

N° 305

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 février 2020

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1)*  
*sur la proposition de résolution européenne présentée au nom de la commission des*  
*affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement, sur le **Fonds***  
**européen de la défense,**

Par M. Cédric PERRIN,

Sénateur

## et TEXTE DE LA COMMISSION

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Christian Cambon, président ; MM. Pascal Allizard, Bernard Cazeau, Olivier Cigolotti, Robert del Picchia, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Pierre Laurent, Cédric Perrin, Gilbert Roger, Jean-Marc Todeschini, vice-présidents ; Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, M. Olivier Cadic, secrétaires ; MM. Jean-Marie Bockel, Gilbert Bouchet, Michel Boutant, Alain Cazabonne, Pierre Charon, Mme Hélène Conway-Mouret, MM. Édouard Courtial, René Danesi, Gilbert-Luc Devinaz, Jean-Paul Émorine, Bernard Fournier, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, MM. Jean-Louis Lagourgue, Robert Laufoaulu, Ronan Le Gleut, Jacques Le Nay, Rachel Mazuir, François Patriat, Gérard Poadja, Ladislav Poniatowski, Mmes Christine Prunaud, Isabelle Raimond-Pavero, MM. Stéphane Ravier, Hugues Saury, Bruno Sido, Rachid Temal, Raymond Vall, André Vallini, Yannick Vaugrenard, Jean-Pierre Vial, Richard Yung.*

**Voir le numéro :**

**Sénat : 298 (2019-2020)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
AVANT-PROPOS .....	7
EXPOSÉ GÉNÉRAL .....	9
A. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU FEDEF.....	9
B. L'OBJET DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION .....	10
1. <i>La montant de l'enveloppe pluriannuelle de crédits</i> .....	10
2. <i>Le souci de l'efficacité industrielle, au service du besoin opérationnel</i> .....	11
3. <i>La nécessaire préférence européenne</i> .....	11
4. <i>La place du Royaume-Uni dans la défense européenne</i> .....	12
CONCLUSION .....	13
EXAMEN EN COMMISSION.....	15
TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION.....	23
LA RÉOLUTION EN CONSTRUCTION .....	31



## L'ESSENTIEL

La Commission européenne a proposé la création d'un Fonds européen de la défense (FEDef) pour financer la R&T et R&D en matière de défense, doté de 13 milliards d'euros pour la période 2021-2027.

La présidence finlandaise du Conseil a prévu de diviser par deux cette enveloppe.

La question sera tranchée lors du Conseil européen du 20 février.

C'est dans ce contexte que la commission des affaires étrangères et de la défense a adopté une proposition de résolution européenne tendant à demander au Gouvernement de **rétablir les crédits du FEDef à 13 milliards d'euros**.

La proposition de résolution insiste aussi sur la nécessité :

- que ce dispositif respecte pleinement la **préférence européenne** ;
- qu'il repose sur une **logique d'efficacité industrielle** et d'adéquation aux besoins opérationnels des armées européennes, et non sur des logiques de retour industriels pour les États membres ;
- qu'un **statut spécifique** soit prévu pour le **Royaume-Uni**, qui est un des principaux contributeurs à la défense européenne.



*« Le Fonds européen de la défense vise à favoriser la compétitivité et la capacité d'innovation de la base industrielle et technologique de l'UE dans le domaine de la défense en soutenant les activités de R&D axées sur la défense »<sup>1</sup>.*

*« L'objectif général du Fonds est de renforcer la compétitivité, l'efficacité et la capacité d'innovation de l'industrie européenne de la défense, en soutenant des actions collaboratives et la coopération transfrontière entre les entités juridiques de toute l'Union, y compris les PME et les entreprises à moyenne capitalisation, et en favorisant une meilleure exploitation du potentiel industriel de l'innovation, de la recherche et du développement technologique à chaque étape du cycle de vie industriel, contribuant ainsi à l'autonomie stratégique de l'Union. Le Fonds devrait également contribuer à la liberté d'action et à l'autonomie de l'Union, notamment sur le plan technologique et industriel »<sup>2</sup>.*

---

<sup>1</sup> Proposition de règlement COM (2018) 476 établissant le Fonds européen de la défense.

<sup>2</sup> Proposition de règlement COM (2018) 476 précité, art. 3.



## EXPOSÉ GÉNÉRAL

La proposition de résolution européenne de Mme Gisèle Jourda et M. Cyril Pellevat traite un sujet de la plus grande importance : le Fonds européen de défense (FEDef) et, à travers lui, la question de l'autonomie stratégique européenne.

Cette proposition de résolution s'inscrit pleinement dans la suite des travaux de la commission des affaires étrangères et de la défense, et plus particulièrement du rapport de M. Ronan Le Gleut et Mme Hélène Conway-Mouret sur la défense européenne<sup>1</sup>. Ce rapport présentait de façon détaillée le fonctionnement du FEDef et les enjeux de sa création et de son financement<sup>2</sup>.

### A. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU FEDEF

Il convient de rappeler brièvement ces enjeux : il s'agit de favoriser la consolidation d'une base industrielle et technologique de défense (BITD) européenne. Le FEDef est un dispositif de cofinancement de la R&T et de la R&D en matière de matériels de défense<sup>3</sup>. Il a trois caractéristiques principales :

- il a un effet accélérateur de l'investissement en matière d'industrie de défense, puisqu'il produit un effet de levier sur des projets stratégiques. En effet, pour bénéficier du financement européen, les entreprises des Etats membres doivent elles-mêmes investir ;

- deuxièmement, c'est un agrégateur de partenaires de différents Etats-membres. Pour être éligible au FEDef, un projet doit regrouper des entreprises d'au moins trois Etats-membres ;

- par ailleurs, le financement favorise les projets qui répondent aux priorités définies de la coopération structurée permanente en matière de défense (CSP) et qui associent les PME et ETI, à travers un bonus de financement en fonction de la part des PME/ETI dans le projet candidat.

