



Paris, le 19 Juin 2018

compte rendu
du petit-déjeuner débat du 19 juin 2018
avec

Monsieur Christophe PARISOT

Conseiller des Affaires étrangères

Chef du service Relations extérieures à la direction Union européenne

Au Ministère des Affaires étrangères.

Sur le thème :

Évolutions récentes de l'UE, en matière de défense

Pour vous donner une vision globale, ma présentation sera ainsi structurée :

- Qu'avons-nous réussi à faire dans le domaine de l'Europe de la défense depuis 2016 ?
Cette date est importante, elle marque une sorte de regain d'intérêt pour cette question.
- Où en sommes-nous aujourd'hui ?

En septembre 2016, au sommet de Bratislava, une nouvelle impulsion a été donnée, avec une prise de conscience qu'il faut relancer l'Europe de la défense, dans un contexte général chahuté (Brexit...), et que l'UE doit se donner une autonomie stratégique. Ce concept est d'abord essentiellement français et il a été difficile à faire accepter.

Il s'agit là une «révolution copernicienne» de l'UE dans le domaine de la défense. Notons que la Commission était historiquement absente de ces questions. Elle avait une approche extrêmement prudente, une interprétation très restrictive des traités et spécialement de l'article 41.2 du traité de l'UE, qui « interdisait » aux institutions européennes, communautaires, de s'intéresser de près ou de loin aux questions de défense.

Aujourd'hui, elle s'est totalement impliquée, et elle a fait des propositions, dont la plus emblématique est le Fonds européen de défense (FEDef) avec ses différentes itérations et ses différentes branches. Cette « intrusion », bienvenue, de la Commission sur ces sujets va être un des enjeux essentiels dans les années à venir, en particulier, dans les discussions qui s'amorcent déjà sur le prochain Cadre financier pluriannuel (CFP). Il y aura désormais une rubrique « Défense & Sécurité » ainsi que des fonds européens conséquents. Ils seront consacrés aux questions de capacités, de recherche, de spatial, de cyber... Nous devons, nous France, acteurs économiques, nous inscrire dans ce nouveau contexte.

En juillet 2017, le Conseil Franco-Allemand de Défense et de Sécurité (CFADS) ancre des initiatives concrètes.

- La coopération structurée permanente (CSP). Inventée par la France et prévue dans le Traité de Lisbonne, elle n'avait jamais été utilisée. Elle avait pour objectif de renforcer les engagements pris par les États membres, dans le domaine capacitaire, dans le domaine opérationnel.
- Le Fonds européen de défense (FEDef)
- La revue annuelle coordonnée de défense (CARD), destinée à identifier les capacités manquantes au niveau européen, les faiblesses constatées...

On avait depuis 2008 un « plan capacitaire », qui devait être revu tous les 5 ans, mais avec CARD, dont la première itération sera en 2018-2019, avec la capacité de la coordonner avec le FEDef, avec enfin un engagement plus fort des États via la CSP, se dessine cette relance globale de l'Europe de la Défense.

Il y a aussi la création du MPCC, un embryon d'état-major, pour les opérations non-exécutives de l'UE.

Il y a également une volonté, portée beaucoup par l'Allemagne, de relance de la PSDC civile.

Il y a le mécanisme ATHENA de co-financement des opérations UE. Il est assez ancien, et doit être révisé tous les 3 ans. À ce jour, c'est la portion congrue et un très faible pourcentage des frais des Opex UE sont couverts par les coûts communs. Ces coûts communs sont en effet strictement définis et de manière restrictive et limitée dans le cadre du mécanisme ATHENA...

Et c'est un combat de Sisyphe, combat de tous les jours, d'essayer de convaincre nos partenaires qu'en ayant des coûts communs plus importants, cela encourage les États membres à se doter de capacités qu'ils n'ont pas, utiles pour les opérations, et qui seront amorties en partie lorsqu'ils seront dans des opérations de l'UE.

L'Europe de la défense avait été traditionnellement relancée par les États, à travers le Conseil, mais l'intervention nouvelle de la Commission va durablement bouleverser son architecture institutionnelle et son fonctionnement.

Le 14 décembre 2017, à l'occasion du Conseil européen, un premier bilan assez positif a été établi de ce qui a été fait. On ne s'attendait pas en fait, pour des sujets de défense, à cette « rapidité » de mise en œuvre.

