# Avis du Comité économique et social européen sur le «Programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense»

*[COM(2017) 294 final]*

(2018/C 129/08)

Rapporteur: **Antonello PEZZINI**

Corapporteur: **Éric BRUNE**

| | |
|---|---|
| Consultation | 7 juin 2017 |
| Base juridique | Article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) |
| Compétence | Commission consultative des mutations industrielles (CCMI) |
| Adoption par la CCMI | 16 novembre 2017 |
| Adoption en session plénière | 7 décembre 2017 |
| Session plénière n° | 530 |
| Résultat du vote | 133/2/5 |
| (pour/contre/abstentions) | |

## 1. **Conclusions et recommandations**

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) soutient vigoureusement le lancement d'un programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense (EDIDP), qui, en renforçant l'autonomie stratégique de l'Europe dans l'industrie de la défense ([1]) et en développant une robuste base européenne commune en matière industrielle et technologique, vise à créer un dispositif interopérationnel et intégré de défense commune, dont la nécessité apparaît plus urgente que jamais au vu de la conjoncture géopolitique de l'heure.

1.2. Le CESE juge qu'il est capital d'adopter une nouvelle approche, qui voie dans le cadre d'une coopération structurée permanente (CSP) le dispositif essentiel du traité de Lisbonne, susceptible de remplir un rôle d'incubateur politique, grâce auquel il sera possible de construire une Europe de la défense, afin de fédérer les potentialités et les efforts des États membres, conformément à l'articles 42, paragraphe 6, et à l'article 46 du traité sur l'Union européenne et au protocole n° 10 du traité.

1.3. De l'avis du Comité, une coopération structurée permanente «inclusive et ambitieuse» ([2]), permettant d'établir une liste de critères et d'engagements contraignants, constitue le seul moyen de réussir à déclencher un processus qui permettrait de dépasser la compartimentation actuelle de l'offre et de la demande et de créer progressivement un marché européen transparent et ouvert.

1.4. Le CESE estime que le règlement EDIDP doit être encadré par une vision stratégique commune en matière industrielle, capable de produire des avancées vers une intégration effective entre les producteurs et les utilisateurs européens, avec la participation d'au moins trois États membres, dans les projets financés et les achats de produits et de services.

1.5. Le Comité affirme énergiquement la nécessité d'un dialogue structuré au niveau européen, en synergie et en coordination avec l'OTAN ([3]), ainsi que d'un Conseil des ministres de la défense, à même de fournir une orientation politique durable et une enceinte pour la consultation et pour l'adoption de décisions qui soient véritablement européennes.

1.6. Le CESE considère qu'il est indispensable de doter l'EDIDP d'une gouvernance apte à définir des objectifs partagés et concrets, grâce:

— à un comité consultatif composé d'experts industriels et chargé de définir les choix prioritaires à inscrire dans le programme de travail, et à un comité de gestion auquel participeraient les États membres.

([1]) JO C 288 du 31.8.2017, p. 62.
([2]) Voir Conseil des 22 et 23 juin 2017.
([3]) Voir la déclaration conjointe du 8 juillet 2016.

1.7. Il conviendra que le règlement assure:

— un équilibre géographique adéquat entre les pays européens,

— une part importante de participation pour les petites entreprises,

— la fin de la précarité pour les travailleurs de la base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE), afin de confirmer la validité des financements de l'Union européenne,

— le respect des normes sociales et environnementales, en particulier en matière d'écoconception et de sécurité de l'emploi ([4]), afin de sécuriser les compétences de l'industrie,

— des possibilités transparentes, pour toutes les entreprises de l'Union européenne, indépendamment de leur lieu d'activité et de leur taille, de participer au programme EDIPD.

1.8. Le CESE convient que les interventions de l'EDIDP devraient mettre l'accent sur le développement de produits et de services, ainsi que de prototypes.

1.9. Le CESE est d'avis que préalablement à l'élaboration d'un cadre commun de défense européenne, il est nécessaire de développer **une culture européenne de la défense et de la sécurité qui soit largement répandue**, afin de conférer à la citoyenneté européenne sa pleine signification.

