



...la proposition de résolution de la commission des affaires européennes sur le règlement EDIP

POUR LA DÉFENSE... DE L'INDUSTRIE EUROPÉENNE !

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné, le 18 décembre 2024, le rapport de M. Jean-Luc Ruelle sur la proposition de résolution de la commission des affaires européennes, sur la proposition de règlement relatif à l'établissement du programme pour l'industrie européenne de la défense (EDIP) et d'un cadre de mesures visant à assurer la disponibilité et la fourniture en temps utile des produits de défense, déposée par M. Dominique de Legge, Mme Gisèle Jourda et M. François Bonneau.

1. LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT EDIP : UNE AMBITION SALUTAIRE MAIS DES MODALITÉS D'ACTION TOUTEFOIS PERFECTIBLES

A. UNE INITIATIVE VISANT À REMÉDIER À LONG TERME AUX FAIBLESSES DE L'OUTIL DE DÉFENSE EUROPÉEN

1. La pérennisation des efforts déployés en urgence depuis 2022

La proposition de règlement « EDIP », vise à soutenir la préparation de l'Union et de ses États membres dans le domaine de la défense.

Elle s'inscrit dans le prolongement des efforts stratégiques, normatifs et financiers déployés depuis l'agression russe de l'Ukraine, scandés par : la déclaration de Versailles du 11 mars 2022, la communication conjointe sur l'analyse des déficits d'investissement dans le domaine de la défense de mai 2022¹, le règlement relatif au soutien à la production de munitions, dit règlement ASAP², l'instrument visant à renforcer l'industrie européenne de la défense au moyen d'acquisitions conjointes, dit règlement EDIRPA³, et, enfin, la stratégie pour l'industrie européenne de la défense, dite aussi « EDIS », présentée par la Commission européenne le 5 mars 2024⁴.

Le règlement EDIP poursuit ainsi l'objectif central depuis 2022 : faire en sorte que les États membres investissent « davantage, mieux et ensemble ».

¹ Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur l'analyse des déficits d'investissement dans le domaine de la défense et sur la voie à suivre, 18 mai 2022, JOIN(2022) 24 final.

² Règlement (UE) 2023/1525 du Parlement européen et du Conseil du 20 juillet 2023 relatif au soutien à la production de munitions (ASAP).

³ Règlement (UE) 2023/2418 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 relatif à la mise en place d'un instrument visant à renforcer l'industrie européenne de la défense au moyen d'acquisitions conjointes (EDIRPA).

⁴ Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Une nouvelle stratégie pour l'industrie européenne de la défense pour préparer l'Union à toute éventualité en la dotant d'une industrie européenne de la défense réactive et résiliente », 5 mars 2024, JOIN(2024) 10 final.

Les faiblesses de la BITD européenne ont été correctement illustrées par le document de travail de la direction générale de la Commission européenne chargée de l'industrie de défense et de l'espace (DG DEFIS)¹.

L'industrie de défense a d'abord souffert d'un sous-investissement chronique pendant la période dite des « dividendes de la paix ». Les États membres, qui le sont aussi de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, se sont engagés en 2014 à dépenser au moins 2 % de leur PIB pour la défense, mais peu ont respecté cet engagement. Sur la période 2006-2022, l'écart à cette norme de dépense représente environ 1800 milliards d'euros en prix constant 2024. Le respect de cette norme et le fléchage de 20 % de ces dépenses à la recherche et aux équipements aurait conduit à diriger 425 milliards d'euros supplémentaires vers l'industrie de défense.

Les outils de défense européens sont en outre très dépendants de ressources étrangères. D'après l'IRIS, **près de 80 % des dépenses d'équipement des États membres de 2022-2023 ont été réalisées hors de l'Union européenne, dont les quatre cinquièmes bénéficient à des industriels américains**². Les données concernant les notifications au Congrès des États-Unis de ventes d'équipements majeurs aux États membres montrent une forte tendance haussière depuis 2016. Il en résulte une **baisse de la demande adressée à la BITDE**. Celle-ci est en outre dépendante de nombreux composants produits à l'étranger : **sur les 39 matériaux critiques** identifiés en 2016 par le centre commun de recherche, **l'UE dépend entièrement des importations pour 19 d'entre eux, et à plus de 50 % pour les trois quarts d'entre eux**. La Chine est le principal producteur d'un tiers des matières premières utilisées dans les applications de défense.

