2020.

²⁵ « *If we compete in Europe when it comes to weapons, that will lead to even more fragmentation of the European technological base. We will end up in a mess.* », entretien avec un expert du ministère de la Défense allemand.

propositions, et aux grandes d'être plus ouvertes à la coopération²⁶. Un officier de cohérence opérationnelle de l'État-major des armées pense plutôt en termes de compétences, qu'il faut multiplier et venir chercher de différents horizons, les compétences des PME s'avérant très pointues dans certains domaines : « *il ne faut pas créer des compétitions entre des grands projets structurants mais financer un projet auquel on peut ajouter beaucoup de compétences* ».

In fine, il faudra compter sur la dynamique des États européens à trouver un consensus au sein des participations dans les projets à développer grâce à l'appui du Fonds européen de la défense. Une large ouverture et une répartition la plus équitable possible permettront de pérenniser cet élan coopératif en matière de défense industrielle. Pour Pierre Haroche, chercheur en sécurité européenne à l'IRSEM, « *il y aura toujours un compromis, c'est à dire des gros projets phares qui illustrent l'efficacité du Fonds en termes de compétitivité, d'efforts pour une stratégie, et puis l'inclusion de petites et moyennes entreprises sur des niches pour montrer que ce n'est pas un fonds qui peut profiter aux Français et aux Allemands, mais que tout le monde peut en profiter et trouver un avantage* ». Plusieurs des interlocuteurs interrogés affirment que coopération et compétition ne se contredisent pas systématiquement. Un expert du ministère des Armées conclut que l'objectif final du FED, qui doit persister dans l'esprit de ce programme, est de créer de nouvelles coopérations et de renforcer la compétitivité de la BITDE, puis d'encourager plus de synergies entre entreprises. Cette coopération est par ailleurs soutenue par la Commission, qui développe un rôle actif dans cette visée. Cette coopération est par ailleurs activement soutenue par la Commission dont le rôle n'est pas simple, rappelle Jean-Xavier Chabane, membre de l'EARTO (*European association of research and technology organisations*). Elle doit assurer cette coopération de façon efficace, « *forcer tout ce petit monde à aller vers une collaboration un peu plus intense pour réduire cette perte d'efficacité assez incroyable en matière d'industrie et de recherche industrielle qui fait qu'on dépense d'une part pas assez et en plus on ne dépense pas bien* »²⁷. Finalement, il est nécessaire d'obtenir un certain degré de coopération afin de mettre tous les États d'accord sur la répartition : si tout le monde coopère, personne ne sera mis de côté lors de l'attribution des subventions.

3. Les outils de la Commission pour inciter à la coopération

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* »²⁸. Elle a également pour but que se construise 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 notamment acquise à l'occasion d'Horizon 2020²⁹, qui lui donne les compétences et la légitimité d'agir. Elle a pu tirer des enseignements des missions du PEDID 2019,

²⁶ « *There is a huge risk that the EDF is in the end favoring big countries and big industries. The message towards big industries in bigger member states in the end would be, from my side, to be open to smaller countries* », entretien avec un expert du ministère de la Défense allemand.

²⁷ « *L'idée de la Commission est à double niveau. Forcer tout ce petit monde à aller vers une collaboration un peu plus intense pour réduire cette perte d'efficacité assez incroyable en matière d'industrie et de recherche industrielle qui fait qu'on dépense d'une part pas assez (défaut politique) et en plus on ne dépense pas bien.* », entretien avec Jean-Xavier Chabane.

²⁸ Entretien avec un expert français du ministère des Armées, 12 novembre 2020, qui parle en son nom propre.

²⁹ 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 d'euros.

pour lequel « *le mécanisme incitatif a semblé bien fonctionner* »³⁰. 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. À cet égard, on peut se référer à l'article 3.2.b de la proposition de règlement en date du 13 juin 2018 du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds européen de la défense, qui souligne la nécessaire compatibilité avec les priorités établies dans le cadre de la Politique européenne de sécurité commune et du Plan de développement capacitaire³¹. Or, ce sont bien les États membres qui, d'un commun accord, établissent ces priorités, d'où l'importance d'une coopération des industriels basée sur celle entre États membres. Les projets du FED sont étroitement liés aux projets de la Coopération Structurée Permanente (CSP ou PESCO), si bien qu'un projet déposé au FED qui se rattache à un projet CSP obtient un bonus de financement de 10% supplémentaires³².

Les critères d'éligibilité des projets favorisent également la coopération. En effet, pour qu'un projet soit éligible, il faut qu'y participent au moins trois entités juridiques distinctes établies dans au moins trois États membres ou pays associés différents³³. De plus, la participation des PME et des entreprises à moyenne capitalisation transfrontière est récompensée par un taux de financement majoré de 10%³⁴. Les programmes de travail doivent garantir cette coopération, de même que le rapport final d'évaluation devra la prendre en compte dans son analyse³⁵. Par là, les grands industriels, et par ce biais les États membres avec une industrie de défense fortement développée, sont fortement incités à coopérer avec des entreprises de taille inférieure, établies dans des pays membres ou associés à l'industrie de défense et spécialisés dans un secteur particulier. L'intérêt de ces derniers réside dans leur association à des projets structurants portés par des grandes entreprises. Ce bonus favorise l'ouverture de nouvelles chaînes d'approvisionnement, et donc une plus grande inclusivité de la BITD de défense³⁶. Le Général Francisco Casaldueiro rappelle à ce titre que l'expérience du PEDID 2019 a bien montré qu'il était possible de fédérer plusieurs centaines d'entités de différents États membres autour de mêmes projets.

Enfin, l'engagement qui doit être pris par les États membres d'acquérir et d'utiliser le produit final ou la technologie finale de défense fait également partie des facteurs que les critères d'attribution du Fonds doivent prendre en compte³⁷. Cette disposition encourage d'autant plus les États membres à se coordonner en amont afin d'éviter la déconvenue politique. Ainsi, grâce à la mise en place d'outils incitatifs, et de critères d'attribution contraignants, la Commission œuvre à une plus grande coopération entre industriels, et entre États membres.

³⁰ Entretien avec un expert français du ministère des Armées, 12 novembre 2020, qui parle en son nom propre.

³¹ « *Cette coopération est compatible avec les priorités en matière de capacités de défense convenues d'un commun accord par les États membres dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune et notamment dans le contexte du plan de développement des capacités* ».

³² Article 14, paragraphe 3 de la proposition de règlement en date du 13 juin 2018 du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds européen de la défense.

³³ Article 11, paragraphe 4 de la proposition de règlement en date du 13 juin 2018 du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds européen de la défense.

³⁴ Article 14, paragraphe 3 de la proposition de règlement en date du 13 juin 2018 du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds européen de la défense.

³⁵ Considérant 40 de la proposition de règlement en date du 13 juin 2018 du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds européen de la défense.

³⁶ « *Certaines dispositions du FED qui visent à ouvrir les chaînes d'approvisionnement de la défense : il y a un système de bonus, un système de critère d'évaluation qui ont été introduits dans le but d'avoir une BITD de défense plus inclusive et plus ouverte* », entretien avec Anne Fort.

³⁷ 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, « *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* ».

C) L'absence d'un réel contrôle du processus régissant l'attribution des fonds

1. Un manque de transparence qui pose question

Si le rôle de la Commission est central dans le processus d'attribution des subventions, il l'est également quant à la transparence autour de ce mécanisme, prévue par l'article 7 de la proposition de règlement³⁸. Cependant, le manque de transparence, dont est souvent taxée la Commission européenne, notamment du fait d'un accès restreint aux documents institutionnels, se voit également relevé concernant le Fond européen de la défense.

Les membres de l'ENAAT critiquent le manque de transparence de la Commission dans le PEDID ainsi que dans le Fonds européen de la défense. Comme énoncé précédemment, 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 particulièrement 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 ces experts³⁹. Le Parlement européen avait proposé un amendement imposant à la Commission d'avoir des profils d'experts variés, comprenant des philosophes, des académiciens, des experts en droit international, et non simplement des experts en « *defence ethics* ». Cet amendement fut rejeté⁴⁰. Un expert allemand du ministère de la Défense déplore le manque de transparence de la part des groupes d'experts, ou du moins, de la part de la Commission concernant ces derniers. Cet interlocuteur craint que ce manque de transparence résulte en 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, ce dernier estime que les États ont les moyens, par le biais de la comitologie (voir II.A.3), de contraindre la Commission européenne à plus de transparence, afin de permettre un meilleur respect mais aussi une meilleure compréhension des règles.

Le fait que la Commission ne communique pas le détail des sommes accordées à chaque bénéficiaire est également regrettable pour Laëtitia Sedou et notre interlocuteur allemand, d'autant plus que cela pourrait être un moyen de repérer de potentiels conflits d'intérêts. 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 européenne, 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 s'avère problématique, notamment 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 par Laëtitia Sedou que la Commission s'avère être à la fois juge et partie. Elle explique qu'« *à partir du moment où c'est [la Commission] qui crée un programme, c'est elle qui doit le développer, c'est elle qui doit prouver qu'elle l'a mis en œuvre correctement, et puis en*

³⁸ 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* ».

³⁹ Entretien avec Pierre Haroche, chercheur en sécurité européenne à l'IRSEM.