Il s'agit d'une approche révolutionnaire, car c'est la première fois que l'Union européenne finance directement des actions dans le domaine de la défense. Un des apports les plus originaux et utiles du FEDef est d'associer des pays qui n'ont pas, pour l'instant, de BITD forte. Avec la nécessité d'avoir au moins trois pays et l'incitation à inclure des PME dans le

---

<sup>1</sup> Rapport du Sénat n° 626 (2018-2019) de M. Ronan Le Gleut et Mme Hélène Conway-Mouret : Défense européenne : le défi de l'autonomie stratégique.

<sup>2</sup> Rapport n° 626 précité, pp. 47-58.

<sup>3</sup> Le projet de la Commission européenne prévoyait 4,1 milliards d'euros pour la R&T et 8,9 milliards pour la R&D.

projet, le dispositif permet d'intégrer progressivement des pays sans grandes entreprises de défense dans des projets majeurs.

## ***B. L'OBJET DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION***

### **1. La montant de l'enveloppe pluriannuelle de crédits**

L'objet principal de la proposition de résolution est la question du financement de ce nouveau fonds. **La proposition initiale de la Commission européenne**, validée sur ce point par le Parlement européen, était de doter le FEDef de **13 milliards d'euros (en euros courants)** sur la période 2021-2027. Ce chiffre correspond à environ **11,5 milliards d'euros en euros constants** de 2018.

Mais la présidence finlandaise du Conseil a présenté une **proposition de financement réservant seulement 6 milliards d'euros** pour le FEDef sur la période. C'est donc une **remise en cause majeure du projet**, puisqu'elle reviendrait à réduire de moitié les crédits. Outre le montant des crédits lui-même, il y a aussi le **signal politique très négatif** que ce montant adresserait, qui reviendrait à déjuger la Commission quant à la nécessité de défendre et promouvoir l'autonomie stratégique européenne, notamment en matière de défense.

**Ce niveau est donc inacceptable, et il est essentiel que le Sénat exprime la position du Parlement français sur ce point.**

Pour mettre ces chiffres en perspective, il convient de rappeler les ordres de grandeur, en particulier dans le contexte du Brexit : les États-Unis dépensent chaque année, en R&T, R&D et achats d'équipements, environ 160 milliards. Dans le même temps, l'Union à 28 dépensait 40 milliards, soit 4 fois moins. Sur ces 40 milliards, un quart environ correspond à l'effort français, un quart à l'effort britannique, et les 20 milliards restant... aux 26 autres pays. On voit bien qu'après le Brexit, il est indispensable d'avoir un effort plus important des autres pays de l'Union. Le FEDef amorce cette dynamique. Revoir ses crédits à la baisse, c'est briser un élan qui commence tout juste. C'est pour éviter cela que la proposition de résolution appelle le Gouvernement à défendre la proposition initiale de 13 milliards d'euros courants. De ce point de vue, on peut remarquer la convergence des analyses au sein du Sénat, puisque la rédaction retenue par la commission des affaires européennes reprend les positions exprimées publiquement par la commission des affaires étrangères et de la défense début décembre, en affirmant que cette réduction à 6 milliards « serait un contresens politique, un contresens économique et un contresens stratégique ».

## **2. Le souci de l'efficacité industrielle, au service du besoin opérationnel**

Outre la question fondamentale du montant des crédits du FEDef, la proposition de résolution aborde plusieurs autres aspects, en droite ligne avec les positions traditionnelles de notre commission.

Tout d'abord, la proposition de résolution réaffirme la position constante de la commission des affaires étrangères et de la défense, et plus particulièrement de ses rapporteurs pour avis sur le programme budgétaire 146, sur les programmes d'armements. Cette position consiste à affirmer que les programmes de coopération européenne en matière d'armement doivent être guidés par l'efficacité industrielle et la bonne adéquation aux besoins opérationnels de nos armées, et non par la logique du retour industriel, qui a fait tant de mal aux grands programmes européens par le passé, l'exemple le plus fameux étant naturellement les difficultés de l'A400 M.

De ce point de vue, l'approche de la Commission européenne est intéressante, en ce qu'elle fixe, parmi les critères de choix des candidats, la **contribution du projet à l'autonomie stratégique européenne**. Il y a donc une légitime préoccupation d'efficacité stratégique de la dépense. D'autre part, l'originalité du dispositif est d'agrèger les pays participants en amont, dans la constitution du projet. Pour être retenu, le projet devra être jugé meilleur que les projets concurrents. Il ne suffira donc pas d'ajouter des pays participants pour recevoir les crédits.

## **3. La nécessaire préférence européenne**

Comme cela avait été écrit par Hélène Conway-Mouret et Ronan Le Gleut dans leur rapport sur la défense européenne<sup>1</sup>, il n'est pas envisageable que l'argent des contribuables européens bénéficie à la recherche/développement d'entreprises non européennes. Cela semble évident, mais cela va assurément mieux en le disant.