Restant ainsi fragmentée, la BITDE est rendue faiblement réactive, comme l'a montré l'incapacité à atteindre l'objectif de production d'un million d'obus destinés à l'Ukraine. Conjugée à la complexité croissante des équipements, la réduction des capacités de production entretenue par la faiblesse de la demande adressée à la BITDE allonge les délais de livraison. La fragmentation de la base industrielle a encore des effets évidents sur l'efficacité opérationnelle par manque d'interopérabilité et d'interchangeabilité : tandis que les États-Unis n'ont qu'un seul système de défense antiaérienne portable, le Stinger, les Européens en produisent trois, lesquels s'ajouteraient, sur un éventuel champ de bataille européen, au système sud-coréen, aux systèmes soviétiques résiduels, et même au Stinger lui-même qu'utilisent certaines armées nationales.

2. Une « boîte à outils » réglementaire

Pour améliorer la compétitivité de la BITD européenne, remédier à la fragmentation du marché européen de la défense, soutenir les capacités de défense propres des États et les pousser à mieux coordonner leurs politiques de défense respectives, la proposition de règlement se présente comme une **« boîte à outils » destinée à inciter à l'agrégation de la demande et à faciliter la coopération de long terme des États membres**. Participent de cette logique :

- **Le programme proprement dit.** Géré directement par la Commission européenne, il bénéficie à une longue liste d'actions potentielles : la coopération d'autorités publiques dans les procédures de marchés publics de défense, notamment en vue d'une acquisition conjointe de produits de défense, l'accélération des capacités de production de biens de défense et composants, les activités de soutien à l'interopérabilité, à l'interchangeabilité ou à la formation, etc. Parmi ces actions figurent encore les projets européens d'intérêt commun, qui visent à permettre à la BITDE de développer des projets qui ne sont pas à la portée d'un État membre agissant seul ;
- **Les structures pour programmes européen d'armement (SEAP),** nouvelle structure juridique étendant la collaboration des États membres à l'ensemble du cycle de vie d'un équipement, depuis la phase initiale de recherche et développement jusqu'à son

¹ « Staff Working Document for a European Defence Industry Programme and a framework of measures to ensure the timely availability and supply of defence products », 8 juillet 2024.

² Voir Jean-Pierre Maulny, « The Impact of the War in Ukraine on the European Defence Market », Note de l'IRIS, septembre 2023.

démantèlement, y compris toute la phase d'exploitation, avec ses périodes de maintien en conditions opérationnelles et de remise à niveau ;

- **Les dispositions relatives à la surveillance des chaînes d'approvisionnement**, déjà envisagées dans le règlement ASAP, afin de garantir un niveau minimal de coordination et de priorisation en cas de crise ;
- **Le cadre relatif à la sécurité d'approvisionnement**, qui organise une réponse coordonnée en situation de crise en précisant les modalités de réquisition qui font défaut dans certaines législations nationales ;
- **Le fonds pour l'accélération de la transformation des chaînes d'approvisionnement (FAST)**, destiné aux PME et aux petites et moyennes capitalisations, qui doit contribuer au développement d'un écosystème d'investisseurs concentrés sur des étapes de croissance ;
- **Les mesures visant à développer les liens entre les industries ukrainiennes et celles de l'Union** en vue d'ouvrir la voie à l'intégration de la BITD ukrainienne au sein de la BITDE. Le texte prétend même, plus largement, aider l'Ukraine à s'aligner progressivement sur les règles, normes, politiques et pratiques de l'Union en vue de son adhésion future à l'Union.

B. UNE INITIATIVE DONT LES GRANDS DÉTERMINANTS RESTENT À PRÉCISER

1. Des modalités de financement encore imprécises

L'enveloppe budgétaire que la Commission européenne propose d'allouer au programme visant à renforcer la BITDE s'élève à **1,5 milliard d'euros pour la période allant jusqu'au 31 décembre 2027**. Pour les actions visant à renforcer la BITD ukrainienne, des contributions financières supplémentaires devaient être précisées ultérieurement : le Conseil européen a finalement adopté le 21 mai une décision autorisant l'emploi à cette fin des intérêts provenant des avoirs russes gelés¹.

Cette initiative réglementaire intervient cependant dans un contexte de **renouvellement des institutions européennes et de relèvement des ambitions politiques**. Le nouveau commissaire à la défense, le Lituanien Andrius Kubilius, a ainsi plaidé, lors de son audition par le Parlement européen, pour une enveloppe de soutien à la défense de 500 milliards d'euros sur dix ans, et s'est engagé à publier un Livre blanc dans les 100 premiers jours de la nouvelle Commission. D'aucuns s'attendent par conséquent à ce que le programme EDIP n'en soit qu'à sa première version.