⁴⁰ Entretien avec Laëtitia Sedou.

même temps, elle est celle qui doit évaluer ce programme ». Les articles 31 et 32 de la proposition de règlement confirment le rôle de la Commission à chaque étape du processus d'évaluation, ce qui lui permet même de faire des propositions de modification du règlement. Or, elle ne va probablement pas affirmer ouvertement qu'elle s'est trompée. Les nombreux rôles joués par la Commission dans le développement du FED semblent également soulever un problème de transparence quant à la diffusion des informations par la Commission. Bram Vranken a lui aussi soulevé la difficulté d'obtenir des informations auprès de cette institution, ce qui a régulièrement mené l'association à initier des « *freedom of information request* » concernant le PEDID.

Si la transparence autour du processus d'attribution des subventions est d'une importance cruciale pour certains, elle n'est absolument pas une priorité pour d'autres. C'est en effet le cas d'un expert français du ministère des Armées⁴¹, pour qui certes, la situation n'est pas parfaite, mais il convient de manier le terme « transparence » avec précaution. De plus, il pointe une certaine divergence entre les pays. Si certains veulent comprendre et suivre de près le processus de décision et d'attribution des fonds, cela ne semble pas réellement être le cas en France, où c'est la finalité du projet qui importe. D'après l'expert autrichien, 18 pages de directives ont été publiées pour les entreprises cherchant à obtenir des fonds, ce qui est bien suffisant en termes de transparence et de contrôle. Si l'Autriche s'avère satisfaite, c'est possiblement parce qu'elle prend en compte le caractère spécifique et sensible du secteur de la défense, qui gagnerait à évoluer dans l'ombre. C'est également ce que souligne un autre expert du ministère des Armées français, pour qui « *on est sur des capacités critiques et qu'il est normal que tous les détails des spécificités techniques ne soient pas communiqués sur la place publique* »⁴². L'assistant parlementaire polonais Krzysztof Uchanski les rejoint : « *on ne peut pas tout dévoiler. Le processus de décision n'est pas transparent, je suis d'accord. Mais nous sommes davantage transparents que les autres puissances. Plus de transparence aurait été stupide et irréfléchi* ».

La question de l'éthique a également été soulevée lors de consultations publiques, notamment par des associations comme l'ENAAT. Cette dernière a demandé à la Commission d'effectuer une évaluation éthique, sur le modèle de celle que fait l'Agence européenne de défense (AED) pour ses projets - ELSA : *Ethical, Legal and Societal assessments*. L'évaluation éthique n'était au départ pas prévue dans le règlement. En effet, étant donné le cofinancement par les États, la Commission a estimé que la tâche leur revenait. Il aura fallu qu'une plainte soit déposée auprès du médiateur européen, et que des « *freedom of information requests* » soient effectuées pour que la Commission accepte de la réaliser et de la rendre disponible. Cette évaluation éthique va également être un moyen pour l'ENAAT et d'autres organisations de demander certains documents, et donc élargir l'accès à l'information.

2. Le Parlement européen, une fausse garantie

Afin de contrebalancer le manque de transparence autour du processus d'attribution des subventions, nous pouvons imaginer le rôle de la Cour de Justice de l'UE dans l'exercice d'un contrôle final. Cela est possible en théorie, mais peu en pratique, nous explique Elise Daniel, experte juridique au ministère des Armées. « *Le cas le plus probable serait qu'un industriel qui n'a pas pu accéder au fonds ou un État qui n'a pas pu accéder à tel ou tel projet aille devant la CJUE en disant qu'il y a une action en manquement de la Commission européenne, ou une question préjudicielle posée par un des industriels devant un État, qui renvoie la question préjudicielle à la CJUE* ». Mais même avant d'arriver à cette étape, le litige se résoudrait entre les États membres au niveau du comité de programmes. Ainsi,

⁴¹ Entretien avec un expert français du ministère des Armées, 21 décembre 2020, qui parle en son nom propre.

⁴² Entretien avec un expert français du ministère des Armées, 21 décembre 2020, qui parle en son nom propre.

si ce n'est pas la CJUE qui viendrait faire contrepoids au manque de transparence, le Parlement pourrait venir contrebalancer quelque peu ce déficit. Pour un expert du ministère de la Défense italien, ce qui est fait par les militaires, dans le domaine de la défense, doit être communiqué au public, aux citoyens. Et c'est en cela que le Parlement, en tant que représentant du peuple européen, pourrait être une réelle plus-value, en diffusant l'information auprès des citoyens.

Cependant, rares sont les personnes que nous avons interrogées qui souhaitent que le Parlement européen prenne plus d'importance. D'après un expert du ministère de la Défense espagnol, le Parlement a déjà joué un rôle notable depuis le début des négociations, et sa position aurait bien été prise en compte par la Commission et les États membres. De plus, comme l'a avancé Tania Lațici dans un entretien, ce dernier recevra de fréquents rapports de la Commission afin de le tenir informé, du fait de sa position de colégislateur. Toutefois, d'après son point de vue, rejoint par un expert allemand et Nick Witney, chercheur au *European Council of Foreign Relations*, sa fonction ne devrait pas aller au-delà, ce qui va à l'encontre de ce que souhaite le Parlement européen lui-même. En effet, ce dernier souhaitait voir son rôle s'accroître au sein du FED, notamment dans la définition des programmes de travail. Toutefois, ce souhait n'a finalement pas été exaucé. Si le Parlement européen a été écarté des questions de fond, le Conseil lui a accordé certaines de ses revendications sur la forme : la base strictement annuelle des programmes de travail et la référence à l'éthique dans le règlement. Le Parlement s'est vu refuser la possibilité de participer à la gestion du fonds par l'intermédiaire d'actes délégués, mais a obtenu à la place un droit d'information - ce qui amène à relativiser sa capacité de peser dans les négociations sur ces sujets. Le Parlement européen dispose aussi du levier budgétaire. Cela lui permettra, lors de l'évaluation du budget à terme, de se prononcer sur l'attribution globale du FED. Un chercheur de l'*EU Institute for Security Studies* a estimé que le Parlement avait un rôle important à jouer, notamment grâce à ce « *power of money* »⁴³, mais aussi afin de surmonter les difficultés intergouvernementales.

Malgré une volonté de se voir attribuer des pouvoirs accrus, certaines dissensions au sein même du Parlement ont empêché l'affirmation d'une idée cohérente et soutenue par tous. En effet, la Conférence des Présidents du Parlement avait défini sa position sur différents programmes, y compris le FED. Sur ce dernier, il avait été décidé que des règles dérogatoires en matière de contrôle des financements ne pouvaient être admises, car cela aurait abouti à « *ouvrir la boîte de Pandore* »⁴⁴. Une instruction claire avait donc été donnée aux rapporteurs concernés. Si le refus de règles dérogatoires était favorable au Parlement, lui donnant ainsi une certaine marge de négociation, certains rapporteurs - notamment le polonais Zdzisław Krasnodębski (CRE), les français François-Xavier Bellamy (PPE) et Dominique Riquet (Renew Europe) - ont décidé de ne pas voter cette règle, pour des raisons nationales. Si les rapporteurs de la GUE, Vert et socialiste y étaient opposés, ils n'étaient pas majoritaires dans le groupe. Les règles dérogatoires furent donc adoptées par le Parlement, qui semblerait ainsi avoir voté lui-même sa perte de pouvoirs, du fait de dissensions internes. On retrouve encore ici la primauté des visions nationales sur les sujets de défense.

Le Parlement conserve tout de même un rôle important en termes de contrôle, comme a pu l'évoquer l'expert allemand du ministère de la Défense. Cependant, il faut garder à l'esprit que ce contrôle ne se fera « *qu'au bout de sept ans, et sur base des informations que la Commission elle-même fournit* »⁴⁵. Le Parlement ne pourra pas exercer un droit de regard sur ce qu'il adviendra des fonds alloués, et n'aura pas la possibilité de contester certaines positions. Il sera tout de même informé par la

⁴³ Entretien avec Nicolas Gros-Verheyde.

⁴⁴ Entretien avec Laëtitia Sedou.

⁴⁵ Entretien avec Laëtitia Sedou.

Commission par le biais d'un rapport sur l'utilisation de ces fonds quatre ans après la mise en place du programme. Le Parlement pourra alors, à cette occasion, s'exprimer sur le sujet, sans pour autant que son avis ait une valeur légale ou contraignante pour la Commission. Enfin, un rendu des comptes sera publié par la Commission à la fin des sept années, comprenant également les détails du budget. Il faudra ensuite environ deux ans pour que le Parlement puisse faire l'examen du compte-rendu, et au terme de ces neuf années, il pourra s'opposer à certaines décisions. Ainsi, il est possible de s'interroger sur la pertinence de ce contrôle extrêmement tardif, d'autant plus que « *s'il doit y avoir un prolongement du FED dans le nouveau budget 2028, il aura déjà été adopté, avant même que le Parlement européen ait pu jouer son rôle de contrôle* »⁴⁶.

II- La nécessité de trouver une coopération dans un cadre concurrentiel

Si la coopération entre États membres est assurée par le processus enclenché par Commission, institution légitime dans le développement d'une BITD européenne (A), la coopération autour du FED masque certaines difficultés à collaborer effectivement (B). Il faut donc mieux l'encadrer par une meilleure intégration des résultats du PEDID et du rôle de l'AED (C).

A) La Commission, un organe légitime pour favoriser la coopération industrielle

1. La légitimité de la Commission sur les thématiques industrielles

Si le domaine de la défense est traditionnellement régalien, la thématique de l'industrie de défense européenne est entrée dans le giron de la Commission. Quelle légitimité cette institution a-t-elle à intervenir sur cette thématique ?

