



COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES



LES ENJEUX DE LA BASE INDUSTRIELLE ET TECHNOLOGIQUE DE LA DÉFENSE (BITD) EUROPÉENNE

Note d'information n° 13 (6 juillet 2020)

La base technologique et industrielle de la Défense peut se définir, schématiquement, comme l'ensemble des entreprises du secteur de la Défense. Sont visées les entreprises qui produisent les équipements militaires (systèmes d'armes et équipements létaux) ainsi que les matériels et équipements non-létaux permettant le fonctionnement de ces derniers (systèmes de communication, protections, ravitaillement...). Dans l'Union européenne, la BITD représente environ 100 milliards d'euros de chiffre d'affaires et 1,4 million d'emplois directs et indirects. **Élément essentiel de l'autonomie stratégique européenne**, elle bénéficie depuis quelques années d'un soutien important et croissant de la part de l'Union européenne, à la fois politique, juridique et financier.

1.- Le Fonds européen de Défense (FEDef)

Anoncé en novembre 2016 par la Commission européenne dans le cadre du Plan d'action pour la Défense, le FEDef a pour objectif de **soutenir financièrement la coopération entre les États membres dans le développement et l'acquisition des technologies et des équipements militaires** nécessaires pour faire face aux menaces croissantes auxquelles est confrontée l'Union européenne. Il est le symbole de l'attention nouvelle portée par celle-ci aux enjeux de sécurité et de Défense.

Le FEDef était initialement doté de 11,4 milliards d'euros (constants) dans le projet de Cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 présenté par la Commission européenne en 2018. Toutefois, **plus les négociations sur le CFP se prolongent, et plus il apparaît que ce montant ne sera pas atteint**. La présidence finlandaise, l'année dernière, a ainsi proposé de réduire le montant du FEDef à 6 milliards d'euros, proposition rejetée lors du Conseil européen du 20 février 2020, en raison notamment de l'opposition de la France.

Le 27 mai 2020, la Commission européenne a présenté de nouvelles propositions budgétaires, lesquelles rabaissent **le FEDef qui, désormais, ne s'élèverait plus qu'à 8 milliards d'euros**. Les négociations sur le CFP sont par ailleurs aujourd'hui imbriquées avec celles sur le Plan de relance post-Covid. Des avancées sont espérées lors du Conseil européen des 17 et 18 juillet 2020. Si la France est aujourd'hui en pointe dans la défense d'un FEDef ambitieux, notre pays a également d'autres intérêts dans la négociation, à commencer par la PAC. Il devra nécessairement faire des compromis afin de parvenir à un accord global avec ses partenaires.

La discussion sur le projet de règlement établissant le FEDef et fixant ses règles de fonctionnement est toujours en cours, subordonnée à la conclusion des négociations du CFP. Outre son montant, le deuxième point de blocage est l'**éligibilité des entreprises des pays tiers**, notamment celles du Royaume-Uni. Les États membres sont divisés sur la question et, pour certains qui hébergent des filiales d'entreprises américaines, soumis à une forte pression des États-Unis pour une plus grande souplesse dans les critères d'éligibilité.

Au-delà de son montant et des règles d'éligibilité applicables, le FEDef est susceptible de poser deux problèmes :

- une **captation des financements par les grands groupes de Défense** au détriment des PME, ne serait-ce qu'en raison de la lourdeur bureaucratique inhérente aux procédures européennes ;

- un **saupoudrage sur de multiples projets**, y compris des projets présentant un intérêt discutable, afin d'assurer un « retour » financier équitable à l'industrie de Défense de chacun des États membres.

Le **Programme européen de développement de l'industrie de Défense (PEDID)**, qui préfigure le FEDef pour les années 2019 et 2020, donne des indications sur ce que pourrait être le fonctionnement de ce dernier. Le 15 juin dernier, la Commission européenne a ainsi alloué 200 millions d'euros pour le développement de 16 projets d'armements (drones, missile anti-char, système de cyberdéfense, réseau de communications et technologie militaires pour satellites), impliquant 223 entités dont 83 PME de 24 États membres, ainsi que des filiales européennes de groupes américains, japonais et canadiens.