2. Une ambition qui ne saurait toutefois s'affranchir totalement des traités

L'initiative de la commission des affaires européennes, approuvée par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, a conduit le Sénat à adopter, le 5 juin 2024, une **résolution européenne portant avis motivé, par laquelle il a contesté le respect, par cette proposition de règlement européen, des principes de subsidiarité et de proportionnalité**.

La résolution portant avis motivé du Sénat du 5 juin 2024

La commission, à la suite de la commission des affaires européennes, a déjà dénoncé la méconnaissance des principes de subsidiarité et de proportionnalité par certaines dispositions du règlement. Celui-ci procède en effet à une discrète communautarisation de certaines compétences rattachables à l'organisation de la défense :

- **Choix inapproprié des bases juridiques**. La défense n'étant pas une compétence de l'Union mais des États membres, le texte proposé comprend 67 articles répartis en trois piliers, reposant sur quatre bases juridiques différentes : un premier pilier de mesures est fondé sur l'article 173 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), relatif aux conditions nécessaires à la compétitivité de l'industrie de l'Union. Un deuxième ensemble de

¹ Décision (PESC) 2024/1470 du Conseil du 21 mai 2024 modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine.

mesures relatives au marché européen des équipements de défense est fondé sur l'article 114 du TFUE, qui traite du fonctionnement du marché intérieur. Le troisième pilier, qui comprend des mesures destinées à soutenir l'industrie ukrainienne, se réclame de l'article 212 du TFUE, relatif aux actions de « coopération économique, financière et technique, y compris d'assistance en particulier dans le domaine financier, avec des pays tiers autres que les pays en développement ».

- **Introduction de la Commission dans des mécanismes intergouvernementaux** : c'est le cas, aux articles 22 et suivants, des structures pour programmes d'armement européens, qui regroupent la demande de produits de défense tout au long du cycle de vie à l'instar des coopérations structurées permanentes, ou bien des projets de défense européens d'intérêt commun constitués en vue d'un financement par le programme (article 15). L'article 57 crée en outre un conseil de préparation industrielle dans le domaine de la défense pour aider à la programmation et à l'acquisition conjointes d'équipement de défense, favoriser la coordination et la résolution des conflits des plans d'acquisition des États membres, et fournir des orientations stratégiques pour mieux faire coïncider l'offre et la demande – ce qui relève pour l'heure de l'Agence européenne de défense.
- **Centralisation d'informations sensibles sans filtre étatique** : l'article 40 autorise la Commission à cartographier les chaînes d'approvisionnement de l'Union dans le secteur de la défense. L'article 41 lui permet d'assurer un suivi régulier des capacités de fabrication de l'Union à l'approvisionnement en produits nécessaires en cas de crise. L'article 14 permet l'établissement d'un catalogue unique, centralisé et actualisé des produits de défense mis au point par la BITDE. Ces mécanismes regroupent des informations sensibles sans filtre étatique.
- **Pouvoirs exceptionnels de la Commission en situation de crise** : les articles 43 à 50 prévoient que des régimes d'« état de crise d'approvisionnement » et d'« état de crise d'approvisionnement liée à une crise de sécurité » pourraient être activés en cas de risque de perturbation grave d'un produit nécessaire en cas de crise. La Commission pourrait alors adopter des mesures préventives, collecter des informations et passer des commandes prioritaires, et des sanctions frapperaient les opérateurs qui ne s'y conformeraient pas.

La création d'un commissaire à la défense dans la nouvelle Commission présidée par Ursula von der Leyen est en soi l'expression d'un affranchissement de la lettre et de l'esprit des traités, qui prennent soin de réserver la compétence défense aux États membres – du moins tant que le Conseil européen n'aura pas statué à l'unanimité sur l'opportunité de passer d'une « *politique de défense commune de l'Union* » à une « *défense commune* » (article 42 du TUE).

2. UNE RÉOLUTION EUROPÉENNE POUR APPELER AU SOUTIEN PRIORITAIRE DE L'INDUSTRIE EUROPÉENNE DE LA DÉFENSE, DANS LE CADRE INTERGOUVERNEMENTAL PRÉVU PAR LES TRAITÉS

A. UNE NÉGOCIATION QUI ACHOPPE ENCORE SUR L'ESSENTIEL : LES CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ AUX FONDS DU PROGRAMME

1. Une négociation qui a progressé sous présidence belge puis hongroise

La négociation du règlement a commencé au sein du Conseil, en attendant la mise en place des nouveaux organes du Parlement européen issu des élections de juin dernier. Les échanges avec le secrétariat général aux affaires européennes ont permis de relever **quelques points de satisfaction** sur l'avancée des négociations sous présidence hongroise. S'agissant des dispositifs relatifs à la sécurité d'approvisionnement, à la remontée d'informations à la Commission, ou à la priorisation des commandes, les demandes de la France devraient être agréées par l'introduction d'un **filtre national** préservant les compétences des États membres.