Le FEDef prévoit essentiellement deux cas dans lesquels des entreprises de pays tiers puissent bénéficier de ses crédits : le cas des pays associés à l'Union européenne, dans le cadre de l'Espace économique européen (EEE) ; et le cas des entreprises dont la participation est nécessaire, « à condition qu'elle ne compromette pas les intérêts de l'Union et de ses Etats membres en matière de sécurité »<sup>2</sup>. A cette fin, trois garanties sont exigées par le règlement sur le FEDef : l'obligation pour l'entreprise de garantir la sécurité de ses approvisionnements ; l'interdiction pour l'entreprise de faire sortir les droits de propriété intellectuelle de l'Union, ou de les faire rentrer dans le champ d'un système de protection extérieur à l'Union, tel le dispositif ITAR

---

<sup>1</sup> Rapport n° 626 (2018-2019) précité, p. 54.

<sup>2</sup> Proposition de règlement COM (2018) 476 précité, art. 10.

américain ; et l'interdiction de faire sortir de l'Union des informations classifiées.

#### 4. La place du Royaume-Uni dans la défense européenne

Le poids aujourd'hui considérable du Royaume-Uni dans l'industrie de défense européenne a été rappelé. Naturellement, nul ne peut présumer de ce que donneront les difficiles négociations à venir entre l'Union et le Royaume-Uni. Mais du moins est-il important de rappeler que **le Royaume-Uni est et devra rester un partenaire de premier plan en matière de défense et de sécurité**. Certes, à l'impossible nul n'est tenu, et personne ne pourrait empêcher les Britanniques d'affaiblir ce lien-là également, si c'est le choix qu'ils devaient faire. Mais il faut souhaiter que ce cas de figure puisse être évité, dans l'intérêt du Royaume-Uni et des 27.

La proposition de résolution évoque la nécessité de « maintenir une coopération solide, étroite et privilégiée entre l'Union et le Royaume-Uni en matière de défense et de sécurité ».

La commission des affaires étrangères et de la défense était allée sensiblement plus loin il y a quelques mois dans le rapport sur la défense européenne, en souhaitant qu'un « *statut spécifique puisse être réservé au Royaume-Uni du point de vue du FEDef, et plus généralement des questions de sécurité et de défense de l'Europe* »<sup>1</sup>.

Sur la proposition de son rapporteur, la commission des affaires étrangères et de la défense a donc adopté un amendement en ce sens.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 626 (2018-2019) précité, p. 57.

## CONCLUSION

De l'avis de la plupart des spécialistes de ce sujet, le FEDef pourrait, s'il prospère, constituer un tournant majeur pour la défense européenne. Mais pour cela, il faut que l'élan créé par l'initiative de la Commission européenne ne soit pas brisé par la réduction immédiate des ambitions. A travers ce dossier, c'est la volonté d'accéder à une véritable autonomie stratégique européenne qui se mesure. Cela explique pourquoi le Sénat appelle le Gouvernement à défendre cette ambition, et les crédits qui l'expriment.



## EXAMEN EN COMMISSION

*Réunie le mercredi 5 février 2020, sous la présidence de M. Christian Cambon, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Cédric Perrin et du texte sur la proposition de résolution européenne sur la proposition de Règlement du Parlement Européen et du Conseil établissant le Fonds européen de la défense COM-2018-476 final.*

**M. Christian Cambon, président.** - Notre programme de ce matin nous amène d'abord à nous prononcer sur la proposition de résolution européenne relative au Fonds européen de défense ; puis nous avons deux auditions importantes, celle de Jean-Pierre Chevènement, en prévision du déplacement de notre commission à Moscou, et celle du chef d'état-major des armées, sur le bilan et les perspectives de l'opération Barkhane.

De plus, nous entendrons, cet après-midi, Mme Isabelle Hudon, ambassadrice du Canada en France, sur l'accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada (CETA), dans le cadre d'une audition commune avec la commission des affaires économiques et la commission des affaires européennes.

**M. Cédric Perrin, rapporteur.** - Nous revenons aujourd'hui, avec la proposition de résolution européenne qui nous est soumise, sur un sujet de la plus grande importance : le Fonds européen de la défense (FEDef) et, par ce biais, la question de l'autonomie stratégique européenne.

Je veux tout d'abord saluer le travail de nos deux collègues au sein de la commission des affaires européennes, Gisèle Jourda et Cyril Pellevat, auteurs de la proposition de résolution qui a été adoptée hier après-midi par cette commission. Nous avons pu échanger en amont sur ce sujet, de façon à avoir une démarche pleinement coordonnée, afin que le Sénat s'exprime d'une seule voix, forte.

La proposition de résolution que nous examinons s'inscrit en effet pleinement dans la suite des travaux de notre commission, et plus particulièrement du rapport de nos collègues Ronan Le Gleut et Hélène Conway-Mouret sur la défense européenne. Ce rapport nous présentait de façon détaillée le fonctionnement du FEDef et les enjeux de sa création et de son financement.

Je rappellerai brièvement ces enjeux : il s'agit de favoriser la consolidation d'une base industrielle et technologique de défense (BITD) européenne. Le FEDef est un dispositif de cofinancement de recherche et technologie (R&T) et de recherche et développement (R&D) en matière de matériels de défense.

Le FEDef a trois caractéristiques principales.

En premier lieu, il a un effet accélérateur de l'investissement en matière d'industrie de défense, puisqu'il suscite un effet de levier sur des projets stratégiques. En effet, pour bénéficier du financement européen, les États membres, c'est-à-dire leurs entreprises, doivent eux-mêmes investir. Il s'agit pour l'essentiel d'un cofinancement et non pas d'une logique de financement complet, comme cela peut être le cas dans les programmes d'études amont français.