• **La coopération structurée permanente (CSP)**

Le Royaume-Uni va partir, le Danemark avait déjà un « opt-out », on parle désormais de l'opt-out maltais... Restent en réalité que 25 pays ont rejoint cette initiative, la CSP est désormais officiellement lancée. C'est un nouveau cadre politique.

La CSP incite les États membres à accroître leurs efforts budgétaires en matière de défense et fait suite à de nombreuses années de « vaches maigres » en la matière... Dans le cadre OTAN ou pas, cela rejoint le sujet du partage du fardeau, cher à l'administration américaine.

La CSP incite à des engagements au niveau national et au renforcement de la participation des États membres dans les missions de la PSDC.

Au-delà de son objectif premier, elle constitue un catalyseur de projets qui doivent être menés conjointement. En décembre 2017, ont ainsi été lancés 17 projets portés par des groupes d'États membres : projets capacitaires (capacité médicale en opération, radio-logiciel, surveillance et réponse aux menaces maritimes, lutte contre les cyber-menaces) mais aussi opérationnels (hub logistique de support aux opérations, centre de formation pour les EUTM, amélioration de la fonction énergie dans les opérations).

La France participe à 8 de ces 17 projets, elle en coordonne 2 (*soulignés ci-dessus*).

C'est une première étape. Au départ la CSP a été pensée par la France comme quelque chose d'extrêmement ambitieux, ne concernant qu'un nombre restreint d'États qui en avaient la volonté et la capacité. Lors du CFADS du 13 juillet 2017, il y a eu une sorte d'accord : on peut dire que la "vision allemande" l'a emporté, en aboutissant à une version "inclusive", 25 États membres ayant rejoint la CSP. La conséquence est que les engagements ont été un petit peu moins ambitieux qu'espérés, peut-être moins tournés vers l'opérationnel, le haut du spectre, et chacun a essayé d'y mettre quelque chose qui corresponde à ses propres intérêts... Pour l'instant, l'aspect est un peu hétérogène et explique aussi l'idée nouvelle d'Initiative européenne d'intervention (IEI) dont je reparlerai. Celle-ci a été annoncée par le Président français le 26 septembre et

devrait être mise en place dans quelques jours à l'occasion du conseil Affaires étrangères/défense ou dans les toutes prochaines semaines.

En novembre 2018, une seconde vague de projets devrait être adoptée. Le message politique est très clair pour demander aux autorités, au ministère des Armées et autres de s'impliquer davantage afin que la France soit beaucoup plus à l'initiative. Il faut ne pas donner l'impression que nous nous désintéressons de la CSP. C'est un principe de base au niveau européen : "ne jamais laisser une institution se développer sans l'investir".

Très certainement, seront annoncés 3 programmes structurants, déjà contenus dans la LPM 2019-2025. On peut penser au drone MALE, au Tigre standard 3, au ravitailleur.

La CSP a un lien avec le FED, les projets développés dans le cadre de la CSP recevant du FED une forme de "bonus" de l'ordre de 10%.

Beaucoup reste pourtant à faire dans la CSP. Il reste à préciser trois choses:

- les règles de fonctionnement,
- la gouvernance des projets,
- les modalités de suivi des engagements (séquençage réaliste des engagements).

On n'y est pas encore, mais d'ici juillet on devrait avoir les éléments.

Un gros sujet demeure, celui de l'association des "tiers". C'est un véritable enjeu, il rejoint la question du Brexit...

Il y a un cadre, il y a de l'argent... cela intéresse nos partenaires. Les Américains ont été contre le FEDef, on se souvient de l'invective du Secrétaire général de l'OTAN... Pour certains, il est hors de question que les entreprises américaines ne puissent profiter du FEDef.

Pour nous, il s'agit de l'argent du contribuable européen, qui doit profiter à l'industrie européenne, même si la structure intégrée de certaines sociétés doit être prise en compte. D'où l'importance de clarifier les règles du FEDef pour pouvoir y associer des "tiers" sans pour autant siphonner et les fonds et la logique des outils mis en place.

Il y a là plusieurs types d'intérêts et donc plusieurs approches ; d'ici la fin de l'année on devrait voir les choses se mettre en place.