Depuis 2015, la Commission s'approprie des sujets de défense européenne au travers d'un prisme essentiellement industriel, explique Bram Vranken. L'eupéanisation de cet enjeu a été aidée par le contexte international -les élections américaines et l'incitation du président Trump à ce que l'Europe prenne en main sa défense-, et européen -le Brexit et l'austérité des budgets militaires. Ainsi, la nécessité pour l'UE de s'intéresser plus fermement aux questions de défense s'est consolidée. La Commission a trouvé sa légitimité à lancer le Fonds européen de la défense 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'UE d'intervenir pour assurer la compétitivité de l'industrie. Ainsi, ce n'est pas sur la base du domaine de la défense mais bien sur celui de l'industrie que la Commission s'est placée. 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 industries⁴⁷. Il y a ainsi une véritable philosophie de la part de la Commission européenne

⁴⁶ Entretien avec Laëticia Sedou.

⁴⁷ « *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.

visant à rationaliser et à renforcer la compétitivité de la BITDE⁴⁸. De plus, s'agissant d'un budget de l'UE, il est inévitable que le contrôle soit exercé par l'UE elle-même, et donc la Commission⁴⁹.

La Commission se pose également comme acteur légitime pour rapprocher les positions des États membres. Son rôle ici diffère de celui qu'elle peut avoir sur d'autres marchés comme celui de la concurrence, car il s'agit de faire collaborer les États membres autour du Fonds européen de la défense plutôt que d'encourager l'émergence de plusieurs champions⁵⁰. La Commission est ainsi « *dans le rôle qui lui correspond, en tant que leader et travaillant de concert avec les États membres* »⁵¹. 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 de l'UE, 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 Fonds européen de la défense⁵². Il existe donc « *une certaine coopération entre la Commission et les États membres* »⁵³ 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 européenne et de sa structure. Selon Anne Fort, « *la grande force de la Commission et de l'approche communautaire*⁵⁴ est qu'elle permet d'avancer plus vite qu'un accord au niveau intergouvernemental ». Guillaume de la Brosse confirme cette idée de limites de l'approche intergouvernementale. Selon lui, sur le sujet précis de la coopération en matière de planification, « *ça a toujours échoué [...] parce qu'on était dans un cadre intergouvernemental, sans incitation financière* »⁵⁵. L'approche européenne permet également 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 budgétaire⁵⁶. Cela permet une inscription de la politique à la fois dans le temps et dans l'institution. Enfin, la légitimité de l'approche européenne est renforcée par les difficultés de la méthode intergouvernementale⁵⁷, pour laquelle les résultats n'ont été que très relatifs⁵⁸.

⁴⁸ Entretien avec un expert français du ministère des Armées, 12 novembre 2020, qui parle en son nom propre.

⁴⁹ « *Of course, if the EDF is funded by the European Union budget, we need to admit that there must be some sort of control by the European Commission, that is unavoidable* », entretien avec un expert du ministère de la Défense espagnol, qui parle en son nom propre.

⁵⁰ Entretien avec un officier français de cohérence opérationnelle de l'État-major des armées du ministère des Armées, qui parle en son nom propre.

⁵¹ 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* ».

⁵² Entretien avec Tania Laïçi.

⁵³ Entretien avec un expert de l'Armée fédérale autrichienne.

⁵⁴ 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 ».

⁵⁵ Entretien avec Guillaume de la Brosse.

⁵⁶ Entretien avec Nicolas Gros-Verheyde.

⁵⁷ Entretien avec Pierre Haroche, chercheur à l'IRSEM.

⁵⁸ 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.

2. *Le FED au cœur d'une rivalité institutionnelle au bénéfice de la Commission*

Si la légitimité de la Commission européenne à peser en matière de politique industrielle au niveau de l'Union s'accroît, elle s'opère au détriment d'autres institutions, et notamment de l'Agence Européenne de Défense (AED), dont le rôle accordé au sein du Fonds européen de la défense apparaît comme moindre vis-à-vis de ses prérogatives habituelles en matière de coopération européenne⁵⁹. En effet, alors qu'elle était pleinement intégrée à la gestion de l'Action Préparatoire (APRD), un des volets précurseurs du FED disposant d'une enveloppe de 90 millions d'euros, l'AED n'obtient pas plus que le rôle d'observateur pour le Fonds de sept milliards d'euros. Ce statut est censé lui permettre de « *mettre à profit son expertise dans le secteur de la défense* »⁶⁰ lors des réunions du comité de programme réunissant les États membres. Autrement dit, en tant qu'observateur l'AED peut difficilement tirer son épingle du jeu. Cette marginalisation s'observe également par l'internalisation de l'expertise par la Commission européenne, qui a instauré la DG DEFIS, une bureaucratie dédiée majoritairement au FED⁶¹, 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 la compétence technique* »⁶².

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 d'euros de l'AED lui offre la capacité et la crédibilité pour gérer un fonds engageant près d'1 milliard d'euros par an dans le cadre financier pluriannuel 2021-2027⁶³.

Ces trois éléments plaident en faveur du passage de la gestion du FED sous pavillon de la Commission. Malgré ce choix des colégislateurs, l'Agence reste légitime sur les questions de défense. Il apparaît que l'éloignement de l'AED relève principalement d'un jeu de pouvoirs entre les acteurs qui cherchent à s'imposer dans le nouveau Fonds. Selon un officier de cohérence opérationnelle au ministère des Armées, « *tout le monde a compris que la gestion du FED et de l'argent qu'il alloue est un enjeu de pouvoir* ». La création d'instruments comme le Fonds européen de la défense prépare le terrain à une concurrence entre les institutions européennes pour la gestion de celui-ci. Krzysztof Uchanski indique ainsi que « *c'est une démarche politique de l'écartier [l'AED] et de marginaliser son rôle en tant qu'observateur au sein du FED et du PEDID, sans droit d'intervenir et de vote dans le comité de sélection des projets. Cela révèle le jeu de pouvoir entre Commission et les États membres* ». Cet affrontement entre logique européenne/communautaire⁶⁴ et logique intergouvernementale n'est pas nouveau : « *il y a toujours l'idée que le communautaire c'est le bien et l'intergouvernemental c'est le mal* », explique Claude-France Arnould, directrice de l'Agence de 2011 à 2015. Or, il faut éviter que la Commission duplique les activités de l'AED : « *à mes yeux ce serait une erreur majeure d'essayer de reconstituer ça dans des unités ou dans des directions [de la Commission]* », ajoute-t-elle. L'ancienne directrice rappelle également que la Commission a la possibilité de déléguer la gestion des fonds européens ; possibilité que la Commission n'a jamais utilisé pour l'AED, mais qu'elle a réalisé plusieurs

⁵⁹ « *The last 10-15 years the EDA has been our main hub of cooperation in Europe and Austria always said the EDA has to play a big role in the EDF* », entretien avec un expert de l'Armée fédérale autrichienne, 24 novembre 2020.

⁶⁰ Considérant 31 de la proposition de règlement en date du 13 juin 2018 du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds européen de la défense.

⁶¹ Entretien avec Pierre Haroche.

⁶² Entretien avec Elise Daniel.

⁶³ Entretien avec Guillaume de la Brosse.

⁶⁴ Voir note de bas de page 53.

fois avec l'Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement (OCCAR), agence hors UE. Cela témoigne bien des jeux de pouvoir institutionnels dans le domaine de la défense, dont l'Agence a souvent fait les frais, puisque longtemps occultée par les Britanniques qui étaient réticents à la voir remplir ses missions. C'est aussi peut-être parce qu'elle n'a pas pu faire ses preuves avant le lancement du FED (qui coïncide avec le départ annoncé des Britanniques) qu'il n'était pas envisageable de l'inclure dans la gestion du fonds.

Si la marginalisation de l'AED profite à la Commission, cette dernière 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 des 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.

Le rôle prédominant de la Commission Européenne reste pourtant à nuancer. Comme nous 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 de l'UE. 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.

3. *L'important verrou des États membres*

La défense étant un domaine historiquement souverain, et afin que le FED puisse obtenir l'aval des États membres, il était nécessaire qu'un rôle important leur soit attribué dans la gouvernance du Fonds⁶⁵. L'implication des États est aussi tout à fait logique du point de vue de la spécificité du marché de la défense⁶⁶ puisque seuls les États membres peuvent acheter les capacités produites⁶⁷. *In fine*, « ce sont les soldats qui vont employer les capacités et les États qui vont assumer les conséquences de l'emploi de la force militaire »⁶⁸ et qu'à ce titre les États membres doivent disposer de prérogatives importantes pour définir quels projets seront financés.

Le nécessaire équilibre entre la Commission et les États membres a trouvé sa réponse dans la comitologie. Ce mécanisme permet d'obtenir l'accord des États membres par le biais d'un comité de programmes qui vérifie le travail de la Commission⁶⁹. Dans le cadre du FED, les États membres interviennent en amont sur le programme de travail qui fixe les domaines finançables, ainsi qu'en aval sur la liste des projets qui vont être subventionnés⁷⁰. Concrètement, les États membres valident le programme de travail proposé par la Commission ainsi que la liste des projets sélectionnés. Ainsi, la

⁶⁵ « *The military sphere is the prerogative of the member states* », entretien avec un expert du ministère de la Défense allemand.