## 2. **Introduction**

Tout au long de l'histoire de la construction européenne, les tentatives visant à instaurer une défense européenne commune ont constitué une thématique récurrente mais extrêmement sensible.

2.1. Le premier essai tenté en ce sens fut la mise en place, en 1954, de la Communauté européenne de défense (CED), qui déboucha sur un échec le 30 août de la même année. Le deuxième fut le lancement de la politique de sécurité et de défense commune en 2000, suivi de la création de l'Agence européenne de défense (AED) en 2004. Dans la succession de ces actions, vinrent ensuite l'élaboration de la stratégie globale de l'Union européenne (SGUE) ([5]), pour aboutir à la déclaration conjointe UE-OTAN de 2016 ([6]).

2.2. En plus de produire des avantages appréciables s'agissant de l'économie européenne, la poursuite du développement du secteur industriel de la défense peut, s'il est géré avec clairvoyance, constituer la clé de voûte d'une vision plus large et adaptée, qui aura comme objectif de créer une défense véritablement européenne.

2.3. Laborieux mais indispensable, le dépassement de l'approche nationale de la défense, laquelle se heurte notamment à l'existence de puissants ensembles politico-militaires à travers le monde et a mis en lumière la fragilité et la faiblesse politique de l'Europe, peut opportunément pendre appui sur l'initiative du Parlement et du Conseil qui, par le truchement des actions de la Commission, est susceptible de promouvoir l'industrie et le marché européen de la défense.

2.3.1. Le secteur des industries européennes de la défense, conçu comme toute la structure industrielle qui développe, produit et fournit des biens et des services pour les militaires et les forces de police et de sécurité dans les États membres de l'Union européenne, présente des traits spécifiques à différents égards: les changements technologiques sont en train de transformer radicalement la nature et la physionomie de la défense et de la sécurité, en produisant de fortes répercussions pour l'industrie européenne, depuis le recours aux mégadonnées jusqu'aux véhicules et appareils sans pilote et à l'intelligence artificielle.

2.3.2. Du point de vue de l'économie européenne: affichant un chiffre d'affaires annuel de 100 milliards d'EUR et employant un effectif de 1,4 million de salariés hautement qualifiés ([7]), il constitue pour l'Union européenne une industrie de pointe, source d'importantes retombées pour d'autres branches d'activité, telles que l'électronique, l'aviation, les chantiers navals, l'espace ou le textile technique.

2.3.3. Du point de vue technologique: en travaillant constamment aux avant-postes de l'innovation en matière de technologie, l'Europe renforce sa compétitivité, car il se crée ainsi des entreprises dérivées situées à la pointe de l'excellence qu'il y a lieu de soutenir afin d'intégrer les technologies civiles dans des systèmes complexes qui puissent être conformés aux différentes spécificités défensives.

---

([4]) ISO 14000 et ISO 18000, ISO 14006 et ISO 45001, ISO 14006.
([5]) Union européenne, «Vision partagée, action commune», juin 2016 — https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf
([6]) Déclaration conjointe, Varsovie, 8 juillet 2016, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm
([7]) Association européenne des industries aérospatiales et de la défense, 2017.

2.3.4. Du point de vue du marché intérieur: le marché de la défense est traditionnellement exclu du processus de création du marché unique européen et la persistance de 27 marchés cloisonnés par les programmes nationaux a empêché d'exploiter les économies d'échelle pour la production ([8]).

2.3.5. Du point de vue de la demande: le secteur industriel de la défense est, pour une part prépondérante, tributaire des demandes des différents États membres et de leurs budgets nationaux. Ces dix dernières années, les moyens budgétaires alloués à la défense ont baissé de quelque 2 milliards d'EUR par an dans l'Union européenne et les pays membres de l'EU-27 y investissent, en moyenne, 1,32 % de leur produit intérieur brut.