● **Le Fonds européen de défense (FEDef)**

C'est une véritable innovation. La Commission y a mis tout son poids. Depuis le 30 novembre 2017, on est dans une phase « de mise en œuvre opérationnelle, l'objectif étant d'avoir les premiers projets financés en 2019.

2019-2020 constituera une période courte pour voir comment les choses se passent. Mais nous sommes déjà sur une autre phase puisque la Commission a proposé ce que nous attendions : un nouveau FEDef dans le prochain cadre financier pluriannuel avec des montants beaucoup plus substantiels que sur la période "test".

Il y a actuellement deux volets dans le FED :

Un volet 'recherche', lancé en avril 2017, avec l'Action préparatoire pour la recherche de défense (APRD) doté de 90 millions sur 3 ans.

Un volet 'capacités', un peu plus en retard. Le 7 juin 2017, la Commission a proposé un projet de règlement relatif à un Programme européen de l'industrie de défense (PEDID) doté de 500 millions sur 2 ans. On vise là des projets capacitaires collaboratifs concernant la phase de développement. Ce sont les spécificités techniques, les études de faisabilité, les prototypes et les essais.

En novembre 2017, nous avons réussi à faire que ce règlement soit adopté par le Conseil et le Parlement européen. Nous y sommes parvenus en moins d'un an, ce qui est assez exceptionnel étant donné les circuits européens. Le Conseil a adopté en décembre 2017. La Commission, grâce notamment à la rapporteure, Mme Grossetête, qui a fait un travail remarquable, va permettre de voir les premiers projets financés en 2019.

Il y a aussi dans le FEDef un volet moins connu, un peu plus difficile, nommé la "boîte à outils financière". (financial tool box). Il s'agit d'un élément intéressant, important, dans cette "révolution copernicienne" dont nous sommes en train de parler. La Commission a la volonté de diversifier les sources et les moyens de financements. Elle a proposé, nous y étions plutôt favorables, des instruments financiers qui ont déjà fait leurs preuves dans le domaine civil. On parle prêt, garantie, capital risque dans le domaine de la défense, où c'est assez inhabituel.

Il est aussi prévu d'avoir une meilleure synchronisation entre les investissements de la Banque européenne d'investissement (BEI) et le FEDef.

Outre-Rhin, les autorités sont hostiles à l'idée de mobiliser des fonds publics européens sur des produits dont on ne connaît pas bien l'effet de levier, le portage et autre. Les Allemands restent dans une approche extrêmement "budgétaire". Le groupe d'experts mis en place depuis quelques mois progresse. On espère avoir dans les prochaines semaines une proposition de la Commission et du SEAE, une sorte de "non-papier" ouvrant des possibilités aux États membres.

L'innovation est encore plus visée dans les prochaines orientations financières. La Commission a proposé un nouveau FEDef, post-2020, qui devrait "fusionner" les 2 volets, recherche/capacité, selon une approche intégrée permettant de travailler sur l'ensemble du cycle de développement.

Sur 7 ans, le programme 'recherche' est doté de 4.1 milliards, le nouveau PEDID 'capacitaire' de 8.9 milliards.

Dans le domaine de la défense, on a travaillé très longtemps sur des bases juridiques inter-gouvernementales. Désormais ces bases juridiques sont aussi communautaires. On parle de marché intérieur, d'industrie, de recherche, de coopération...

La première analyse est sortie il y a 2 jours : il y a des règles communes pour ces 2 volets, sur les critères d'éligibilité, critères de sélection, les instruments financiers, le taux de financement, la gouvernance, l'évaluation...

Il convient d'observer le renforcement du rôle de la Commission. Quel sera le rôle accordé aux États membres? Nous avons par exemple imposé dans le cadre PEDID ou APRD, 2019-2020, ce qu'on appelle une "double comitologie", c'est-à-dire qu'il y ait à la fois un comité géré par la Commission mais aussi un comité "d'experts" des États membres, sur l'adoption du programme de travail mais également sur la liste des projets qui seraient financés. Dans la nouvelle formule, la Commission ne propose de garder cette double comitologie que pour le volet capacitaire et l'exclut pour la recherche.