⁶⁶ Entretien avec deux experts français du ministère de la Défense les 12 et 13 novembre 2020, entretien avec Anne Fort.

⁶⁷ Entretien avec Pierre Haroche.

⁶⁸ Entretien avec un officier français de cohérence opérationnelle de l'État-major des armées du ministère des Armées, qui parle en son nom propre.

⁶⁹ Règlement (UE) no 182/2011 du Parlement Européen et du Conseil du 16 février 2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission.

⁷⁰ Article 28 de la proposition de règlement en date du 13 juin 2018 du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds européen de la défense.

Commission a tout intérêt à proposer un programme de travail et une liste de projets à subventionner que les États membres sont susceptibles d'accepter. La question qui se pose à présent est celle de la gestion du système de double comitologie ; s'il semble pour l'instant convenir au FED, il faudra attendre son application concrète pour juger de la manière dont il contrebalance les pouvoirs de la Commission.

Si les États membres peuvent verrouiller le programme de travail et certains choix de projets, ils sont aussi chargés de veiller à ce que les réglementations sécuritaires soient respectées (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 PEDID⁷¹. Ce sont désormais les États membres qui ont en main la gestion et la propriété des informations classifiées, une garantie qu'ils ont revendiqué suite aux volets préparatoires.

Dans l'ensemble, les mécanismes de garantie pour les États membres semblent les satisfaire. Les experts espagnol, italien et français ont confiance dans la comitologie, qui leur semble capable d'assurer l'équilibre⁷². Elise Daniel ajoute qu'il y a « *une vraie marge de manœuvre des États dans ce cadre-là, et notamment de la France, parce qu'elle est très écoutée dans le cadre de ce comité et des groupes d'experts qui sont organisés régulièrement au sein de la Commission européenne* ». Cet avis est également partagé par Anne Fort qui reconnaît que ce mécanisme traduit une prépondérance des États membres, bien que le caractère européen du programme reste inchangé. L'expert allemand que nous avons interrogé semble considérer qu'il faille encore renforcer le contrôle des États membres afin d'éviter que la Commission n'endosse un rôle excessif : « *plus nous sommes unis, moins la Commission peut exercer son contrôle. Mais dès que le contenu change et n'obtient pas l'accord de tous les États membres, la Commission voit son pouvoir grandir. Nous nous y attendons, du moins il y a des risques* »⁷³. La création d'un conseil regroupant les ministères de la Défense pourrait être envisagée afin de permettre aux organes militaires de peser davantage au Conseil sur des questions sécuritaires. Cette idée est par exemple soutenue par Claude-France Arnould, pour qui « *on ne peut pas traiter de question de la défense sans les ministres de la défense* ». Le risque c'est qu'en ne se rencontrant qu'en marge du Conseil des Affaires étrangères, les ministres de la défense se sentent mis à l'écart. « *Quand vous ne vous sentez pas chez vous quelque part et parfaitement à l'aise ailleurs, vous participez là où vous vous sentez chez vous* » : c'est alors envoyer le message que les initiatives de l'UE seraient moins importantes que celles de l'OTAN. En l'absence d'un cadre idéal pour la coopération intergouvernementale, les optimismes nationaux peuvent-ils être efficaces ?

⁷¹ Entretien avec un expert français du ministère des Armées, 21 décembre 2020, qui parle en son nom propre.

⁷² « *At the moment, the mechanism related to the EDF, I think, gives still some power to the Member States to control the way this fund can be used, and better fulfil the Member States' defense needs* », entretien avec un expert du ministère de la Défense italien: « *La gouvernance est en évolution mais telle qu'elle est établie elle assure un rôle important aux États membres par la double comitologie* », entretien avec un officier français de cohérence opérationnelle de l'État-major des armées du ministère des Armées qui parle en son nom propre: « *We have a double comitology process, so in the work program every member state has a vote. Here, there is a good balance between Member States and the Commission* », entretien avec un expert du ministère de la Défense espagnol qui parle en son nom propre.

⁷³ « *The more unity you have, the less control the Commission has. But whenever the content shifts and is not so much agreed on by the member states, then it will increase the power of the Commission. We are expecting this, or there are at least this risk concerning the EDF* », entretien avec un expert du ministère de la Défense allemand.

B) Un optimisme autour des possibilités de coopération du FED masque une certaine difficulté à coopérer de fait

1. Des États membres volontaires à coopérer

Dans l'Union européenne, le manque de coopération est criant. Un rapport de 2017 de la Commission Juncker⁷⁴ rappelle que le manque de coopération entre États membres dans le domaine de la défense et de la sécurité aurait un coût annuel qui oscillerait entre 25 et 100 milliards d'euros⁷⁵. De même, une comparaison avec les États-Unis montre qu'alors que ces derniers n'utilisent que 30 systèmes d'armes différents, l'Union en déploie 178. C'est un dédoublement en matière d'armement qui coûte cher au contribuable européen et à l'efficacité de l'UE dans le domaine de la défense. Comme l'explique Anne Fort, « on était dans une situation où quelque part, le message envoyé par le président Juncker disait qu'on n'est pas sérieux par rapport à nos partenaires, qu'il faut que les États membres prennent leur responsabilité et il y avait une demande des citoyens pour que l'Europe agisse plus dans le domaine de la sécurité, de la défense ». Ainsi, « la philosophie mise en avant par la Commission [avec le FED] est la rationalisation et le renforcement de la compétitivité de la base industrielle de défense »⁷⁶.

Cette situation a été prise en considération par les États membres, qui ont montré leur volonté à renforcer leur coopération. Ainsi, les experts français notent que si la réticence de départ de certains États était palpable, il y a aujourd'hui de plus en plus de pays qui ont pris conscience de cette nécessité⁷⁷. La France s'affiche d'ailleurs comme grande partisane de cette coopération en se positionnant pour l'ouverture des chaînes de sous-traitance afin de montrer que tout projet, même porté par des petits pays, a sa place dans les projets financés par le Fonds tant qu'il apporte une valeur ajoutée militaire⁷⁸. L'objectif est donc de rassurer les petits pays en encourageant une coopération optimale avec une majorité d'États. *In fine*, ceci sert la vision française d'une autonomie stratégique européenne initiée par le discours de la Sorbonne. Comme le rappelle un expert français, « le fait d'avoir les mêmes capacités va aussi aider les armées européennes à être plus interopérables ensemble. Cela ne veut pas forcément dire qu'elles feront la guerre ensemble, mais si elles le font, elles le feront plus facilement »⁷⁹. La position française relève aussi de réalités pratiques. Julien Malizard évoque les 40 milliards d'euros qui ont été nécessaires pour produire le Rafale et le fait que le successeur de l'avion de chasse en coûtera le double. La France n'est sûrement pas à même de supporter ces coûts seule sans renoncer à d'autres équipements de dimension navale et terrestre. Cette hypothèse est approuvée par un expert du ministère des Armées selon lequel « un État membre ne peut pas permettre de travailler seul. Avec le Rafale, on a vu le temps et l'argent que cela demandait. La coopération n'est pas une option »⁸⁰. Si la France veut continuer à disposer de capacités militaires efficaces, elle doit donc coopérer avec les autres États.

Certains pays dont l'industrie militaire est moins développée, comme la Finlande, partagent aussi cette position et se montrent très favorables aux récentes initiatives européennes en matière de défense. La Finlande voit dans le FED une véritable avancée, bien qu'en émettant des craintes que celui-

⁷⁴ « Défendre l'Europe - Pour plus de coopération en matière de sécurité et de défense dans l'UE », 2017.

⁷⁵ « Défendre l'Europe - Pour plus de coopération en matière de sécurité et de défense dans l'UE », Commission européenne, cité par Valérie Erzberg et Edouard Vidon, « Le glaive et le marché - Une union de défense renforcerait l'intégration européenne », *Question d'Europe* n°486, Fondation Robert Schuman, 1er octobre 2018.

⁷⁶ Entretien avec un expert français du ministère des Armées, 12 novembre 2020, qui parle en son nom propre.

⁷⁷ Entretien avec un expert français du ministère des Armées, 21 décembre 2020, qui parle en son nom propre.

⁷⁸ Entretien avec un expert français du ministère des Armées, 21 décembre 2020, qui parle en son nom propre.

⁷⁹ Entretien avec un expert français du ministère des Armées, 12 novembre 2020, qui parle en son nom propre.

⁸⁰ Entretien avec un expert français du ministère des Armées, 12 novembre 2020, qui parle en son nom propre.

ci devienne l'apanage des plus grands États-Membres⁸¹. De nombreuses déclarations politiques vont dans ce sens, venant de la Hongrie⁸², de la Croatie⁸³, ou encore de la Suède⁸⁴. En somme, ces quelques exemples ne sont pas exhaustifs : cet optimisme à coopérer est partagé.

Au niveau de l'Union, la coopération est nécessaire pour atteindre des économies d'échelle, pouvoir continuer à produire des capacités modernes dans tous les domaines afin que l'UE soit vue comme un acteur sérieux sur la scène internationale. Cette réalité a été admise par les États membres dont la volonté à coopérer a été renforcée par le succès du PEDID 2019.

