



COMMISSION
DES AFFAIRES
EUROPÉENNES

INSTRUMENT D'ACQUISITIONS CONJOINTES D'ÉQUIPEMENTS DE DÉFENSE

**Communication de
Mmes Sabine Thillaye et Marietta Karamanli, Députées**

Mercredi 5 octobre 2022

La présentation de cette communication inaugure le système des référents thématiques de la commission des Affaires européennes. Le périmètre de notre portefeuille comprend notamment l'industrie et le marché intérieur, qui sont des enjeux clés pour la souveraineté et la prospérité de l'Union européenne.

Nous avons choisi pour l'occasion de concentrer nos travaux sur une proposition de règlement présentée par la Commission européenne le 19 juillet 2022. Ce texte crée l'instrument dit « EDIRPA » : il vise à renforcer l'industrie européenne de la défense au moyen d'acquisitions conjointes, en mobilisant à hauteur de 500 millions d'euros le budget de l'Union européenne. Ces financements soutiendront des projets d'acquisitions conjointes portées par un minimum de trois pays.

Il s'agit d'une initiative nécessaire au vu de l'agression militaire de l'Ukraine par la Russie, mais aussi ambitieuse pour l'autonomie stratégique européenne. Nous avons souhaité, dans le cadre du contrôle prévu à l'article 88-4 de la Constitution, que la réserve d'examen ne soit pas levée avant que notre commission ait la possibilité d'échanger sur ce texte important.

I. **L'instrument d'acquisitions conjointes vise à renforcer les capacités de défense à court terme, dans un contexte marqué par le retour de la guerre de haute intensité en Europe.**

Les déficits d'investissement dans le domaine de la défense sont documentés, notamment dans une communication présentée en mai 2022 par la Commission européenne et le Haut représentant Josep Borrell. Je citerai trois déficits majeurs.

Un déficit financier, d'abord : les dépenses de défense des États membres ont augmenté de moins de 20 % en vingt ans, contre près de 65 % aux États-Unis et 590 % en Chine. Or ces dépenses sont indispensables à la vitalité de la base industrielle et technologique de défense, afin d'équiper nos forces de manière souveraine.

Un déficit industriel, ensuite, causé par la fragmentation du marché de la défense du côté de la demande. Les dépenses de défense conjointes sont très minoritaires : elles ne représentent que 20 % des dépenses totales, alors que l'Agence européenne de défense préconisait un objectif de 35 % dès 2007.

Un déficit capacitaire, enfin : nos stocks d'équipements, notamment de munitions, sont insuffisants et sont grevés par le soutien crucial apporté par l'Europe à l'Ukraine. 18 canons CAESAR ont ainsi été livrés à l'Ukraine par la France depuis le début du conflit, soit près du quart de la dotation de l'armée de terre. Or ces livraisons prolongent les prélèvements de matériel en dotation par lequel les armées concourent aux exportations d'armement.

Les États membres partagent aujourd'hui une même volonté politique, celle d'augmenter leurs dépenses de défense pour reconstituer leurs stocks et renforcer leur aide à l'Ukraine. La Déclaration de Versailles, adoptée en mars 2022 à l'initiative de la présidence française du Conseil, a fixé des orientations ambitieuses. Nous saluons à ce titre le tournant historique opéré par l'Allemagne en matière de politique de défense : le discours de Prague du chancelier Olaf Scholz, prononcé en août, et la création d'un fonds spécial de 100 milliards d'euros pour la Bundeswehr en témoignent. Or nous devons éviter que l'effort européen de défense soit non-coordonné voire non-coopératif. L'interopérabilité ne progressera pas si les États membres augmentent leurs investissements selon des lignes strictement nationales. Les capacités de production de la base industrielle et technologique de défense, adaptées à un temps de paix, sont inférieures à la demande anticipée : cette situation pourrait augmenter les coûts d'acquisition et les délais de livraison des équipements, au détriment des petits États membres dont la taille des commandes est réduite.

L'instrument proposé par la Commission est une première réponse à la fragmentation de l'industrie européenne de la défense : il complète au stade de la production le Fonds européen de défense, doté de près de 8 milliards d'euros pour soutenir la recherche et développement entre 2021 et 2027.

Nous attirons votre attention sur la base juridique de l'instrument d'acquisitions conjointes, qui est identique à celle du Fonds européen de défense : il s'agit de l'article 173 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, relatif à la compétitivité de l'industrie. Les travaux de notre commission ont souligné à plusieurs reprises, lors de la précédente législature, que la défense ne pouvait pas être réduite à une simple politique industrielle sectorielle. À cet égard, nous estimons que l'instrument d'acquisitions conjointes concourt à d'autres objectifs clés pour l'Union européenne et pour la France : l'ambition opérationnelle et l'autonomie stratégique.