2.3.6. D'un point de vue stratégique: dès lors qu'elle est tenue de garantir à ses citoyens et à ses entreprises des niveaux adéquats de sécurité, ainsi que de préserver l'intégrité territoriale de ses frontières et d'assumer ses responsabilités dans le monde, l'Europe doit s'assurer de disposer de capacités de défense crédibles, en donnant la garantie d'un degré approprié d'autonomie stratégique et d'un développement technologique et industriel, sur une base européenne commune.

2.4. La situation actuelle risque également de nuire à la capacité de l'Europe à faire face aux nouveaux défis qui se posent en matière de sécurité, étant donné le coût croissant des équipements ([9]) et le rythme de plus en plus rapide auquel les matériels deviennent dépassés.

2.4.1. Actuellement, l'investissement dans la défense de la zone européenne, prise dans son ensemble, représente moins de la moitié de celui des États-Unis.

2.5. Si l'industrie européenne de défense a réussi, à tout le moins partiellement, à compenser la baisse des commandes internes grâce à ses exportations et à une mondialisation de sa production et de ses ventes, la compartimentation persistante de la politique de défense a produits des effets d'inefficacité et des faiblesses qui deviennent toujours plus criants, s'agissant:

— de pertes d'économies d'échelle,

— d'augmentations constantes des coûts par unité produite,

— de l'absence de concurrence entre entreprises dans les pays de production,

— des divergences dans les normes techniques et réglementaires,

— de taux d'innovation qui sont plus lents,

— de l'écart technologique croissant avec les entreprises hors Union qui occupent une position de tête,

— des niveaux élevés de dépendance par rapport à des fournisseurs extérieurs.

2.6. Cette situation risque également d'obérer la capacité de l'Europe à affronter les nouveaux défis, vu la relative modestie des engagements de dépenses, conjuguée avec le faible niveau de coordination entre les politiques nationales.

2.6.1. Par ailleurs, 80 % des marchés publics dans le domaine de la défense reposent sur des bases purement nationales, d'où, évidemment, des surcoûts de double emploi.

2.7. Les forces armées des pays européens ont certes atteint un haut niveau d'intégration sur le plan opérationnel et ont accumulé une longue expérience de coopération mais elles restent intégralement cloisonnées en 27 structures, dont les services de soutien sont rigoureusement nationaux, même s'il est fait de plus en plus souvent recours aux initiatives de divers types qui ressortissent à la démarche dite de «mutualisation et partage» ([10]).

2.8. Divers textes de la stratégie globale de l'Union européenne (SGUE) ont dégagé cinq objectifs spécifiques particulièrement importants pour la défense européenne:

1) posséder des capacités militaires tous azimuts, terrestres, aériennes, spatiales et maritimes;

2) procurer les moyens technologiques et industriels pour l'acquisition et l'entretien des capacités militaires qui sont nécessaires afin de mener une action en toute autonomie;

3) investir dans les aéronefs télépilotés (drones);

([8]) SWD(2017) 228 final, paragraphe 2.2.
([9]) Voir paragraphe 9.
([10]) Voir, par exemple, les programmes Eurofighter Typhoon ou l'A400M.

4) s'engager dans les communications satellitaires, un accès autonome à l'espace et l'observation continue de la Terre;

5) doter les États membres d'une capacité de défense contre les cyberattaques et les aider en la matière.

2.9. Le faisceau d'initiatives dont font partie la proposition de règlement établissant le programme de développement industriel pour la défense européenne et la proposition de création d'un Fonds européen de la défense pour soutenir les investissements dans la recherche et le développement conjoints d'équipements et de technologies de défense entend enclencher un processus visant à réformer le secteur de la défense et de la sécurité afin:

— de renforcer la coopération entre États membres et de susciter de nouveaux programmes coopératifs,

— d'abaisser les barrières entre les marchés nationaux,

— d'aider l'industrie européenne de défense à devenir plus compétitive,

— de promouvoir des synergies entre la recherche civile et militaire,

— de cerner des secteurs susceptibles de contribuer à renforcer les capacités de défense de l'Europe, comme l'énergie, l'espace et les technologies à double usage.