En second lieu, c'est un agrégateur de partenaires issus de différents États membres ; pour être éligible au FEDef, un projet doit regrouper des entreprises issues d'au moins trois États membres.

En troisième lieu, enfin, le financement favorise les projets qui répondent aux priorités définies de la coopération structurée permanente (CSP) en matière de défense et qui associent les PME et ETI, avec un bonus de financement en fonction de la part des PME et des ETI dans le projet candidat.

Un des intérêts de cette approche révolutionnaire - c'est la première fois que l'Union européenne finance directement des actions dans le domaine de la défense - consiste à associer des pays qui n'ont pas, pour l'instant, de BITD forte. Avec la nécessité d'avoir au moins trois pays et l'incitation à associer des PME, le dispositif permet d'intégrer progressivement des pays sans grandes entreprises de défense dans des projets majeurs.

Je ne serai pas plus long sur ce dispositif, afin d'en venir à l'objet principal de la proposition de résolution, qui est la question du financement. La proposition initiale de la Commission européenne, validée sur ce point par le Parlement européen, était de doter le FEDef de 13 milliards d'euros, en euros courants, sur la période 2021-2027. Ce chiffre correspond à environ 11,5 milliards d'euros en euros constants de 2018.

Toutefois, la présidence finlandaise du Conseil a présenté une proposition de financement affectant seulement 6 milliards d'euros pour le FEDef sur la période. C'est une remise en cause majeure du projet, puisqu'elle reviendrait à réduire de moitié les crédits. Outre le niveau des crédits lui-même, ce montant envoie aussi un signal politique, qui revient à déjuger la Commission quant à la nécessité de défendre et de promouvoir l'autonomie stratégique européenne, notamment en matière de défense.

Cette proposition à six milliards est donc inacceptable, et il est essentiel que le Sénat exprime la position du Parlement français sur ce point.

Certains analystes diront peut-être que 6 milliards d'euros, ce n'est pas rien ; certes, mais il faut se souvenir que nous parlons d'une enveloppe pluriannuelle courant sur sept ans - de 2021 à 2027 - ; cela revient donc à moins de 1 milliard d'euros par an.

Rappelons, pour mettre ces chiffres en perspectives, les ordres de grandeur des dépenses de R&T, R&D et achats d'équipements, en particulier dans le contexte du Brexit. Les États-Unis dépensent chaque année environ 160 milliards. Dans le même temps, l'Union à vingt-huit dépensait 40 milliards, soit quatre fois moins. Sur ces 40 milliards, un quart environ correspond à l'effort britannique, un quart à l'effort français, et les 20 milliards restant aux vingt-six autres pays.

On le voit bien, le Brexit rend indispensable un effort plus important des autres pays de l'Union. Le FEDef amorce cette dynamique, mais revoir ses crédits à la baisse, c'est briser un élan qui commence tout juste. Nous devons l'éviter, c'est pourquoi la proposition de résolution appelle le Gouvernement à défendre la position initiale de 13 milliards d'euros courants. De ce point de vue, je me réjouis que la rédaction de nos collègues de la Commission européenne reprenne les positions exprimées par notre commission début décembre, en affirmant que cette réduction à 6 milliards « serait un contresens politique, [...] un contresens économique et un contresens stratégique ».

Outre la question fondamentale du montant des crédits du FEDef, la proposition de résolution aborde plusieurs autres aspects. Je voudrais revenir plus particulièrement sur trois d'entre eux, qui sont en droite ligne avec les positions traditionnelles de notre commission.

Premier point, la proposition de résolution réaffirme notre position constante sur les programmes d'armements : ceux-ci doivent être guidés par l'efficacité industrielle et la bonne adéquation aux besoins opérationnels de nos armées, et non par la logique du retour industriel, qui a fait tant de mal aux grands programmes européens par le passé, l'exemple le plus fameux étant naturellement les difficultés de l'A400 M. De ce point de vue, l'approche de la Commission européenne est intéressante, car elle fixe, parmi les critères de choix des candidats, la contribution du projet à l'autonomie stratégique européenne. Il y a donc une légitime préoccupation d'efficacité stratégique de la dépense. D'autre part, l'originalité du dispositif est d'agrèger les pays participants en amont, dans la constitution du projet. Pour être retenu, le projet devra être jugé meilleur que les projets concurrents. Il ne suffira donc pas d'additionner des pays participants pour recevoir les crédits.

Deuxième point : la préférence européenne. Cela avait été clairement écrit par Hélène Conway-Mouret et Ronan Le Gleut dans leur rapport, mais il est toujours utile de le répéter : il n'est pas question que l'argent des contribuables européens bénéficie à la recherche et au développement d'entreprises non européennes. Cela semble évident, mais cela va assurément mieux en le disant...

Le FEDef prévoit essentiellement deux cas dans lesquels des entreprises de pays tiers pourront bénéficier de ces crédits : le cas des pays

associés à l'Union européenne, dans le cadre de l'Espace économique européen (EEE) ; et le cas des entreprises dont la participation est nécessaire « à condition qu'elle ne compromette pas les intérêts de l'Union et de ses États membres en matière de sécurité ». À cette fin, trois garanties sont exigées par le règlement sur le FEDef : l'obligation pour l'entreprise de garantir la sécurité de ses approvisionnements, l'interdiction pour l'entreprise de faire sortir les droits de propriété intellectuelle de l'Union ou de les faire rentrer dans le champ d'un système de protection extérieur à l'Union, à l'instar du dispositif américain ITAR, et l'interdiction de faire sortir de l'Union des informations classifiées.