À titre d'illustration : le rôle de l'AED (Agence européenne de défense). Nous avons obtenu que dans le comité de programme, l'AED puisse donner un avis : elle ne sera plus qu'observatrice. Cela reste un projet, qui devra encore être négocié. Mais c'est assez symptomatique de la volonté de la Commission de jouer son rôle et d'utiliser l'ensemble des outils à sa disposition.

Il y a des choses très positives : on parle de technologies de rupture...

Il y a des points de vigilance : le transfert des droits de propriété intellectuelle, l'abandon des règles de double comitologie... Il y a par exemple une clause 'éthique'. Le mot est compliqué et tous n'y mettent pas le même contenu. Certains y voient un moyen de contrôler le financement, les autorisations d'exportation... C'est un des enjeux pour nous, pour les industriels, de ne pas avoir à l'avenir de contraintes liées à l'utilisation des produits qui seraient développés via des financements FEDef.

Un autre sujet est le nombre d'entités qui doivent composer un consortium pour pouvoir bénéficier du FEDef. On est passé de 2 à 3, ce qui a quelques conséquences...

Le bilan: ce qui a marché, ce qui n'a pas marché.

- CSP, FEDef, CARD sont lancés. On devrait avoir de premiers résultats en 2018-2019, c'est donc positif.

- ATHENA : cela a beaucoup moins bien marché, en raison d'un blocage initial avec les Allemands. Finalement un accord sur le financement des groupements tactiques de l'UE a été obtenu. La prise en charge d'une partie des coûts de transports et de stocks initiaux pour les EUFOR. Il demeure un blocage britannique.

Il y a également des sujets qui n'ont pas été portés par la France mais qu'il est important de mentionner, celui par exemple de la PSDC civile, ambition allemande. Il y a un vrai problème autour de la mise à disposition de personnels. La mise à disposition de policiers ou gendarmes, dans le contexte de sécurité intérieure en France (menace terroriste, etc.) est compliquée. Une solution a été trouvée, un compromis, mais sans engagement automatique de mise à disposition d'hommes et de moyens. On se dirige donc vers des petites briques, importantes certes, comme l'amélioration de la planification des missions, des stocks de matériels pour les opérations... mais qui ne permettront pas encore de mettre le 'civil' au niveau du 'militaire'.

On est donc au milieu du gué: beaucoup a été fait, beaucoup reste à faire. Regardons l'avenir: on peut voir devant nous des facteurs de "facilitation" et des facteurs de "complication".

- Le Brexit : il est à la fois facteur de "facilitation" et de "complication". Paradoxalement il a été un déclencheur pour que les États membres se saisissent plus solidement et de manière plus déterminée de la question de la défense.

Avec le Royaume-Uni, membre du Conseil de sécurité de l'ONU, Etat doté de l'arme nucléaire, nous avons une coopération effective, extrêmement soudée, une culture opérationnelle commune, une entreprise intégrée commune (MBDA)... Il n'y a pas beaucoup d'États dans l'UE ayant les capacités britanniques avec lesquels nous pouvons, nous savons travailler, au "claquement de doigt". Néanmoins, le rôle des Britanniques sur la PSDC, opérations civiles ou militaires, était et reste relativement modeste. La première initiative franco-britannique dans le domaine européen fut celle, ô combien essentielle, déclenchée par Chirac et Blair à Saint Malo. Défaire un édifice aussi ancien et aussi intriqué n'est pas facile.

Les Britanniques se sont lancés dans une offensive de charme et ont proposé une association extrêmement étroite avec l'UE dans les domaines PESC et PSDC. Ils proposent de mettre à disposition des OHQ, de contribuer à des opérations, ce qui est ironique car ils ne l'ont pas fait depuis un certain temps...

La réalité est que nous avons intérêt à avoir une coopération assez étroite avec les Britanniques, dans les domaines de la sécurité au sens large, affaires extérieures et défense. Mais il faut garder à l'esprit que le Royaume-Uni restera un Etat tiers, qu'il ne pourra pas avoir accès en particulier aux processus de décision. Il propose actuellement des experts détachés dans l'ensemble des institutions, qui peuvent être consultés de manière tellement régulière que cela devient une participation à la prise de décision.