2.9.1. Pour faire face aux défis globaux du secteur, il y a lieu de valoriser le potentiel de l'Agence européenne de défense s'agissant d'identifier les champs d'action opérationnels communs à soumettre à la décision des États membres.

2.10. Le Conseil européen du 15 décembre 2016 a invité la Commission «à présenter, au cours du premier semestre de 2017, des propositions relatives à la création d'un Fonds européen de la défense comportant notamment un volet sur le développement conjoint de capacités décidées d'un commun accord par les États membres» ([11]). À l'occasion d'un Conseil conjoint des ministres des affaires étrangères et de la défense, le Conseil européen de mars 2017 a souhaité, dans ses conclusions, que soit mise en place une capacité militaire de planification et de conduite (MPCC), ainsi qu'une nouvelle structure, visant à améliorer la capacité de l'Union européenne à réagir de manière rapide, efficace et homogène.

2.11. Le Conseil européen des 22 et 23 juin 2017 a convenu «de la nécessité de lancer une coopération structurée permanente […] inclusive et ambitieuse», qui sera assortie d'une liste commune de critères et d'engagements contraignants, dans le plein respect de l'article 42, paragraphe 6, et de l'article 46 du traité sur l'Union européenne, ainsi que de son protocole n° 10, et sera cohérente avec la planification de défense nationale des États membres et les engagements convenus dans le cadre de l'OTAN et des Nations unies par les États membres concernés ([12]).

2.12. Le Parlement européen, pour sa part, a continué à réclamer que les États membres de l'Union européenne mènent une coopération renforcée dans le secteur de la défense et que le traité de Lisbonne soit pleinement mis en œuvre en ce qui concerne la sécurité et la défense. Dans une résolution du 22 novembre 2016 sur l'Union européenne de la défense ([13]), le Parlement européen a engagé «le Conseil européen à être le moteur de la définition progressive d'une politique commune de l'Union en matière de défense» et à fournir des ressources financières supplémentaires pour assurer sa mise en œuvre.

2.12.1. En outre, le Parlement a mis en exergue la nécessité que les pays européens disposent de capacités militaires crédibles et il a encouragé les États membres à accroître leurs efforts de façon concertée, de même qu'il a réitéré son appel en faveur d'une coordination systématique des besoins militaires et d'un processus harmonisé en matière de planification, en coordination avec le processus d'établissement des plans de défense de l'OTAN ([14]).

2.13. Le Comité, quant à lui, a eu l'occasion de se prononcer à plusieurs reprises sur les politiques de défense ([15]), réclamant «l'accomplissement de progrès significatifs sur le plan qualitatif dans la coopération européenne en matière de défense», eu égard à «la fragmentation excessive du marché et de l'industrie de la défense» ([16]).

---

([11]) Conclusions du Conseil «Affaires étrangères» du 15 novembre 2016.
([12]) Voir la notede bas de page 2.
([13]) http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0435+0+DOC+XML+V0//FR
([14]) http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0456+0+DOC+XML+V0//FR
([15]) JO C 288 du 31.8.2017, p. 62; JO C 67 du 6.3.2014, p. 125; JO C 299 du 4.10.2012, p. 17; JO C 100 du 30.4.2009, p. 114; JO C 100, 30.4.2009, p. 109.
([16]) JO C 288 du 31.8.2017, p. 62.

3. **La proposition de la Commission européenne**

3.1. La Commission européenne propose d'établir un programme européen de développement du secteur industriel de la défense, qui serait doté d'une enveloppe de 500 millions d'EUR pour la période courant du 1er janvier 2019 au 31 décembre 2020 et poursuivrait les objectifs suivants:

— renforcer la compétitivité et la capacité d'innovation de l'industrie de la défense de l'Union en soutenant des actions durant leur phase de développement et en promouvant l'innovation sous toutes ses formes,

— optimiser la coopération entre les entreprises pour ce qui concerne le développement de produits et de technologies,

— soutenir la recherche et le développement, en particulier pour développer les résultats de ladite recherche,

— encourager la coopération entre les entreprises, pour éviter les doubles emplois et l'éparpillement et dégager des économies d'échelle.