2. *Le PEDID, un volet qui rassure sur l'inclusivité et le potentiel de coopération*

Le PEDID, davantage que l'APRD, constitue le pilote du programme final qu'est le FED : c'est son règlement, et non celui de l'Action Préparatoire, qui a servi de base pour la proposition de règlement du Fonds de juin 2018. Depuis lors, le PEDID a déjà accompli un premier cycle de travail, préparant le terrain du FED : « *pendant deux ans on a réussi à avoir de l'expérience pour comprendre les choses, affiner les règles. Le PEDID 2019 a été une réussite à tous les points de vue* » explique un officier de cohérence opérationnelle à l'État-major des Armées.

L'enjeu de ce pilote est important. Il va permettre d'éprouver à petite échelle la gouvernance de l'UE en matière de politique industrielle de défense, et de répondre aux craintes des uns et des autres. Du côté des États abritant de grandes industries de défense, on s'interroge sur le risque de dispersion du fonds. Mais la crainte est plus forte chez les petites industries et entreprises de taille intermédiaire (ETI) qui veulent s'assurer un accès au fonds⁸⁵. De fait, l'objectif industriel de « *chaînes de création de valeur au niveau européen* »⁸⁶ a des corollaires stratégiques qui apparaissent sans fard dans le texte du FED. Dans la description des objectifs⁸⁷, le législateur européen entend engager les huit milliards du fonds pour contribuer à « *l'autonomie stratégique de l'Union* », à sa « *liberté d'action* », ou encore conduire à « *une plus grande interopérabilité entre les capacités des États membres* ». Malgré ce niveau d'ambition qui semble mieux correspondre aux grandes industries nationales, l'UE doit garantir l'adhésion de tous les États membres pour assurer la pérennité de ce nouvel outil. La Commission a répété par le truchement des commissaires Elżbieta Bienkowska puis Thierry Breton que le Fonds européen de la défense sortira gagnant « *s'il réussit à financer tous les États membres* ».⁸⁸ Le PEDID a lié la parole aux actes. Les chiffres du premier cycle PEDID⁸⁹ montrent un effort d'équilibre entre concentration et dissémination : 166 entités de 24 États membres différents animent les 16 projets sélectionnés. On est bien au-delà du critère minimal de trois entités établies dans trois États membres différents (bien que cinq pays concentrent 63% de ces entités). A noter également que 37% du total des

⁸¹ « National Expectations Regarding the European Defense Fund: the Finnish Perspective », ARES, Mai 2020.

⁸² <https://eu-brusszel.mfa.gov.hu/eng/news/hungary-supports-the-affirmation-of-european-defence-cooperation>

⁸³ « Investing in the European defence industry is an investment in the security of our citizens », Damir Krstičević, Ministre de la défense de la Croatie, 4 mars 2020, <https://www.total-croatia-news.com/politics/41890-defence-industry>

⁸⁴ Olsson, Per, *National expectations regarding the European Defence Fund: the Swedish Perspective*, ARES n41, octobre 2019.

⁸⁵ Masson, Hélène, « 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>

⁸⁶ Entretien avec Nicolas Gros-Verheyde.

⁸⁷ Article 3 de la proposition de règlement en date du 13 juin 2018 du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds européen de la défense.

⁸⁸ Entretien avec Nicolas Gros-Verheyde.

⁸⁹ Masson, Hélène, « PADR-EDIDP : statistical summary of call results », *Fondation pour la recherche stratégique*, 29/06/2020, <https://www.frstrategie.org/sites/default/files/documents/evenements/2020/2020-06-30/PADR-EDIDP.pdf>

entités concernées sont des PME⁹⁰, autre indicateur d'inclusivité. Selon le journaliste Nicolas Gros-Verheyde, on devrait trouver ici « *l'étiage de ce qu'on estime normal* » en matière de distribution des fonds par la Commission, celui qui permet de garder tous les États membres concernés sans compromettre les objectifs stratégiques du FED. Dans le cas des accords de subvention hors compétition (les contrats de gré à gré, ou *direct awards*)⁹¹, Guillaume de la Brosse nous explique que la Commission a également tâché de rassurer les États aux plus petites industries. Ceux-ci avaient l'impression que le gré à gré « *est une manière d'allouer des financements conséquents à certains gros industriels, et que donc leurs PME, leurs start-ups sont évincées* »⁹². Pour ce faire, ils ont discuté avec les consortiums récipiendaires des contrats de gré à gré pour les convaincre d'ouvrir leurs chaînes de valeur aux entités de pays voisins.

Le programme Horizon 2020 (2014-2020) a pu également rassurer les États inquiets face à la coopération dans le nouveau domaine de l'industrie de défense grâce à ses bons résultats en termes de coopération européenne et d'inclusion des PME dans son processus. Horizon 2020 a pu en effet mobiliser son portefeuille de 79 milliards d'euros pour soutenir notamment les initiatives de PME qui sont d'une importance vitale dans le paysage industriel européen, et ainsi augmenter leur participation à hauteur de 20% dans les projets innovatifs, véritable témoin de cette dynamique d'inclusion des différentes entités industrielles existantes. Si les quatre grands ont eu une plus grande propension à participer dans les projets, l'ensemble des pays européens a pu être inclus dans cette mouvance, malgré des différences de participation et de répartition des subventions à parfaire. La France a par exemple participé à 12 597 projets sur la période 2007-2013 (période de signature des contrats), contre 4 506 pour la Suède, 2 210 pour la Pologne ou encore 329 pour la Lettonie. A travers d'autres coopérations et par cet exemple, le PEDID est ainsi renforcé dans son action collaborative.

Si certains déplorent le fait que les avancées du FED aient été trop rapides pour pouvoir tirer les leçons du PEDID⁹³ -le Parlement propose le règlement FED avant que la Commission ne publie la première sélection de projets PEDID-, les réactions au premier cycle PEDID semblent valider *ex post* le réemploi du fonctionnement PEDID dans le FED. À la DG DEFIS, on se réjouit de la dynamique d'eupéanisation des chaînes de production que lance le pilote : « *dans le PEDID beaucoup d'entreprises nous ont dit 'grâce au PEDID j'ai noué de nouveaux partenariats industriels' et c'est vers ça qu'on veut arriver et c'est comme ça qu'on aura un phénomène de rationalisation* »⁹⁴. États et Commission⁹⁵ se félicitent également de la participation de PME issues de nombreux pays européens : « *L'Espagne coordonne 4 projets. Nous avons des petites entreprises d'Estonie et du Luxembourg, nous n'avons jamais envisagé de travailler avec. Le PEDID nous a offert l'opportunité de trouver un terrain d'entente avec de nombreuses entreprises européennes* » explique un expert du ministère de la Défense espagnol. Le PEDID contient « *énormément de mécanismes incitatifs pour les PME* », « *nous sommes parvenus à aller chercher des PME dans toute l'Europe* » affirme un diplomate français. Le ministère de la Défense estonien se félicite que ses entreprises vont pouvoir toucher dix millions d'euros grâce au PEDID⁹⁶.

⁹⁰ *Ibid.*, Les PME représentent 37% des 223 entités concernées par le PEDID. Sur celles-ci, 166 sont des entités d'un État membre de l'UE.

⁹¹ Sous le PEDID, deux projets ont été attribués via cette procédure de gré à gré : le projet d'Eurodrone (ou MALE RPAS), et le projet ESSOR.

⁹² Entretien avec Guillaume de la Brosse.

⁹³ Entretiens avec un expert autrichien de l'Armée fédérale autrichienne, Sergi Battochio, et Krzysztof Uchanski.

⁹⁴ Entretien avec Anne Fort.

⁹⁵ Fort, Anne, « Commission européenne et industries de défense : état des lieux des programmes transitoires (PADR, PEDID) et prochaines étapes » (web conférence), *Fondation pour la recherche stratégique*, 30/06/2020, <https://www.frstrategie.org/evenements/30-06-2020-commission-europeenne-industries-defense-etat-lieux-programmes-transitoires-padr-pedid-prochaines-etapes>

⁹⁶ <https://www.kaitseministeerium.ee/en/news/estonian-projects-won-more-eur-10-million-european-defence-fund>

En parallèle, le PEDID a aussi su inciter des grands groupes à jouer la carte de l'ouverture de leurs chaînes de valeur. « *Sur le PEDID 2019, il y avait 200 millions d'euros en jeu et on a senti un vrai engouement des entreprises de défense en France. J'avais sous-estimé l'intérêt que suscitait le PEDID pour des boîtes comme Dassault ou Thalès* »⁹⁷ explique un expert du ministère des Armées. Un autre expert du ministère assure que le PEDID aide l'industrie française à découvrir de nouvelles entreprises européennes. Les petites entreprises ont pu également en profiter : Kular Varcy, Directeur Général de l'entreprise estonienne Milrem Robotics, se déclare satisfait du PEDID⁹⁸ ; le projet iMUGS a fait bénéficier à son entreprise des coopérations et les a fait connaître à des plus grands groupes.

3. *L'incitatif financier insuffisant à l'établissement d'une politique industrielle de défense*

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 leurs volontés de coopérer, il faut souligner que 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, directeur d'Indra Belgique. 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 Fonds⁹⁹. 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 de leurs produits rentre 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 connaissait quelqu'un travaillant dans une entreprise bulgare. Ce déficit de connaissance entre les entreprises représente un enjeu non négligeable concernant la mise en œuvre du FED. En effet, il paraît difficile pour ces entreprises de coopérer avec des acteurs qu'ils 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 néerlandaises¹⁰⁰. Cela

⁹⁷ Entretien avec un officier français de cohérence opérationnelle de l'État-major des armées du ministère des Armées, qui parle en son nom propre.