Troisième sujet sur lequel je souhaitais insister : la place particulière du Royaume-Uni. J'ai rappelé le poids aujourd'hui considérable du Royaume-Uni dans l'industrie de défense européenne - 10 milliards par an. Nous ne pouvons pas présumer de ce que donneront les difficiles négociations à venir entre l'Union et le Royaume-Uni, mais il est en tout état de cause important de rappeler que le Royaume-Uni est et devra rester un partenaire de premier plan en matière de défense et de sécurité. Naturellement, à l'impossible nul n'est tenu, et nous ne pourrions pas empêcher les Britanniques d'affaiblir ce lien, s'ils le souhaitent, mais il faut tâcher de l'éviter, dans l'intérêt du Royaume-Uni et des Vingt-sept.

La proposition de résolution évoque la nécessité de « maintenir une coopération solide, étroite et privilégiée en matière de défense et de sécurité entre l'Union et le Royaume-Uni ». C'est une affirmation utile, mais notre commission était allée sensiblement plus loin, voilà quelques mois, dans le rapport sur la défense européenne, visé du reste par la proposition de résolution, en souhaitant qu'un « statut spécifique puisse être réservé au Royaume-Uni du point de vue du FEDef, et plus généralement des questions de sécurité et de défense de l'Europe ».

Il me semble opportun de réaffirmer la position de notre commission sur ce point, et je vous présente donc un amendement en ce sens. Cet amendement COM-1 tend à compléter l'alinéa 54 de la proposition de résolution par les mots « juge à cet égard nécessaire qu'un statut spécifique puisse être réservé au Royaume-Uni pour la participation aux actions financées par le Fonds européen de la défense ».

En effet, notre commission a exprimé à plusieurs reprises, notamment au travers du rapport précité Défense européenne : le défi de l'autonomie stratégique, la nécessité de réserver un statut spécifique au Royaume-Uni en matière de défense et de sécurité, plus particulièrement en ce qui concerne la dimension capacitaire. Il importe de rappeler cette position concernant le FEDef.

Au vu de ces éléments, je vous propose d'adopter la proposition de résolution, afin qu'elle puisse exprimer le large consensus dont le FEDef fait, me semble-t-il, l'objet au Sénat.

**Mme Hélène Conway-Mouret.** - Je remercie Gisèle Jourda de son initiative au sein de la commission des affaires européennes, car il me semble nécessaire que nous allions dans le sens des positions que nous avons déjà exprimées l'année dernière au sein de notre commission. Je voterai donc pour cette proposition de résolution européenne. Le Parlement doit dénoncer cette remise en cause très forte du FEDef, qui est important pour la souveraineté européenne.

Je veux également soutenir l'instauration d'un statut particulier pour le Royaume-Uni, comme Cédric Perrin le préconise. Si ce fonds européen était ouvert à des pays tiers, les États-Unis ont déjà signalé qu'ils seraient intéressés, et on peut penser qu'Israël se manifesterait également. Il faut donc bien spécifier, au travers de ce texte, que l'ouverture attendue vise spécifiquement le Royaume-Uni, via un statut particulier.

Cela dit, ne risque-t-on pas d'ouvrir la voie à des résolutions européennes relatives à toutes les lignes budgétaires ? La diminution de ce fonds est liée, malheureusement, au retrait du Royaume-Uni et la disparition de 15 % du PIB européen ainsi induite aura nécessairement un impact budgétaire sur tous les secteurs. Donc, faisons attention à ne pas défendre de façon sectorielle chaque pré carré.

**Mme Gisèle Jourda.** - Je remercie Cédric Perrin de son exposé sur notre proposition de résolution européenne. Je ne peux que soutenir son amendement, qui vise à revenir à la rédaction initiale du texte, que nous avons soumise hier à la commission des affaires européennes. C'est pour ne pas risquer de gêner le négociateur Michel Barnier que cette commission a adopté hier une rédaction amendée. La défense européenne et le FEDef sont au coeur de nombreux rapports et textes parlementaires et ils représentent un enjeu majeur pour l'Europe, sur laquelle planent de nombreuses menaces, dont celle du terrorisme : nous avons souhaité rappeler les étapes de cheminement dans les visas.

L'amendement s'inscrit donc dans la droite ligne du rapport de Ronan Le Gleut et Hélène Conway-Mouret.

Par ailleurs, la commission des affaires européennes a adopté la semaine dernière par une proposition de résolution européenne relative au cadre pluriannuel, qui mentionne la réduction des crédits alloués à la politique agricole commune (PAC) et au domaine spatial, ce qui répond aux craintes exprimées par Hélène Conway-Mouret.

**M. Pascal Allizard.** - Je voterai pour cette proposition de résolution européenne, que j'ai soutenue, hier, devant la commission des affaires européennes. Deux motifs ont incité cette commission à amender le texte.

D'une part, elle souhaitait éviter d'ajouter une contrainte supplémentaire au négociateur Michel Barnier dans le règlement de la sortie du Royaume-Uni.

D'autre part, elle se demandait si, dans le cadre de nos relations avec l'Allemagne, nous n'aurions pas intérêt à travailler plus dans le sens des accords de Lancaster House ; ainsi, plutôt que de privilégier, en matière de défense, une relation entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, ne serait-il pas plus opportun de renforcer les rapports entre la France et le Royaume-Uni, afin de peser plus efficacement, ensuite, dans nos relations avec l'Allemagne ? Tel était le sens de la suppression de la phrase que l'amendement vise à réintroduire.