3.2. L'intervention financière de l'Union prendra la forme de subventions, d'instruments financiers ou de marchés publics, pour soutenir la conception, la définition de spécifications techniques, le prototypage, les essais, la qualification et la certification de produits et composants et de technologies de défense.

3.3. Les critères d'admissibilité proposés s'établissent comme suit: les propositions de coopération doivent émaner d'au moins trois entreprises établies dans deux États membres différents; les taux de financement sont limités à 20 % du coût total de l'action dans le cas du prototypage, tandis que pour tous les autres, la totalité des coûts pourrait être financée.

4. **Observations générales**

4.1. Le CESE accueille favorablement les initiatives visant à relever les défis de demain et à veiller à la sécurité — y compris la cybersécurité — de ses citoyens, en renforçant l'autonomie stratégique de l'industrie européenne de la défense et en mettant en place une base industrielle et technologique solide et commune.

4.2. Le Comité soutient énergiquement le lancement d'un programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense au moyen d'un projet de règlement, dans la mesure où il représente **un premier jalon, qui demande à être affiné et renforcé**, pour ce qui est des ressources qui lui sont octroyées, s'agissant de réaliser, surtout sur le plan de la R & D, un dispositif de défense commune qui apparaît d'autant plus urgent vu l'évolution géopolitique actuelle.

4.3. De l'avis du CESE, le moment est venu de créer un **marché unique européen de la défense dans l'EU-27** qui soit effectif, complet, efficace et compétitif et présente les caractéristiques suivantes:

— une ouverture plus forte et l'absence de compartimentation, y compris en ce qui concerne les normes, les spécifications techniques et les certifications CE,

— de meilleures possibilités d'accéder aux matières premières,

— un soutien spécifique aux petites entreprises et aux entreprises de taille intermédiaire,

— un accès simplifié aux financements, aux informations et aux autres marchés,

— une forte spécialisation des rôles,

— une exploitation efficace des infrastructures énergétiques et spatiales,

— une protection améliorée des frontières et l'indispensable sécurité maritime,

— des activités de prospective, en faveur d'une vision commune, partagée dans l'ensemble de l'Union européenne,

— un développement durable et socialement acceptable contre la précarité de l'emploi,

— des échanges plus aisés entre filières de produit à l'intérieur de l'Union européenne grâce à une simplification des importations temporaires entre entreprises pour opérateurs OEA ([17]).

([17]) OEA — Opérateur économique agréé respectant des normes propres à garantir la sécurité de la chaîne d'approvisionnement internationale.

4.3.1. Le CESE est convaincu que seule la lutte contre la précarité des travailleurs de la base industrielle et technologique de défense européenne permettra d'assurer l'acquisition de compétences par les entreprises et d'atteindre les objectifs visés par le programme EDIDP.

4.4. Le Comité estime que l'**enveloppe financière** du programme EDIDP est particulièrement faible, et devrait pouvoir aussi bénéficier du soutien de l'EFSI «de manière à en maximiser l'effet sur l'emploi, en incluant également les technologies à double usage liées aux secteurs de la sécurité et de la défense, favorisant le lancement d'une base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE) unique, solide et mieux définie» ([18]).

4.5. Le CESE estime par ailleurs que les critères d'admissibilité qui sont mentionnés sont insuffisants pour **garantir que la base technologique et industrielle des actions ait une dimension européenne effective**: il conviendrait d'exiger la présence d'un minimum de trois entreprises indépendantes d'**au moins trois** États membres différents, en plus de groupes d'utilisateurs, constitués de petites entreprises.

4.5.1. En outre, il y aurait lieu de garantir le bon équilibre entre les différents pays européens ainsi qu'un quota significatif de participation pour les entreprises de petite taille.

4.6. Le CESE souhaite que le financement européen garantisse que les activités de développement profitent prioritairement aux entreprises européennes.