⁹⁸ *Quelle politique industrielle européenne de défense face aux défis à relever ?*, Chaire IHEDN Économie de Défense, 2 décembre 2020.

⁹⁹ « Airbus Helicopters chief continues to push next-generation European rotorcraft », *Flight Global*, 26 janvier 2021, <https://www.flightglobal.com/helicopters/airbus-helicopters-chief-continues-to-push-next-generation-european-rotorcraft/142127.article>

¹⁰⁰ « *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*

pourrait être possible dès aujourd'hui grâce aux *Market Place* organisées par l'Agence européenne de défense.

En matière d'acquisition, les leviers de la Commission sont limités. L'euphorisation des chaînes de production ne peut réaliser ses promesses de rationalisation et de 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'échelles¹⁰¹. 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 acquisitions¹⁰². 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'éligibilité¹⁰³, 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 acquisitions¹⁰⁴. La Commission aurait voulu faire davantage, sans engager pour autant de dépenses directes sur budget européen¹⁰⁵. 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'acquisition¹⁰⁶. Cette proposition n'ayant pas abouti, la plus-value de la Commission sur l'acquisition apparaît « *moins évidente* »¹⁰⁷. Pourtant, Guillaume de la Brosse confie que ce sont « *des débats qui vont réapparaître* » en deuxième partie de mandat, soit quand on se posera la question de la commercialisation de projets qui auront bénéficié du cofinancement européen. « *Et là, il faudra faire intervenir des instruments de financement européen* », a-t-il affirmé¹⁰⁸.

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 nationale¹⁰⁹. Le droit européen encadre peu les politiques d'exportation d'armes en dehors de l'Union : en 2008, une position commune du Conseil¹¹⁰ établit un embryon de cadre européen en posant 8 critères contraignants¹¹¹ auxquels les exportations des États membres doivent se conformer. Ces critères ne sont toutefois pas accompagnés d'un mécanisme de sanction¹¹², alors que les interprétations de la position commune varient d'un État à l'autre¹¹³. Pourtant, les divergences de politiques nationales d'exportation

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, <https://hcss.nl/sites/default/files/files/reports/HCSSSecurityEDFReport1218.pdf>

¹⁰¹ Fort, Anne, « Commission européenne et industries de défense : état des lieux des programmes transitoires (PADR, PEDID) et prochaines étapes » (web conférence), *op. cit.*

¹⁰² Entretien avec Pierre Haroche

¹⁰³ 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.

¹⁰⁴ Entretien avec Pierre Haroche.

¹⁰⁵ Ce que l'article 41.2 du TUE empêche.

¹⁰⁶ Entretien avec Pierre Haroche.

¹⁰⁷ Entretien avec Pierre Haroche.

¹⁰⁸ Entretien avec Guillaume de la Brosse.

¹⁰⁹ Article 346.b. fu 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.

¹¹⁰ Position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008.

¹¹¹ Article 2 de la position commune 2008/944/PESC.

¹¹² Rapport sur les exportations d'armements : mise en œuvre de la position commune 2008/944/PESC, 17/07/2020, §18, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0137_FR.html

¹¹³ 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.

peuvent 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'échelles et gains de compétitivité seront limitées 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 tiers¹¹⁴. 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 européens¹¹⁵. 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'affaire à l'export [...] sur cet exemple-là, le marché pertinent il est plutôt mondial, il n'est pas qu'européen* ». Du côté de la Commission, comme pour l'acquisition, on est conscient de la sensibilité du sujet. Elle a tâché de rassurer les États membres en excluant vouloir interférer dans la définition des politiques nationales d'exportation¹¹⁶. 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 notifiée 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 Brosse¹¹⁷.

Si les avancées en matière de coordination européenne sont ténues, « *le débat est lancé* » selon Pierre Haroche. Il prend forme à Strasbourg, où l'eurodéputée Hannah Neumann (Les Verts), 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 exportations¹¹⁸. Son rapport formule des propositions¹¹⁹ qui font figure d'ébauche de régime commun d'exportation. Le chercheur 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'UE, 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 donc 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

¹¹⁴ 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.

¹¹⁵ Entretien avec un expert de l'EUISS.

¹¹⁶ Haroche, Pierre, « Supranationalism strikes back: a neofunctionalist account of the European Defence Fund », *Journal of European Public Policy*, vol. 27, no. 6, p. 860.

¹¹⁷ Entretien avec Guillaume de la Brosse.

¹¹⁸ « 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.

<https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/interview/sede-rapporteur-eu-badly-needs-common-rules-transparency-in-arms-export/>

¹¹⁹ 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.

régime unique d'exportation avec une autorisation d'exportation relevant de l'échelon supranational ne semble pas envisageable, comme le confirme Guillaume de la Brosse¹²⁰. Le TFUE consacre la décision d'exportation d'armes, de munitions et de matériel de guerre comme compétence nationale¹²¹. 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 compétence¹²². 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 a minima envisager une reformulation au niveau européen de l'accord franco-allemand d'octobre 2019¹²³. Selon l'expression de 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* »¹²⁴ 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* »¹²⁵). 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 aujourd'hui est complexe à mettre en œuvre.

C) Accompagner le FED et ses acteurs

1. Un manque de recul sur l'expérience du PEDID

Si le PEDID a permis de lever certaines appréhensions en impulsant une dynamique collaborative en matière de développement capacitaire, le délai extrêmement contraint entre la mise en place du PEDID et la publication du programme du FED interroge sur la prise en compte par le FED des enseignements tirés de son programme précurseur.

Il convient d'abord de rappeler que cet empressement s'explique par l'intégration du FED au sein du cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027, ce qui a poussé la présidence allemande à accélérer le processus de négociation du fonds et à faire un « *copier-coller* » du PEDID¹²⁶, ce dernier étant « *globalement satisfaisant* »¹²⁷. Cette homologation entre le PEDID et le FED inquiète certains États membres aux BITD modestes car, quand bien même le PEDID est considéré comme un succès d'intégration, la concentration des projets vers les plus grandes industries reste prégnante. L'attaché

¹²⁰ Entretien avec Guillaume de la Brosse.

¹²¹ TFUE article 346 b) : 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.

¹²² Rapport d'information de l'Assemblée Nationale sur le contrôle des exportations d'armement, partie 2 II.B 2.b. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/opedata/RINFANR5L15B3581.html#_Toc256000082

¹²³ 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.

¹²⁴ Article premier de l'accord du 23 octobre 2019 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne.

¹²⁵ Article 3 et annexe 1 de l'accord du 23 octobre 2019 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne.

¹²⁶ Entretien avec Anne Fort.

¹²⁷ Entretien avec Elise Daniel.

parlementaire du député polonais Zdzisław Krasnodębski souligne qu'au moins une des quatre grandes BITD européennes (France, Allemagne, Espagne, Italie) a pris part à 15 des 16 projets financés par le PEDID. Il craint que cette tendance à la concentration ne se réitère dans le FED, estimant qu'il aurait fallu surseoir la publication du programme du FED pour corriger ce qui n'a pas fonctionné dans le PEDID.

Le retour d'expérience du PEDID, alors que la Commission vient seulement de notifier les premiers contrats, demeure à l'heure actuelle inachevé et ne permet pas d'évaluer complètement l'efficacité de son règlement. Néanmoins, un expert du ministère des Armées souligne que les révisions à mi-parcours prévues dans le cadre du CFP permettront d'évaluer l'efficacité des instruments de gouvernance du FED, en disposant cette fois d'un retour d'expérience complet. Tout l'enjeu sera d'évaluer l'impact et la pertinence du calendrier de mise en œuvre du FED sur le développement de la coopération entre industries de défense. Selon ce même expert, les contraintes calendaires introduites par la Commission sont un levier permettant de catalyser la coopération entre États membres et industries, ce qu'une coopération intergouvernementale classique ne permet pas.

Néanmoins, la cadence soutenue risque d'entraver le potentiel du FED à développer de nouveaux mécanismes de coopération. La mise en cohérence des besoins capacitaires des États membres et leur concrétisation au niveau industriel nécessite d'anticiper la coopération très en amont des cycles d'appels à projet. Ainsi, au lieu de nouvelles coopérations, se verraient renforcées les coopérations existantes. Selon le lieutenant-colonel Sergi Battocchio, la leçon principale à tirer du PEDID en vue d'optimiser le FED serait de rallonger les procédures décisionnelles. À ce titre, il estime que « *le mécanisme du PEDID n'est pas encore suffisamment huilé* », et soutient qu'un allongement des délais des appels d'offres permettrait une coopération plus approfondie entre les industries de défense et les États membres. Ainsi, cela laisserait suffisamment de temps pour évaluer les projets et pour les appuyer d'une lettre d'intention de coopération de la part des États membres. Pour ce faire, cet expert italien serait même prêt à admettre un léger retard dans le lancement du FED si celui-ci permet d'affiner les mécanismes internes. Ce recul choisi sur le processus des mécanismes internes au FED serait effectué grâce à l'évaluation de l'efficacité du règlement PEDID précédent, qui permettrait de ne pas effectuer un « *copier-coller* » et d'adapter ce règlement FED.