La Commission, et plus encore Mme Mogherini, est en faveur d'une refonte complète de l'association des tiers à la PSDC. Le calendrier est un peu "malheureux" puisqu'on est à la fois en pleine discussion sur le Brexit et sur le cas des tiers. Il y aura probablement du "sur mesure" mais il faut faire attention à ne pas perdre le cap. Les Britanniques ne montrent pas toutes leurs cartes et quand ils les montrent, ils ne respectent pas toujours les principes qu'ils ont contribué, en tant qu'Etat membre, à édicter.

- Le rôle de la Commission : c'est un des sujets qui va nous mobiliser. Vous savez que la Commission va créer en son sein une DG-défense et sécurité. Cette DG aura la responsabilité du FEDef, comment les États membres seront-ils associés, quelle sera la gouvernance de ces questions, de ces fonds?
- L'Initiative européenne d'intervention (IEI), annoncée le 26 Septembre 2017, lors du discours à la Sorbonne du Président de la République, discours très ambitieux sur l'Europe de la défense:
 - > culture stratégique commune,
 - > force conjointe d'intervention,
 - > doctrine d'emploi commune,
 - > budget commun de la défense,
 - > académie européenne du renseignement.

C'est une initiative à traité(s) constant(s). Au début, du point de vue français, il s'agit aussi d'une sorte de réaction à l'évolution de la CSP devenue "inclusive" à 25, où tout le monde vient va avec un projet...

L'idée est qu'il faut compléter cette approche inclusive, en se concentrant sur l'opérationnel, en se concentrant sur les besoins des armées en opération. Certes, c'est un peu un "qui m'aime me suive!" mais il répond à un véritable besoin de coopération opérationnelle.

Quand la France est partie au Sahel, elle était un peu seule, non pas parce que les Etats ne comprenaient pas l'intérêt opérationnel, mais bien plutôt parce que manquaient les mécanismes et réflexes qui permettent de mobiliser immédiatement d'autres partenaires. C'est à partir de ce constat que l'IEI a été lancée, ciblant des Etats qui étaient capables et volontaires. Neuf ont été identifiés, avec des capacités générales de projection ou encore des capacités de « niche », je pense aux Estoniens.

Les Allemands nous ont reproché de faire quelque chose vu comme concurrent à la CSP. Ce n'est pas concurrent, c'est complémentaire. En réalité, on pourra imaginer peut-être de reverser dans la CSP des projets lancés dans l'IEI mais l'approche est différente. L'IEI n'est ni dans l'OTAN, ni dans l'UE, ni dans une coalition ad hoc, elle ne force pas les Etats à intervenir mais cela donne les réflexes, les procédures nécessaires, les scénarios, les évaluations...

Une lettre d'intention devrait être signée le 25 juin, en marge du conseil Affaires étrangères ou dans les quelques semaines qui suivront. Le Danemark est dans l'IEI, mais n'est pas dans la PSDC et il est donc difficile de l'intégrer dans la CSP. Vous avez les Britanniques. Certains y ont vu le moyen de les rattacher à l'UE de la Défense... Quand ils seront Etat tiers, il sera difficile de les intégrer à la CSP. Il pourra également y avoir des Norvégiens.

En conclusion, il convient de s'interroger sur les **nouveaux défis** des prochains mois et des prochaines années: le Cadre financier pluriannuel (CFP), avec une rubrique défense & sécurité, mais aussi, hors-budget, le "Fonds européen de paix" (FEP). Ce dernier sera utile car je ne donnerais qu'un exemple : l'UE conduit une belle mission de formation en République centrafricaine, EUTM-RCA, mais n'a pas les moyens de financer les équipements des forces que nous avons formées. Ce seront donc des matériels russes. C'est l'idée de faire à un niveau plus important et avec des matériels allant jusqu'au légal ce que fait la facilité africaine de paix (FAP).

La Commission veut intégrer ce mécanisme dans ATHENA, ce que nous refusons.

Dans ce contexte :

Comment préserver les spécificités du secteur de la défense?

Comment mettre en œuvre les propositions du Président de la République?

Comment régler la question du contrôle des exportations?

Comment faire que s'impliquent les industriels, avec leurs logiques propres?

Comment traiter les tiers et établir une "préférence" européenne?

Comment gérer la cohérence de toutes ces initiatives (CARD ↔ FED ↔ utilisation en opérations)?

Comment faire vivre la PSDC?