Sur le fond, évidemment, nous sommes tous d'accord pour garder des relations privilégiées avec le Royaume-Uni sur ce sujet.

**M. Richard Yung.** - On parle d'un statut spécifique, qui passera sans doute par un accord bilatéral entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. Pour ma part, je pense qu'il faut conserver la dimension européenne de cette relation, car notre discussion, si elle concerne précisément le FEDef, va au-delà : il s'agit de politique européenne de défense. Pour aider le négociateur Michel Barnier et le protéger, nous pourrions insister sur le fait que la coopération spécifique avec l'Union européenne doit se faire « dans le cadre des intérêts industriels et technologiques de l'Union européenne ». Je propose donc cet ajout à la fin de l'amendement.

**M. Pierre Laurent.** - Nous ne soutenons pas cette proposition de résolution européenne, je l'ai déjà indiqué hier à la commission des affaires européennes. En effet, elle est rédigée comme s'il était évident que la montée en puissance du FEDef allait servir l'autonomie stratégique européenne, mais on ne voit pas venir cette autonomie et beaucoup de questions demeurent.

J'ai déjà eu l'occasion de préciser ce que je pense des rapports entre l'ambition de défense européenne et l'OTAN. Nous allons ainsi participer, au printemps, à des manœuvres de l'OTAN - les plus grandes depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale - explicitement dirigées contre la Russie ; je pourrais citer d'autres exemples.

Il y a, en Europe, des pays qui ne veulent pas d'autonomie stratégique et la proposition de résolution européenne n'éclaircit pas cette question. On évoque l'autonomie stratégique européenne sans jamais la définir ; cela pose problème. Par exemple, les Européens n'ont pas été capables de dire quelque chose de fort sur l'annonce américaine relative à la Palestine, mais on continue de parler d'autonomie stratégique européenne.

En matière d'industrie de défense, nous nous dirigeons vers un accroissement des dépenses militaires et vers une intégration plus forte de nos industries de défense sans que soient levées ces ambiguïtés.

Nous ne voterons donc pas cette proposition de résolution européenne.

**M. Cédric Perrin, rapporteur.** - En réponse à Pascal Allizard, il ne faut pas se faire d'illusion sur ce sujet ; le Royaume-Uni sait qu'il est l'une

des rares puissances européennes à pouvoir nous accompagner en opérations extérieures et l'un des deux plus gros investisseurs en matière de défense, et ils ne se priveront pas de le faire valoir lors des négociations.

Pour ce qui concerne les relations avec l'Allemagne, l'amendement montre aussi que ce pays n'est pas notre seul partenaire ; nous pouvons aussi avoir intérêt à travailler avec les Britanniques sur certains dossiers. Cela dit, effectivement, il ne faut pas pour autant être naïf ; les Britanniques sont tout à fait conscients de notre intérêt à travailler avec eux.

Monsieur Yung, nous sommes ici au Sénat français et non dans une institution européenne ; à ce titre, nous nous exprimons sur les objectifs du FEDef et sur les principaux partenaires avec lesquels nous voulons travailler, même si nous conservons à l'esprit la perspective européenne globale.

Madame Hélène Conway-Mouret, la PAC présente sans doute une problématique similaire, mais cela ne rentre pas dans le champ de notre commission.

Enfin, je partage pour partie les propos de Pierre Laurent sur l'autonomie stratégique européenne ; mais y a-t-il une alternative ? En outre, la BITD représente 200 000 emplois en France, ce n'est pas négligeable ! Il faut donc consolider cette base et, pour cela, le FEDef doit être mis en avant. Je rappelle que sur les 40 milliards d'investissements européens annuels dans la défense, la France représente 10 milliards. Les enjeux des 13 milliards du FEDef pour notre BITD sont donc importants.

**M. Christian Cambon, président.** - Nous passons maintenant à l'examen de l'amendement.

## EXAMEN DU TEXTE DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE

### Article unique

**M. Christian Cambon, président.** - L'amendement COM-1 a déjà été présenté.

L'amendement COM-1 est adopté.

*La proposition de résolution européenne est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission, le groupe CRCE et M. Stéphane Ravier votant contre.*



## TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

### **Proposition de résolution européenne sur le fonds européen de la défense**

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu le traité sur l'Union européenne, en particulier ses articles 42 à 46,
- ④ Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en particulier ses articles 310, 311 et 312,
- ⑤ Vu les conclusions du Conseil européen du 20 décembre 2013, du 26 juin 2015, du 15 décembre 2016, du 22 juin 2017, du 28 juin 2018, du 14 décembre 2018 et du 20 juin 2019,
- ⑥ Vu la proposition de résolution européenne du Sénat n° 619 (2015-2016) du 23 mai 2016 sur les perspectives de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), présentée par Mme Gisèle JOURDA et M. Yves POZZO di BORGIO au nom de la commission des affaires européennes du Sénat,
- ⑦ Vu le rapport du Sénat (n° 686, 2015-2016) – 15 juin 2016 – de MM. Jacques GAUTIER et Daniel REINER, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, et la résolution européenne du Sénat n° 160 (2015-2016) du 21 juin 2016 sur les perspectives de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC),
- ⑧ Vu le document intitulé « Vision partagée, action commune : une Europe plus forte – Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne », présenté par la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et vice-présidente de la Commission européenne (HR/VP) le 28 juin 2016,
- ⑨ Vu le document de réflexion sur l'avenir de la défense européenne présenté par la Commission européenne le 7 juin 2017, COM(2017) 315,
- ⑩ Vu le discours du Président de la République Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique, prononcé le 26 septembre 2017 à la Sorbonne,