Deux points importants, pour garantir le respect du principe de subsidiarité, **n'ont cependant pas encore trouvé d'issue** :

- d'une part, le régime des projets de défense européens d'intérêt commun, auxquels la Commission se réserve le droit de participer après les avoir recensés. La France insiste pour que leur recensement réponde aux priorités identifiées par les États membres et qu'en toute hypothèse, l'initiative en la matière soit réservée aux États et à l'Agence européenne de défense ;
- d'autre part, la neutralisation du contrôle à l'exportation en régime d'état de crise d'approvisionnement liée à la sécurité. La France a demandé une disposition horizontale visant à préserver le caractère national de ce contrôle, attribut fondamental de sa souveraineté en matière de défense.

2. La principale pierre d'achoppement : les critères d'éligibilité aux fonds du programme EDIP

La négociation achoppe notamment sur les critères d'éligibilité au fonds du programme. Notre commission soutient la position française considérant que, dès lors que le nouveau programme pour l'industrie européenne de la défense a vocation à être pérenne, il importe que les critères d'éligibilité soient les plus ambitieux possible, afin qu'ils servent véritablement la base industrielle et technologique de défense européenne.

La France plaide ainsi pour un **taux minimal de composants des produits de défense soutenus par le programme provenant de l'Union européenne ou de pays associés de 65 % en valeur**. Ce critère, issu d'une proposition de 28 industriels européens, à laquelle ne se sont toutefois pas associés certains grands industriels français comme Dassault, semble s'être imposé dans les derniers compromis portés à la connaissance du rapporteur. Seuil retenu par le règlement Edirpa, il constituait certes un *minimum minimorum*.

Il est en outre indispensable que les fonds du programme soient réservés au **soutien de produits de défense dont l'autorité de conception, et non l'autorité de fabrication, est installée dans l'Union européenne ou les pays associés et qui ne font l'objet d'aucune restriction d'usage**, afin de permettre aux États membres de demander des modifications ou adaptations rapides des produits en fonction de leurs besoins sans dépendre d'autorisations d'États tiers.

Or sur ce dernier point, la position allemande s'est distancée, début décembre de celle de la France. Le terme d'« autorité de conception » devrait être maintenu dans le texte mais il voisinerait avec une forme d'**exception faite aux productions sous licence étrangère**. Les entreprises allemandes sont en effet quelques-unes à fabriquer sous licence des produits de défense américains ou israéliens qui concurrencent des produits européens de la même gamme – tel le missile américain Patriot – et dont la dénomination est parfois trompeuse – tel le missile antichar israélien Spike, qui sort de sa ligne de production bavaroise sous l'appellation « Eurospike ». Or il est de notoriété publique que les États-Unis effectuent un lobbying intense, à Bruxelles, en faveur de l'assouplissement des critères d'éligibilité¹.

L'inclusion dans les critères d'éligibilité aux fonds du programme EDIP des fabrications sous licence étrangères irait à l'encontre des objectifs poursuivis, en faisant financer par le contribuable européen la production d'industriels extérieurs à l'Union européenne – majoritairement américains.

La négociation ne pouvant à présent plus aboutir sous présidence hongroise, la recherche du compromis est manifestement repoussée à la présidence polonaise du premier semestre

¹ Voir par exemple « L'intense lobbying américain pour torpiller le programme de défense européen » dans *La Lettre*, le 4 décembre 2024, ou encore « Défense européenne : comment Berlin a lâché Paris pour Washington » dans *Le Point*, le 12 décembre 2024.

2025. Cette circonstance rend plus improbable encore le respect par une majorité suffisante de ses partenaires de ce que la France a tracé comme une ligne rouge.