4.7. Le CESE émet le souhait qu'il soit procédé à une harmonisation des règles d'exportation d'armement de défense en Europe, par exemple autour des règles du traité sur le commerce des armes signé et ratifié par tous les États de l'Union européenne, afin de supprimer une cause possible de distorsion entre entreprises européennes qui compliquerait l'accès au marché d'exportation.

4.8. En ce qui concerne les types d'action, le CESE estime qu'il est primordial de lutter contre la précarité de l'emploi des personnels de l'industrie européenne de la défense. Le but des financements européens est de renforcer la compétence de la base industrielle et technologique de défense. La compétence de l'industrie étant portée par ses salariés, il faut donc une collaboration durable et sécurisée entre ceux-ci et les entreprises qui les emploient.

4.9. Il en va de même, selon le CESE, pour ce qui est des **critères de sélection des projets**, parmi lesquels il faudrait insérer, à titre d'éléments qualifiants:

— l'incidence prévue du point de vue du renforcement quantitatif et qualitatif des compétences des travailleurs,

— la présence des petites et moyennes entreprises, comme facteur additionnel pour qualifier un projet,

— le respect de normes sociales et environnementales ([19]).

4.9.1. Selon le CESE, il y a lieu de prévoir un quota, par exemple de 10 %, d'appels consacrés à de petits projets ouverts en permanence et s'adressant aux petites entreprises, de manière que tous les acteurs puissent prendre part de manière plus équilibrée au développement de produits et de services dans le secteur de la défense, du point de vue des technologies et de l'innovation.

4.10. Le CESE considère qu'il est indispensable, en complément aux compétences d'exécution de la Commission, de doter l'EDIDP d'une gouvernance apte à définir des objectifs partagés et concrets, grâce:

— à un comité consultatif composé d'experts industriels des États membres et chargé de proposer des thèmes prioritaires,

— à un comité de gestion du programme rassemblant des représentants des États membres pour assurer un équilibre géopolitique à l'échelle de l'ensemble de l'Union.

5. **Actions à mener**

5.1. Mettre en valeur le rôle capital que joue la défense européenne pour préserver les intérêts de l'Europe du point de vue de la sécurité, ainsi que la place essentielle que les engagements internationaux souscrits occupent pour la démocratie et l'état de droit;

5.2. insister sur les capacités et le professionnalisme des forces de défense, considérées comme un secteur qui, par tradition, porte la recherche et l'innovation et joue un rôle moteur pour la reprise entrepreneuriale et économique de l'appareil productif européen;

([18]) EFSI — Fonds européen pour les investissements stratégiques — voir avis JO C 75 du 10.3.2017, p. 57.
([19]) Voir la note de bas de page 4.

5.3. consolider le sentiment d'identité et d'appartenance à l'Union européenne, grâce à un cadre de valeurs commun, partagé entre les citoyens de différents pays;

5.4. agir pour que les citoyens européens connaissent mieux l'organisation militaire et les activités institutionnelles de défense, qu'ils y soient plus sensibilisés et qu'ils les soutiennent davantage;

5.5. renforcer les connaissances, la sensibilisation et le soutien des citoyens européens vis-à-vis du développement technologique d'outils de défense susceptibles d'avoir des retombées directes sur la société civile et le développement de leurs pays;

5.6. développer, dans la nouvelle approche commune, l'aspect communicationnel, afin de disposer de personnels toujours mieux préparés et plus qualifiés dans le domaine de la communication européenne. Il convient que le principe directeur imprimant sa marque aux activités soit celui de «qualifier et coordonner», développé selon l'approche de la coordination européenne en concordance avec l'OTAN.

5.7. La cybersécurité et la cyberdéfense, qui sont des secteurs dans lesquels la défense constitue un acteur de référence au plan européen, en lien avec l'émergence d'un cyberespace qui constitue un nouveau théâtre d'intervention, s'ajoutant au théâtre militaire traditionnel.

Bruxelles, le 7 décembre 2017.

*Le président*
*du Comité économique et social européen*
Georges DASSIS