- ⑪ Vu le rapport d'information de l'Assemblée nationale « L'Europe de la Défense et son articulation avec l'OTAN » (n° 719, quinzième législature) - 22 février 2018 - de MM. Pieyre-Alexandre ANGLADE et Joaquim PUYEO, fait au nom de la commission des affaires européennes,
- ⑫ Vu la proposition de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027, présentée par la Commission européenne le 2 mai 2018, COM(2018) 322 final,
- ⑬ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2018 établissant le Fonds européen de la défense, COM(2018) 476 final,
- ⑭ Vu le règlement (UE) 2018/1092 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 établissant le programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense visant à soutenir la compétitivité et la capacité d'innovation de l'industrie de la défense de l'Union,
- ⑮ Vu la résolution législative du Parlement européen du 18 avril 2019 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds européen de la défense, COM(2018) 476 – C8-0268/2018 –2018/0254(COD),
- ⑯ Vu le rapport d'information du Sénat « Défense européenne : le défi de l'autonomie stratégique » (n° 626, 2018-2019) – 3 juillet 2019 - de M. Ronan LE GLEUT et Mme Hélène CONWAY-MOURET, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées,
- ⑰ Vu le document d'analyse n° 9 de la Cour des comptes européenne « La défense européenne », en date du 16 juillet 2019,
- ⑱ Vu la résolution du Parlement européen du 10 octobre 2019 sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027 et les ressources propres : il est temps de répondre aux attentes des citoyens,
- ⑲ Vu le rapport d'information du Sénat « Brexit : tous perdants » (n° 49, 2019-2020) – 10 octobre 2019 - de MM. Jean BIZET et Christian CAMBON, fait au nom du groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne,

- ⑳ Vu les lettres de mission adressées par la présidente de la Commission européenne le 1<sup>er</sup> décembre 2019 au Haut représentant de l'Union pour la politique étrangère et de sécurité commune/vice-président de la Commission européenne, ainsi qu'au commissaire européen chargé du marché intérieur,
- ㉑ Vu le cadre de négociation du cadre financier pluriannuel assorti de chiffres publié par la présidence finlandaise du Conseil le 5 décembre 2019,
- ㉒ Vu le rapport du Parlement européen sur la mise en œuvre de la politique de sécurité et de défense commune – rapport annuel (2019/2135(INI)) du 11 décembre 2019 de M. Arnaud DANJEAN, au nom de la commission des affaires étrangères,
- ㉓ Vu la proposition de résolution européenne du Sénat n° 273 (2019-2020) du 23 janvier 2020 sur le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne (2021-2027) de MM. Jean BIZET et Simon SUTOUR, au nom de la commission des Affaires européennes,
- ㉔ Considérant que le contexte géostratégique et géopolitique a évolué de manière significative au cours des dernières années et que l'Union européenne doit faire face à de nombreuses menaces, y compris sous des formes nouvelles comme les attaques hybrides ou informatiques ;
- ㉕ Considérant l'importance des coûts des équipements et des coûts de recherche et de développement, en particulier pour les technologies de rupture, dans le secteur de la défense ;
- ㉖ Considérant l'ambition d'autonomie stratégique européenne portée par la « Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne », présentée le 28 juin 2016 par la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et vice-présidente de la Commission européenne (HR/VP) ;
- ㉗ Considérant que cette autonomie stratégique suppose que l'Union européenne renforce sa capacité opérationnelle autonome, sa capacité industrielle à produire les équipements nécessaires à ses forces et sa capacité politique à prendre des décisions opérationnelles lorsque les circonstances l'imposent ;

- ②⑧ Considérant que le renforcement de l'autonomie stratégique européenne repose sur une augmentation des capacités des États membres et de leur budget de défense, ainsi que sur le renforcement de la base industrielle et technologique de défense européenne ;
- ②⑨ Considérant les enjeux particuliers résultant, en matière de défense, du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne ;
- ③⑩ – Concernant l'inclusion du Fonds européen de la défense dans la nouvelle dynamique européenne de défense :
- ③⑪ Observe que les instruments de la politique de sécurité et de défense commune prévus par le traité de Lisbonne ont connu une mise en œuvre progressive au cours des dernières années,
- ③⑫ Prend note de la révision du plan de développement des capacités opérée en 2018, qui intègre le niveau d'ambition plus élevé de l'Union européenne en matière de sécurité et de défense, conformément à la stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne ;
- ③⑬ Considère que l'examen annuel coordonné en matière de défense est un élément important pour structurer le processus européen de planification et renforcer la coopération au niveau de l'Union, en encourageant une plus grande transparence et le partage d'informations par les États membres et en leur permettant d'investir plus efficacement dans la défense ;
- ③⑭ Salue la mise en œuvre effective de la coopération structurée permanente en vue d'une coopération renforcée en matière de sécurité et de défense entre les États membres, qui permet à ceux qui le souhaitent de progresser plus vite sur des projets communs ;
- ③⑮ Se félicite du lancement de l'action préparatoire sur la recherche en matière de défense et du programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense, programmes pilotes dont le Fonds européen de la défense est un prolongement d'une ampleur budgétaire bien plus importante ; affirme la nécessité de tirer les enseignements opérationnels de la conduite de ces deux programmes pilotes pour la mise en œuvre du Fonds européen de la défense, qui vient consolider le pilier budgétaire de la dynamique européenne de défense ;