B. UNE RÉOLUTION ESSENTIELLE APPELANT À FIXER DANS LE DROIT EUROPÉEN LES PRINCIPES DE MISE EN ŒUVRE DES AMBITIONS FUTURES

Notre commission s'est largement rangée à l'analyse de la proposition de résolution adoptée par la commission des affaires européennes, qui se focalise sur quelques points précis du règlement, en :

- **Réaffirmant le soutien de la France aux objectifs de long terme** poursuivis par le texte, qui doivent contribuer à une plus grande autonomie stratégique européenne ;
- **Rappelant la position prise par le Sénat** sur le non-respect, par la proposition de règlement initiale, des principes de subsidiarité et de proportionnalité, et la nécessité de préserver les compétences des États membres dans un domaine qui relève par essence de la souveraineté nationale ;
- **Réaffirmant l'importance du critère d'éligibilité tenant à l'autorité de conception européenne** ;
- **Soutenant, au titre du critère d'éligibilité tenant au taux de composants en provenance de l'Union européenne ou de pays associés, l'ambition d'un taux minimal plus élevé, allant jusqu'à 80 %.**

Outre un amendement rédactionnel, la commission des affaires étrangères et de la défense a adopté, à l'initiative de son rapporteur, plusieurs amendements visant à :

- regretter que le texte soit **privé d'une vision stratégique claire à moyen et long termes, ainsi que d'objectifs quantifiés et articulés à ceux de la stratégie pour l'industrie européenne de la défense**, et à regretter l'absence d'indicateurs de performance qui permettrait d'en suivre la mise en œuvre et d'en évaluer les résultats. Faute d'étude d'impact, qui aurait dû pourtant être produite dans les trois mois suivant la date de publication du règlement, l'état des lieux quantitatif et qualitatif de l'industrie de défense européenne reste imparfaitement connu et la mise en œuvre du texte est privée de jalons pertinents permettant d'en suivre les résultats ;
- dire plus explicitement la **nécessité absolue de fermer la porte du règlement EDIP aux productions sous licence étrangère**, lesquelles iraient à l'encontre des objectifs poursuivis par le règlement EDIP ;
- préciser que la **sélection des projets de défense européen d'intérêt commun doivent obéir aux priorités identifiées par les États membres** ;
- exprimer la **Crainte que les procédures de sélection des projets et d'allocation des fonds, ainsi que la coordination entre les différents acteurs institutionnels, les États membres ne mobilisent des ressources humaines et techniques excessives**, compte tenu de la multiplicité des instruments ;
- exprimer le regret que le financement du programme ne soit pas échelonné plus précisément dans le temps ;
- déplorer enfin le **manque de robustesse de l'instrument de soutien à l'Ukraine**, dont la Cour des comptes européenne a déjà eu l'occasion de souligner les risques en termes de pérennité de son financement et du contrôle de sa mise en œuvre¹.

¹ Voir notamment Cour des comptes européenne, « Programme pour l'industrie européenne de la défense: une conception à revoir », 3 octobre 2024 ; voir aussi le « Rapport spécial 23/2021: Réduction de la grande corruption en Ukraine: des résultats encore insuffisants malgré plusieurs initiatives de l'UE », 23 septembre 2021.

Le rapporteur estime que cette proposition de règlement, et la tournure prise par la négociation au Conseil, invitent à une réflexion plus profonde sur **la nature et les modalités de la stratégie française relative à l'industrie de défense à l'échelle européenne – qui fera l'objet d'une mission d'information de la commission des affaires étrangères et de la défense au prochain semestre**. Par bien des aspects, le règlement EDIP s'engage en effet dans une forme de planification dont le concept peut sembler dépassé. La question de savoir si les opérateurs ont vraiment besoin de se faire coordonner par une autorité européenne et, singulièrement, par la Commission européenne, n'appelle à ce stade pas de réponse définitivement positive.

Il n'est pas même certain qu'en matière de défense, la taille du marché où s'appliquent les mêmes normes fasse la force. Tant qu'elles resteront nationales, les questions militaires échapperont aux lois du marché, puisque les États investissent dans le matériel militaire pour l'emporter sur le champ de bataille, et non pour des considérations de simple compétitivité économique. L'accompagnement des opérateurs et les industriels, qui n'ont pas attendu EDIP pour s'unir dans les cadres intergouvernementaux existants, peut prendre d'autres formes. La question des **modalités de financement de la remontée en puissance** reste, enfin, en attente d'une réponse satisfaisante.

Au cours de sa réunion du mercredi 18 décembre 2024, la commission a adopté la proposition de résolution au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement, sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement du programme pour l'industrie européenne de la défense et d'un cadre de mesures visant à assurer la disponibilité et la fourniture en temps utile des produits de défense - COM(2024) 150 final, dans la rédaction de ses travaux.



Cédric PERRIN

Président de la commission
Sénateur du Territoire de Belfort (LR)

Commission des affaires étrangères, de la
défense et des forces armées

<http://www.senat.fr/commission/etr/index.html>



Jean-Luc RUELLE

Rapporteur
Sénateur des Français établis hors de France (LR)

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppr24-167.html>