Une alternative en vue de rationaliser les mécanismes décisionnels du FED pourrait consister à se rapprocher des modes de fonctionnement de la Coopération Structurée Permanente (CSP). Une meilleure synchronisation entre les cycles d'appels à projets du FED et de la CSP, laquelle dispose de délais plus larges, permettrait de maximiser l'efficacité du Fonds en proposant des projets plus ambitieux et collaboratifs. Ce rapprochement fait écho aux attentes grecques vis-à-vis du FED afin de combler les impasses capacitaires en matière d'équipement : « *si la CSP est la voiture, alors le FED est le carburant* »¹²⁸.

2. L'AED, une plus-value pour le FED ?

Selon Anne Fort, la marginalisation au rang d'observateur de l'AED lors du PEDID puis du FED résulte de la volonté de la Commission de tester sa propre capacité à conduire de bout en bout un programme de défense résolument européen. En revanche, pour l'expert autrichien que nous avons interrogé, l'AED a été la principale plateforme de coopération de son pays avec l'Union européenne. C'est pourquoi l'Autriche fait partie des États membres qui considèrent que l'AED a vocation à jouer

¹²⁸ Yvonne-Stefania Efstathiou, *National expectations regarding the European defence fund: The Greek perspective*, ARES 61, Juillet 2019.

un rôle prépondérant dans le FED. Par ailleurs, les règles de délégation définissant les contours de la participation de l'AED dans le FED sont toujours en discussion par un groupe d'experts de la Commission. Si la remise en question du « *management direct* » dont jouit la Commission n'est pas à l'ordre du jour, l'expert autrichien espère que le rôle de l'AED sera réévalué à la hausse, peut-être dans une optique de supervision des choix de financements, qu'elle « *préconise plutôt que d'être dans le suivisme* »¹²⁹. D'ailleurs, pour Élise Daniel, l'AED est pro-active ; limiter son rôle dans les textes était important « *car si on avait prévu plus, elle aurait voulu encore plus* ».

Si la Commission entend conserver toute 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, chef de l'unité « Stratégie industrielle et politiques européennes » de l'AED, 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 BITD peu structurée, qu'elle « *aide les petits États à se greffer à certains projets* »¹³⁰, 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 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 aussi de mieux intégrer l'AED, dont le comité directeur est composé des ministres de la défense des États membres.

Pourtant, un accroissement du rôle de l'AED ne fait pas l'unanimité chez les États membres. Un expert allemand du ministère de la Défense pointe les limites de l'action de l'AED, qui ne lui semble pas en mesure de dépasser sa fonction de priorisation capacitaire, ni de pouvoir apporter une plus-value dans l'évaluation des projets FED, faute de moyens humains et d'expérience sur des projets d'envergure.

Ainsi, l'expertise de l'AED apporte une plus-value indispensable au FED en identifiant les orientations capacitaires prioritaires. C'est pourquoi, selon un expert français du ministère des Armées¹³¹, « *l'AED n'est pas tenue à l'écart en tant que tel. Elle est incitée à se positionner et à se renforcer sur son cœur de métier, là où elle apporte une vraie valeur ajoutée aux États membres* ». Le rôle de l'AED pourrait être renforcé par une meilleure coordination entre ses travaux et les programmes de la Commission en matière d'industrie de défense. Il est nécessaire d'apaiser les tensions institutionnelles existantes ; l'AED, établie par les traités, ne peut être autant écartée des sujets de défense car elle permet de représenter les efforts de coopération des États membres. En ce qui concerne la mise en œuvre des projets FED, l'Organisme Conjoint de Coopération en matière d'Armement (OCCAR) semble à terme la plus à même de renforcer l'encadrement de la coopération entre industries de défense, elle qui dispose d'un savoir-faire conséquent dans la gestion de programmes d'envergure, et qui a fait ses preuves en assurant la gestion des deux projets PEDID les plus importants¹³².

¹²⁹ Entretien avec Christophe Grudler, eurodéputé français Renew, membre titulaire de la Commission ITRE, suppléant de la sous-Commission SEDE.

¹³⁰ Entretien avec Elise Daniel.

¹³¹ Entretien avec un expert français du ministère des Armées, 12 novembre 2020, qui parle en son nom propre.

¹³² Les programmes MALE et ESSOR.

Conclusion

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* »¹³³. De son succès dépendra une dimension « Union européenne » 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 reste 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 nationales¹³⁴.

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'UE dans un futur proche d'une certaine autonomie stratégique vis-à-vis des menaces extérieures potentielles. L'attribution des subventions devra obtenir la confiance des États membres et des industriels, plus facilement acquise par ces premiers que par ces derniers. Le contrôle des procédures d'attribution est en effet contesté, et le rôle du Parlement peu crédible.

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 plus long terme et réellement consacrer l'aspect de défense du Fonds. Sa capacité à ne pas « *déshabiller les structures nationales* »¹³⁵ de leur rôle (notamment en matière de budgets de défense) jugera de sa pérennité. D'un autre côté, 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 s'avérer 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. En touchant aux questions de marché de la défense, la Commission aurait aussi un rôle à y jouer, et peut-être s'agit-il de la « *prochaine étape* »¹³⁶.

¹³³ « *I guess that the EDF is a way to establish the Commission as a communitarian organization in the defence world* », entretien avec Pieter Taal.

¹³⁴ Entretien avec Guillaume de la Brosse.

¹³⁵ Entretien avec Claude-France Arnould.

¹³⁶ Entretien avec Pierre Haroche.

Annexe 1 : Liste des sources utilisées

Sources primaires européennes à l'origine de l'établissement du FED

- *A Strategy for the European Defence Technological and Industrial Base*, Agence Européenne de Défense, 14 mai 2007.
- Avis du Comité économique et social européen sur la Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds européen de la défense [COM(2018) 476 final].
- Briefing from the European Parliament, European Defence Fund, a multiannual financial framework 2021-2027, 2018.
- Commission Staff working document Ex-ante Evaluation Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council establishing the European Defence Industrial Development Programme aiming at supporting the competitiveness and innovative capacity of the EU defence industry {COM(2017) 294 final}.
- Commission Staff working document, Impact assessment, Proposal for a regulation of the European parliament and of the Council establishing the European Defence Fund, {COM(2018)476 final - {SEC(2018)314 final}.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Launching the European Defence Fund, 7 juin 2017.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. *European Defence Action Plan*, 30 novembre 2016.
- Draft Rules of procedure of the Commission expert group on the European Defence Fund.
- *Fact Sheet « L'industrie de la Défense »*, Parlement européen, 2020.
- *Fact sheet Defending Europe, The European Defence Fund*, Commission européenne.
- *Fact sheet European defence Fund: Questions and answers*, Commission européenne, 7 juin 2017.
- Fort, Anne, *Le programme PEDID et le futur Fonds Européen de la Défense : quelles avancées et étapes à venir*, <https://www.frstrategie.org/sites/default/files/documents/evenements/2019/2019-04-10/04.pdf>
- *Le Fonds européen de la défense. Pourquoi un Fonds européen de la défense est-il nécessaire ?*, Commission européenne, 13 juin 2018.
- Organigramme de la DG DEFIS, 25 août 2020.
- *Plan d'action européen de la défense: vers un Fonds européen de la défense*, Communication de la Commission européenne, 30 novembre 2016.
- Règlement (UE) 2018/1092 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 établissant le programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense visant à soutenir la compétitivité et la capacité d'innovation de l'industrie de la défense de l'Union.
- Scheinert, Christian, *European defence industrial development programme (EDIDP)*, Briefing du Parlement européen, juin 2018.
- Terms of Reference of the Informal Commission Expert Group on the European Defence Fund, European Commission.

Sources primaires nationales

- Audition de Madame Florence Parly, Ministre des Armées, devant la sous-commission défense et sécurité du Parlement européen, 2 juillet 2020.
- Avis de la chambre des députés en Italie sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds européen de défense.
- « Des entreprises internationales de défense », *Calepin* de la DGA, Édition 2020.
- Le Gleut, Ronan et Conway Mouret, Hélène, Rapport d'information du Sénat n.626 fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées par le groupe de travail sur la défense européenne, 3 juillet 2019.
- Résolution du Sénat Tchèque n.541 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds européen de défense, 18 octobre 2018.
- Résolution européenne sur le Fonds européen de la défense, Sénat, n.61, 17 février 2020.
- Vidéo de la séance plénière du Parlement européen du 17 avril 2019.
- Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Verteidigungsfonds COM(2018) 476 final; Ratsdok. 10084/18, 19 octobre 2018.

Sources secondaires scientifiques

- Artéaga, Félix, National expectations regarding the European Defence Fund: the Spanish Perspective, ARES n40, octobre 2019.
- Barrie, Douglas, Barry, Ben, Béraud-Sudreau, Lucie, Boyd, Henry, Childs, Nick et Giegerich, Bastian, *Defending Europe: scenario-based capability requirements for NATO's European members*, International Institute for Strategic Studies (IISS), avril 2019.
- Béraud-Sudreau, Lucie et Pannier, Alice, An « improbable Paris-Berlin-Commission triangle »: usages of Europe and the revival of EU defense cooperation after 2016, *Journal of European Integration*, 19 mars 2020.
- Efstathiou, Yvonne-Stefania, *National expectations regarding the European Defence Fund: the Greek Perspective*, ARES n61, juillet 2020.
- *European Defence Matters, Enhancing interoperability, Train together, deploy together*, Magazine de l'Agence Européenne de Défense, n19, 2020.
- Fiott, Daniel, in collaboration with Béraud-Sudreau, Lucie, Faleg, Giovanni, Juncos, Ana E. , Lindstrom, Gustav, Major, Claudia, Maulny, Jean-Pierre, Mölling, Christian, Parkes, Roderick, Serrano, Pedro et Zandee, Dick, *The CSDP in 2020, The EU legacy and ambition in security and defense*, European Union Institute for Security Studies, 2020.
- Giegerig, Bastian, *Armament and Transatlantic Relationships: the German Perspective*, ARES n45, octobre 2019.
- Haroche, Pierre, « Supranationalism strikes back: a neofunctionalist account of the European Defence Fund », *Journal of European Policy*, 26 avril 2019.
- Helwig, Niklas et Iso-Markku, Tuomas , *National expectations regarding the European Defence Fund: the Finnish Perspective*, ARES n52, mai 2020.
- Hooghe, Liesbet et Marks, Gary, « Grand theories of European integration in the twenty-first century », *Journal of European Public Policy*, 17 janvier 2019.
- Ianakiev, Gueorgui, *The European Defence Fund: A game changer for european defence industrial collaboration*, ARES n48, novembre 2019.