Pour cela, l'instrument est doté de 500 millions d'euros du budget de l'Union européenne jusqu'au 31 décembre 2024. Ce financement repose sur les dispositifs de flexibilité budgétaire du cadre financier pluriannuel actuel, soit en l'espèce les marges de la rubrique 5 intitulée « Sécurité et défense » et les instruments spéciaux. Nous partageons l'inquiétude de certains États membres, qui considèrent que l'instrument est sous-dimensionné : une contribution européenne de 500 millions d'euros est insuffisante au regard des dépenses de défense des États membres, qui atteignaient 220 milliards d'euros en 2021. L'instrument d'acquisitions conjointes est présenté comme un « projet pilote » afin de reconstituer nos capacités de défense dans l'urgence. Il a vocation à être remplacé par un instrument de long terme, sur lequel nous reviendrons.

II. Comment fonctionne concrètement l'instrument d'acquisitions conjointes ?

La première étape consiste à identifier les actions éligibles au financement de l'Union européenne. Des critères robustes sont prévus par la proposition de règlement, afin que le soutien à l'industrie de la défense soit compatible avec l'objectif d'autonomie stratégique et le respect des droits fondamentaux.

D'abord, les marchés publics doivent être passés en principe entre, d'une part, des États membres de l'Espace économique européen (1) , et, d'autre part, des industriels établis dans ces mêmes pays et qui ne sont pas soumis au contrôle d'un pays tiers non associé. Par exception, un industriel soumis au contrôle d'un pays tiers peut participer à une acquisition conjointe s'il fournit des garanties approuvées par l'État dans lequel il est établi. Ensuite, les acquisitions conjointes doivent être réalisées par un consortium d'au moins trois États membres. Il s'agit, selon nous, d'un seuil équilibré pour encourager les coopérations nécessaires dans ce contexte d'urgence. Enfin, les acquisitions conjointes doivent répondre aux besoins « les plus urgents et les plus critiques ». Sont toutefois exclus les produits interdits par le droit international, les armes létales autonomes ne permettant pas un contrôle humain lors de leur utilisation, ainsi que les équipements soumis aux restrictions d'un pays tiers non associé. Ce dernier critère, similaire au Fonds européen de défense, vise notamment à prévenir l'application de la réglementation américaine ITAR (International Traffic in Arms Regulations). Pour rappel, la portée extraterritoriale des normes ITAR est régulièrement utilisée par les États-Unis pour bloquer la vente d'équipements de défense intégrant des composants américains.

La deuxième étape consiste en l'évaluation, par la Commission, des projets d'acquisitions conjointes. La Commission décide de l'attribution des financements au regard d'un programme de travail pluriannuel. Ces priorités sont adoptées suivant l'avis d'un comité de programme composé d'États membres. L'Agence européenne de défense et le Service européen pour l'action extérieure sont invités à participer à ses travaux. Les critères d'attribution sont au nombre de sept, parmi lesquels le renforcement de l'interopérabilité des produits, la taille estimée de l'acquisition conjointe et l'effet incitatif du financement de l'Union européenne.

(1) L'Espace économique européen (EEE) est composé des 27 États membres de l'UE, ainsi que de l'Islande, du Liechtenstein et de la Norvège (membres de l'Association européenne de libre-échange, AELE).

La dernière étape correspond au financement, qui prendra principalement la forme de subventions. Contrairement au Fonds européen de défense, les financements ne sont pas directement versés aux industriels mais à un agent chargé de la passation des marchés, désigné par les États membres du consortium. Il peut s'agir d'une autorité nationale habilitée à contracter ou d'un organe de l'Union européenne, tel que l'Agence européenne de défense.

III. Si l'instrument d'acquisitions conjointes devrait être adopté rapidement, des interrogations politiques et opérationnelles demeurent.

L'urgence liée à la reconstitution des stocks militaires justifie l'adoption rapide de la proposition de règlement par les colégislateurs de l'Union européenne. Or le calendrier initial, qui prévoit une adoption d'ici la fin de l'année 2022, paraît optimiste. D'une part, la commission au fond du Parlement européen n'a pas encore nommé de rapporteur (2). D'autre part, les États membres ont des divergences substantielles sur l'instrument d'acquisitions conjointes, en dépit d'un accueil globalement positif : si la France, l'Espagne ou bien encore les Pays-Bas y sont très favorables, des pays tels que l'Italie ou la Suède ont émis de fortes réserves. Nous saluons ainsi l'investissement de la présidence tchèque du Conseil pour aboutir à une orientation générale sur ce texte, d'ici la fin du mois d'octobre. Plusieurs interrogations devront être levées dans les prochaines semaines pour que l'instrument soit adopté et mis en œuvre rapidement.