2.- La Coopération structurée permanente

Lancée en décembre 2017, la Coopération structurée permanente (CSP ou, en anglais, PESCO) rassemble 25 États membres autour de 20 engagements qui, tous, visent à renforcer les capacités militaires de l'Union européenne. Concrètement, la CSP se traduit par des projets proposés par les États membres et conduits en coopération. 13 nouveaux projets ont été validés en novembre 2019, après les 17 approuvés en mars 2018 et les 17 autres approuvés en novembre 2018, soit un total de **47 projets de développement capacitaire dans des domaines très variés. La France participe à 30 projets dont 10 en tant que leader**, parmi lesquels la rénovation de l'hélicoptère d'attaque Tigre (Standard III) qui équipe déjà la France, l'Allemagne et l'Espagne, pour permettre de mieux le connecter aux drones aux véhicules terrestres, la solution européenne de radionavigation (EURAS), permettant de géolocaliser les forces avec précision grâce à Galileo et le « co-basing », qui facilite l'accueil entre Européens sur les bases respectives et permet ainsi de réagir plus rapidement en cas de crise.

S'il faut se réjouir du lancement de la CSP, restée longtemps lettre morte après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le **rapport d'évaluation réalisé par le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et débattu lors du Conseil des ministres de la Défense le 16 juin 2020** tempère grandement cet enthousiasme en pointant deux graves difficultés :

- **les États membres peinent à respecter leurs engagements**. L'augmentation des budgets de Défense est très lente et se fait en ordre dispersé. 4 % de leurs achats sont consacrés

à des achats collectifs (loin de l'objectif des 35 %) et seulement 8 % des dépenses de recherche de technologie (R&T) le sont ou le seront en commun (pour un objectif de 20 %). La planification prospective reste souvent « *sous développée* » et « *bien peu d'États membres ont entrepris des efforts structurés pour faire de l'augmentation de l'approche européenne collaborative une priorité* » ;

– **la mise en œuvre des projets PESCO est lente et inégale.** Trois projets seulement ont déjà atteint leur capacité initiale opérationnelle (IOC) et dix ont prévu de l'atteindre en 2020. Soit 13 projets au total entre 2018-2020 et un nombre identique devrait l'atteindre avant 2024. Il reste ainsi 21 autres projets (soit près d'un projet sur deux) qui n'ont pas prévu d'atteindre leur IOC avant la fin de la seconde période de la PESCO. « *Même si le niveau de maturité de certains projets a augmenté, la majorité des projets restent dans une phase d'idéation* ».

Il convient de souligner le **lien étroit entre les projets PESCO et le Programme européen de développement de l'industrie de Défense**. Parmi les 16 projets que celui-ci finance actuellement, 9 sont des projets initiés dans le cadre de la PESCO qui représente en outre près de 80 % des financements alloués.

3.- Le filtrage des investissements directs étrangers

L'Union européenne s'enorgueillit d'être l'une des économies les plus ouvertes du monde, à la fois pour le commerce et pour l'investissement. Toutefois, cette ouverture à un revers, celui d'exposer les entreprises européennes, y compris dans des secteurs stratégiques, aux appétits de leurs concurrentes étrangères. Or, lorsque de telles entreprises sont rachetées, non seulement l'autonomie stratégique de l'Union européenne est affaiblie mais des technologies sensibles sont susceptibles d'être transférés à des entreprises parfois contrôlées par des États pas forcément bienveillants.

Consciente de ce danger, l'Union européenne a adopté, le 19 mars 2019, un **règlement établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers** afin de s'assurer que ceux-ci ne portent pas atteinte à la sécurité ou à l'ordre public. Sont notamment visés « *les technologies critiques et les biens à double usage, y compris les technologies concernant l'intelligence artificielle, la robotique, les semi-conducteurs, la cybersécurité, l'aérospatiale, la défense, le stockage de l'énergie, les technologies quantiques et nucléaires, ainsi que les nanotechnologies et les biotechnologies* ».