- Marrone, Alessandro, *National expectations regarding the European Defence Fund: the Italian Perspective*, ARES n42, octobre 2019.
- Marrone, Alessandro et Nones, Michele, *The Defence market directives: genesis, implementation and way ahead*, Instituto Affari Internazionali, 18 septembre 2020.
- Masson, Hélène, « Quelle industrie de défense pour quelle Europe ? », Comité d'étude de Défense Nationale, *Revue Défense Nationale*, n832, 2020.
- Matelly, Sylvie, et Simon, Édouard, « Pour une stratégie industrielle européenne de défense », Comité d'étude de Défense Nationale, *Revue Défense Nationale*, n832, 2020.
- Mauro, Frédéric, *Programme Europe, stratégie, sécurité. Défense de l'Union européenne : le processus de mise en oeuvre du livre blanc*, IRIS, mars 2019.
- Olsson, Per, *National expectations regarding the European Defence Fund: the Swedish Perspective*, ARES n41, octobre 2019.
- Richter, Friederike, « La coopération de défense en Europe, un enjeu prioritaire ? », Comité d'étude de Défense Nationale, *Revue Défense Nationale*, n832, 2020.
- Rynning, Sten, *National expectations regarding the European Defence Fund: the Danish Perspective*, ARES n49, avril 2020.
- Terlikowski, Marcin, *National expectations regarding the European Defence Fund: the Polish Perspective*, ARES n46, octobre 2019.
- *The European Defence Fund: Challenges and Opportunities for Dutch Participation*, The Hague Centre for Strategic Studies, décembre 2018, <https://hcss.nl/sites/default/files/files/reports/HCSSSecurityEDFReport1218.pdf>

Sources de l'European Network Against Arms Trade (ENAAT)

- Brochure « À qui profitent les subsides européens pour la R&D militaire ? », ENAAT, 1er octobre 2020
- Brochure « Qu'est-ce que le Fonds Européen de la Défense ? », ENAAT, Centre Delàs d'Estudis Per la Pau, 2020
- Dossier de presse « Ethics, legal reviews of EU military projects in violation with international obligations », *Vredesactie*, février 2020
- Lettre d'information « Nouvelles de la Bulle bruxelloise », ENAAT, 27 octobre 2020
- Vranken, Bram, « Securing Profits: How the arms lobby is hijacking Europ's defence policy », *Vredesactie*, octobre 2017

Demande de documents à la Commission européenne :

- Proposal for a regulation of the European Parliament and of the council establishing the European Defence Fund (first reading) - Partial mandate for negotiations with the european parliament {5676/19}
- Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Fund (first reading) - Mandate for negotiations with the European Parliament {11394/20}
- Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Fund {10084/18}
- Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Fund - Opinion of the European Economic and Social Committee {6474/19}

- Proposition de règlement du parlement européen et du conseil établissant le fonds européen de la défense - Résultat de la première lecture du parlement européen (Strasbourg, du 15 au 18 avril 2019) {8579/19}
- The Horizon Europe package of proposals - Legal bases {11422/18}

Annexe 2 : Liste des entretiens menés

Entretiens menés avec des représentants des ministères de la Défense des États membres :

- Jeudi 12 novembre 2020, avec un expert français du ministère des Armées. Son nom n'est pas diffusé afin de préserver son anonymat. Son opinion est personnelle et ne représente pas celle du ministère.
- Vendredi 13 novembre 2020, avec un officier français de cohérence opérationnelle de l'État-major des armées du ministère des Armées. Son nom n'est pas diffusé afin de préserver son anonymat. Son opinion est personnelle et ne représente pas celle du ministère.
- Vendredi 20 novembre 2020, avec le lieutenant-colonel Erminio Sergi Battocchio, au bureau Union européenne de la division des plans du ministère de la Défense italien. Son opinion est personnelle et ne représente pas celle du ministère.
- Lundi 23 novembre 2020, avec un expert autrichien de l'Armée fédérale autrichienne. Son nom n'est pas diffusé afin de préserver son anonymat.
- Jeudi 26 novembre 2020, avec deux experts espagnols du ministère espagnol de la Défense. Leur nom n'est pas diffusé afin de préserver leur anonymat. Leurs opinions sont personnelles et ne représentent pas celles du ministère.
- Lundi 7 décembre 2020, avec un expert allemand du Bundesministerium der Verteidigung, ministère allemand de la Défense. Son nom n'est pas diffusé afin de préserver son anonymat.
- Lundi 21 décembre 2020, avec deux experts français du ministère des Armées. Leur nom n'est pas diffusé afin de préserver leur anonymat. Leurs opinions sont personnelles et ne représentent pas celles du ministère.
- Lundi 25 janvier 2021, avec Élise Daniel, experte juridique au ministère des Armées.

Entretiens menés avec des représentants industriels et associations d'industriels de la défense :

- Mardi 17 novembre 2020, avec Laëtitia Sedou, EU Programme Officier à l'ENAAT.
- Mercredi 25 novembre 2020, entretien avec Carl-Johan Lind, responsable des affaires européennes chez Saab
- Mercredi 25 novembre 2020, entretien avec Patrick Bellouard, président d'Eurodéfense-France
- Lundi 30 novembre 2020, avec Jean-Xavier Chabane du CEA, membre de l'EARTO (European association of research and technology organisations) et chef du programme défense au Commissariat à l'Énergie Atomique.
- Lundi 30 novembre 2020, avec Bram Vranken, Campaigner & Researcher à l'ENAAT.
- Jeudi 10 décembre, avec David Luengo, directeur d'Indra pour la Belgique.
- Lundi 30 novembre, entretien avec Sven Franck, en charge du projet DRONEDGE-E chez Nexedi
- Vendredi 4 décembre 2020, entretien avec Jean-Marc Edenwald, expert à la direction des relations européennes et internationales Nexter
- Vendredi 4 décembre et Mardi 15 décembre, avec Karl-Erik Goffinet, expert à la Direction Générale Internationale de Dassault Aviation.

Entretiens menés avec des représentants politiques du domaine de la défense :

- Mercredi 18 novembre 2020, avec Krzysztof Uchanski, attaché parlementaire de Zdzisław Krasnodębski, eurodéputé polonais CRE, Vice-président de la Commission ITRE, suppléant de la sous-Commission SEDE, rapporteur pour le FED.
- Mercredi 25 novembre 2020, avec Anne Fort, cheffe de l'unité A1 « Politique de l'industrie et du marché de la défense », DG DEFIS.
- Mercredi 25 novembre 2020, avec Christophe Grudler, eurodéputé français Renew, membre titulaire de la Commission ITRE, suppléant de la sous-Commission SEDE.
- Vendredi 27 novembre 2020, avec Francisco Casaldueiro, Project Manager, Defence Development Program, DG DEFIS.
- Mercredi 9 décembre 2020, avec un diplomate français. Son nom et sa fonction ne sont pas diffusés afin de préserver son anonymat.
- Vendredi 18 décembre 2020, avec Pieter Taal, chef de l'unité « Stratégie industrielle et politiques européennes » à l'Agence européenne de défense.
- Mardi 19 janvier 2021, avec Claude-France Arnould, ancienne directrice de l'Agence européenne de défense (2011-2015).
- Mercredi 3 mars 2021, avec Guillaume de la Brosse, assistant du Directeur Général de la DG DEFIS Timo Pesonen.

Entretiens menés avec des chercheurs et journalistes :

- Mercredi 18 novembre 2020, avec un expert de l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne (IESUE). Son nom n'est pas diffusé afin de préserver son anonymat.
- Mercredi 18 novembre 2020 (échange écrit), avec Tania Laïci, analyste politiques européennes de sécurité et de défense au Service de recherche du Parlement européen (EPRS).
- Jeudi 19 novembre 2020, avec Julien Malizard, titulaire adjoint de la Chaire Economie de défense de l'Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale (IHEDN).
- Mercredi 25 novembre 2020, avec Nick Witney, chercheur au European Council for Foreign Relations (ECFR) et premier directeur exécutif de l'Agence européenne de défense (AED).
- Samedi 28 novembre 2020, avec Nicolas Gros-Verheyde, rédacteur en chef de Bruxelles2.
- Jeudi 12 décembre 2020, avec le général de division Vincent Desportes.
- Vendredi 13 décembre 2020, avec Pierre Haroche, chercheur Sécurité européenne à l'Institut de Recherche Stratégique de l'École Militaire (IRSEM).