La Commission a précisé que ce premier instrument, doté de 500 millions d'euros, visait à répondre aux besoins de court terme des États membres. Une proposition de règlement créant un programme d'investissement dans le domaine de la défense, dit « EDIP », doit être présentée d'ici la fin de l'année 2022.

(2) La proposition de règlement a été renvoyée devant la Commission Industrie, Recherche, Énergie (ITRE).

Le montant et l'architecture de cet instrument de long terme n'ont pas encore été dévoilés: son ampleur devrait toutefois être « nettement plus significative » selon Thierry Breton, commissaire chargé du marché intérieur. Nous serons attentives aux contours de cet instrument : il devra être à la fois proportionné aux investissements nécessaires pour mettre à niveau les capacités de défense des États membres et cohérent avec les nombreuses initiatives existantes, telles que la Coopération structurée permanente. Leur articulation avec l'instrument d'acquisitions conjointes semble aujourd'hui insuffisante.

Au-delà de leurs montants, il convient de veiller à la pertinence des financements. L'instrument d'acquisitions conjointes vise les équipements qui permettent de répondre aux besoins « les plus urgents et les plus critiques ». La liste exacte des matériels répertoriés par la Commission n'a pas été dévoilée : le renforcement de la défense aérienne et antimissiles pourrait en faire partie (3). Une task force dédiée, lancée en mai 2022 par la Commission et le Haut représentant, réalise actuellement un travail de recensement des besoins et de cartographie des capacités de production. Les États membres et les industriels de la défense y contribuent. Il est indispensable de mener cet exercice préalable d'identification des besoins militaires et du potentiel de production : la cellule de coordination de l'état-major de l'Union européenne, instaurée pour coordonner les livraisons vers l'Ukraine, doit être pleinement associée.

Par ailleurs, les discussions en cours sur les critères d'éligibilité des acquisitions conjointes sont déterminantes. La contribution de l'instrument à l'autonomie stratégique européenne en dépend. Le critère consistant à financer les projets impliquant uniquement des entreprises européennes a suscité des inquiétudes : certains États membres, tels que l'Italie, souhaitent préserver leurs partenariats stratégiques hors de l'Union européenne – en particulier dans le cadre de l'OTAN. Or l'instrument d'acquisitions conjointes ne fait pas obstacle à la passation de marchés hors de l'Union européenne, il se limite à conditionner les financements européens à des coopérations européennes.

(3) La communication conjointe de la Commission et du Haut représentant (18 mai 2022) mentionne ces équipements parmi les « lacunes capacitaires urgentes ». La France et la Norvège ont par exemple livré des missiles anti-aériens Mistral à l'Ukraine.

De même, l'absence générale de restrictions imposées par des pays tiers, de type ITAR, fait l'objet de critiques : cette disposition réduit de facto le champ des contractants et des cocontractants éligibles, au détriment de la concurrence sur le marché de la défense. La position de la France au Conseil de l'Union européenne est d'assurer la liberté d'usage et de transfert des équipements acquis.

Enfin, la vision politique de la défense portée par les États membres demeure incertaine au regard de l'articulation des initiatives existantes en matière de défense anti-aérienne. D'une part, le chancelier allemand a prôné, dans son discours de Prague, un projet de réseau paneuropéen de défense anti-aérienne. L'Allemagne y jouerait un rôle central face aux menaces aériennes et spatiales, sans nécessairement recourir à des équipements européens. D'autre part, l'instrument d'acquisitions conjointes pourrait servir à acheter des systèmes de défense anti-aérienne, y compris portatifs. Comment coordonner ces initiatives, notamment dans le cadre de l'OTAN ?

En conclusion, nous observons avec intérêt cette initiative. L'Union européenne et les États membres ont pris la mesure des enjeux de reconstitution des stocks et de renforcement des capacités industrielles de défense. L'industrie de défense, si elle représente un sujet clé que nous suivrons à l'avenir, ne constitue pas la seule actualité de notre portefeuille.

Nous avons organisé de premières auditions sur deux initiatives de la Commission relatives au marché unique : l'une pour préserver le fonctionnement du marché unique en cas de crise, l'autre pour réduire les retards de paiement auxquels sont confrontées les entreprises, en particulier les PME. Nous informerons la commission de nos travaux, qui soulèvent d'importantes questions politiques, juridiques et économiques.

La communication a été suivie d'un débat.

M. Christophe Plassard. Nous apprenions récemment que la France avait envoyé des canons CAESAR en Ukraine, qui étaient initialement destinés au Danemark. Cet exemple illustre les prélèvements réalisés par les États membres dans leurs stocks afin d'aider l'Ukraine. Ces stocks ayant diminué, il convient de se coordonner entre États membres afin de les reconstituer. Le soutien financier de l'Union européenne de 500 millions d'euros pour encourager les États à acquérir conjointement leurs équipements militaires nous semble faible. Cela suffit-il réellement à influencer les États membres dans la conception de leurs marchés publics ?