Toutefois, **le mécanisme créé par le règlement précité est un simple mécanisme de coopération et d'échanges d'informations** entre les États-membres et avec la Commission européenne, laquelle ne peut émettre qu'un avis sur un projet d'investissement étranger directs. Seul l'État membre concerné, à supposer qu'il dispose d'un mécanisme de contrôle des IDE, sera en mesure de l'interdire pour motifs d'atteinte à la sécurité ou à l'ordre public.

Si ce règlement va incontestablement dans le bon sens, il n'en reste pas moins que **seuls 14 États membres ont un mécanisme national de filtrage des investissements directs étrangers**, plus ou moins strictement appliqué d'ailleurs. C'est donc au niveau de ces derniers qu'est protégée – ou pas – la BITD européenne.

4.- La directive sur les marchés publics de sécurité et de Défense (2009), les achats d'armements américains et la possibilité d'un « Buy european Act »

Alors que la production et le commerce des armes et autres équipements létaux étaient, depuis le traité de Rome, hors du champ des règles du marché intérieur, à commencer par celles de la concurrence, **la directive du 13 juillet 2009 a, dans une certaine mesure, ouvert à la concurrence les marchés publics nationaux de sécurité et de Défense** en établissant des procédures de passation communes et transparentes.

Toutefois, d'après le rapport d'évaluation publié par la Commission européenne en novembre 2016, cette directive a été très inégalement appliquée par les États membres et, au final, n'a eu qu'une portée limitée. **Moins de 10 % des marchés publics de Défense européens ont, en effet, été passés selon l'une des procédures qu'elle établit.** Les États membres ont utilisé l'ensemble des dérogations prévues par la directive pour éviter de mettre en œuvre ses procédures et, ainsi, pouvoir négocier de gré à gré.

Tant que ces négociations concernent des entreprises nationales, auxquelles les marchés sont finalement accordés, l'impact sur la BITD européenne est limité puisqu'*in fine*, ce sont des entreprises européennes qui l'emportent, même si ce ne sont pas forcément les plus compétitives. Toutefois, **l'absence de mise en concurrence a permis, dans de nombreux États membres, notamment à l'Est, l'acquisition massive de matériels militaires américains** négociée directement avec les États-Unis. Composantes essentielles d'une relation transatlantique privilégiée par ces États membres en matière de Défense, ces acquisitions affaiblissent considérablement la BITD européenne en privant les entreprises européennes de leurs débouchés naturels, sources de revenus et d'économies d'échelle.

L'hypothèse d'un « Buy European Act » en matière d'armements, parfois évoquée, se heurte au choix stratégique de nombreux États membres en faveur des États-Unis et de l'OTAN, lequel implique politiquement, voire opérationnellement, l'acquisition de matériels militaires américains. Il va de soi que la réciproque n'est pas vraie, **les marchés d'armement américains étant couverts par le « Buy American Act » de 1933.**

5.- L'impact du Covid-19 sur la BITD européenne

La pandémie du Covid-19 aura des conséquences économiques graves, dont certaines se font déjà sentir. Celles-ci n'épargneront pas certaines des entreprises majeures de la BITD européenne, à commencer par Airbus et l'ensemble de la filière aéronautique. Toutefois, **l'impact pourrait être plus massif encore si l'aggravation des déficits publics découlant de cette crise se traduisait par des coupes sévères dans les budgets nationaux d'armement.** Les États membres étant les principaux clients des entreprises européennes d'armement, les restrictions budgétaires pourraient ainsi mettre à mal l'ensemble de la BITD européenne, ses capacités d'innovation, voire sa pérennité.

Un Plan de relance de 750 milliards d'euros est actuellement en cours de discussion au niveau européen. **La Défense ne figure pas parmi les priorités affichées**, au contraire de la transition écologique, du numérique ou encore de la santé. Pourtant, plusieurs arguments plaident en sa faveur, notamment le fait que les entreprises de la BITD et leurs chaînes de

production sont ancrées en Europe, qu'elles vivent essentiellement de commandes publiques et qu'une baisse de celles-ci, en remettant en cause leurs capacités d'innovation, voire leur existence, affaiblirait la résilience de l'Union européenne et son autonomie stratégique dans un environnement sécuritaire toujours plus dégradé.