L'Union européenne dispose d'un cadre financier pluriannuel, qui permettrait potentiellement de pérenniser cet instrument. Toutefois le risque est que ces acquisitions conjointes permettent seulement de renouveler les stocks utilisés dans le cadre de la guerre en Ukraine, sans une réelle innovation commune et partagée. La Commission européenne a-t-elle prévu d'entériner cette pratique à long terme ?

M. Pierrick Berteloot. Le contexte de la guerre en Ukraine nous enjoint à faire preuve de solidarité et de coopération dans le domaine militaire. Néanmoins, les récents déboires qu'a rencontrés l'industrie militaire française face à la Commission européenne ne nous encouragent pas dans cette voie. Le Fonds européen de la défense a en effet délibérément ignoré les consortiums français, plus avancés technologiquement, comme cela a pu être le cas pour le programme EU HYDEF. L'entreprise MBDA avait été désignée coordinatrice du projet TWISTER en 2019, lequel vise à mettre en place un système anti-missiles reposant notamment sur un intercepteur endo-atmosphérique. MBDA a des compétences uniques en Europe dans le domaine de l'hypersonique.

Les choix en matière d'armement et d'industrie dans le cadre d'une Europe de la défense pénalisent les industries françaises, pourtant à la pointe du progrès en termes d'armement. Notre part financière au sein des programmes du Fonds européen de la défense n'est que de 18 %, ce qui correspond exactement à notre contribution aux finances de l'Union, et ce alors que nous avons l'une des industries technologiques les plus avancées dans le domaine militaire.

Le but de ce fonds est-il de favoriser les entreprises européennes qui ont du succès ou bien de soutenir celles qui ont du retard ? Nous ne sommes pas opposés au soutien des entreprises européennes qui ont du retard, dès lors que ces décisions ne nous conduisent pas à acheter de l'armement hors de l'Union.

Il est nécessaire de défendre une souveraineté militaire et de protéger nos industries en matière d'armement, sans être fermés à la coopération militaire. Dès lors, que penser de la volonté, en Allemagne, du secrétaire d'État auprès du ministre de l'Économie et du Climat de modifier la loi sur l'exportation (REKG) ? Cela pourrait priver la France de ses capacités d'exportation dans le cadre des programmes de coopération industrielle. Comment concilier les politiques intérieures et la promotion des industries européennes ?

Mme Sabine Thillaye. La France a prélevé sur ses stocks afin de constituer une réponse d'urgence. Les moyens engagés, à hauteur de 500 millions euros, sont relativement dérisoires, mais il ne faut pas oublier que l'Union fonctionne dans la limite du cadre financier pluriannuel. Le cadre EDIP, qui est un instrument de long terme, sera présenté d'ici la fin de l'année 2022. C'est la première fois que l'Union met des fonds à disposition de cette manière. Nous nous rendons compte, peut-être tardivement, que nous sommes dépendants à 90 % des États-Unis pour notre capacité militaire, et il est ainsi important de réagir afin de tendre vers une souveraineté européenne.

En réponse à la seconde question, je dirais que privilégier la France dans une situation de crise, à laquelle aucun État membre de l'Union ne peut faire face seul, paraît très compliqué. Nous travaillons au niveau européen, et notamment à l'interopérabilité de nos capacités. Tous les États membres doivent se décider sur le mode de coopération qu'ils souhaitent engager, et la proposition de règlement présentée aujourd'hui constitue un début de réponse.

Par ailleurs, la France n'est pas inactive puisqu'elle participe à 38 projets dans le cadre de la coopération structurée permanente, qui permet également de financer nos industriels. Ils ne restent pas sans soutien de la part de l'Union. En effet, l'effort devrait peut-être être plus largement partagé.

Mme Marietta Karamanli. Cet instrument peut présenter un intérêt mais il est insuffisant. Le risque est en effet d'encourager à une vision nationale plutôt qu'euro-péenne. Selon nous, ces deux visions ne s'opposent pas, car les crises ne s'arrêtent pas aux frontières : nos frontières sont désormais européennes. Nous avons donc intérêt à développer notre recherche et nos capacités de défense au niveau des États membres de manière individuelle, mais nous devons également rechercher à avoir une capacité de défense commune, rendue possible par des positions plus cohérentes.

De nombreux experts s'interrogent sur l'articulation de ces différentes initiatives. Nous devons être attentifs à ce sujet, notamment sur l'interopérabilité des matériels, et pas uniquement de défense. Il nous faudra étudier ce sujet en collaboration avec la commission de défense et conduire des auditions communes, afin de parvenir à des positions plus coordonnées.

L'outil législatif présenté aujourd'hui fera l'objet d'avancées en automne, le Parlement européen et le Conseil de l'Union devant établir leurs positions. Nous vous tiendrons informés de la suite de ces travaux.