- ③⑥ Salue la création, au sein de la Commission européenne, d'une nouvelle direction générale de l'industrie de la défense et de l'espace, placée sous l'autorité du commissaire chargé du marché intérieur, qui confirme sur le plan de l'organisation institutionnelle la dynamique européenne de défense ;
- ③⑦ Préconise, pour que cette dynamique européenne de défense produise des résultats efficaces, de renforcer la performance du processus de planification de l'Union européenne et la cohérence des actions des différentes structures impliquées dans ce processus, en tenant compte des observations formulées par la Cour des comptes européenne ;
- ③⑧ – Concernant l'objectif du Fonds européen de la défense :
- ③⑨ Soutient l'objectif général du fonds, tel que défini dans la résolution législative du Parlement européen du 18 avril 2019, visant à renforcer la compétitivité, l'efficacité et la capacité d'innovation du socle technologique et industriel européen de la défense dans toute l'Union, dès lors que ces éléments contribuent de manière importante à l'autonomie stratégique et à la liberté d'action de l'Union, en réduisant sa dépendance à l'égard de sources situées dans des États tiers et en améliorant la sécurité de son approvisionnement ;
- ④⑩ Approuve les objectifs spécifiques visant à soutenir la recherche collaborative afin d'améliorer les performances de futures capacités, ainsi que le développement collaboratif de produits et de technologies se rapportant à la défense, afin de permettre une rationalisation des dépenses consacrées à la défense et d'éviter une fragmentation des produits et des technologies au sein de l'Union ;
- ④⑪ Affirme l'importance de ce fonds pour permettre le financement de technologies de rupture pour la défense ;
- ④⑫ – Concernant les moyens nécessaires pour permettre au Fonds européen de la défense de répondre à l'objectif qui lui est assigné :
- ④⑬ Estime, au regard des objectifs qui précèdent, que les crédits consacrés à la mise en œuvre du fonds européen de la défense présentent une véritable valeur ajoutée européenne ;
- ④⑭ Souligne qu'ils doivent atteindre un niveau suffisant pour exercer un véritable effet de levier ;

- ④5 Déploire vivement les propositions formulées par la présidence finlandaise du Conseil en décembre 2019, qui réduisent de près de moitié l'enveloppe proposée par la Commission européenne pour le Fonds européen de la défense, ce qui le priverait d'une réelle capacité à renforcer la base industrielle et technologique de défense européenne ;
- ④6 Affirme qu'une telle réduction serait un contresens politique, au regard des ambitions affichées par la nouvelle Commission européenne, un contresens économique et un contresens stratégique ;
- ④7 Insiste donc pour consacrer à ce fonds 11,453 milliards d'euros en prix 2018 pour la période 2021-2027, soit 13 milliards d'euros en euros courants, conformément à la proposition initiale de la Commission ;
- ④8 – Concernant les enjeux relatifs à la gestion opérationnelle de ce fonds :
- ④9 Juge nécessaire que les programmes financés par le Fonds européen de la défense répondent aux besoins futurs des armées européennes, plutôt qu'au souci d'assurer un juste retour aux industries nationales, et qu'ils bénéficient à des projets majeurs de recherche ou capacitaires, en cohérence avec l'ambition de renforcer l'autonomie stratégique européenne ;
- ⑤0 Considère néanmoins, au regard du caractère stratégique de la recherche en matière de défense, que les États membres devront être étroitement associés au processus décisionnel pour garantir que les programmes financés par l'Union européenne répondent aux besoins stratégiques de la politique de sécurité et de défense commune et des États membres ;
- ⑤1 Affirme l'importance de la préférence européenne, seule à même de favoriser une réelle autonomie de la base industrielle et technologique de défense européenne, et soutient donc pleinement le principe selon lequel, d'une part, les destinataires et sous-traitants participant à une action financièrement soutenue par le fonds sont établis dans l'Union européenne ou dans un pays associé et ne sont pas soumis au contrôle d'un pays tiers non associé ou d'une entité de pays tiers non associé et, d'autre part, que les infrastructures, installations, biens et ressources de ces destinataires et sous-traitants sont situés sur le territoire d'un État membre ou d'un pays associé pendant toute la durée de l'action, de même que leurs structures exécutives de gestion ;

- ⑤②        Souligne que les dérogations à ce principe, permettant à une entité de pays tiers non associé ou contrôlée par un pays tiers non associé d'être éligible aux crédits du fonds dans les conditions limitatives prévues par la résolution législative du Parlement européen du 18 avril 2019, doivent répondre à des garanties assurant qu'une telle participation ne serait contraire ni aux intérêts de l'Union et de ses États membres en matière de sécurité et défense, ni aux objectifs du fonds ; salue en particulier le régime de protection de la propriété intellectuelle mis en place afin d'éviter que les droits de propriété intellectuelle sortent de l'Union européenne, ainsi que l'interdiction de faire sortir du territoire de l'Union des informations classifiées ; insiste pour que ces dérogations ne compromettent pas l'ambition du fonds et soient limitées au strict nécessaire ;
- ⑤③        Observe que la mise en place de ce fonds ne ferme pas les marchés de défense européens aux entreprises d'États tiers ; invite, dans une logique de réciprocité, à veiller à l'ouverture des marchés de défense d'États tiers aux entreprises européennes ;
- ⑤④        Rappelle qu'il est essentiel de maintenir une coopération solide, étroite et privilégiée en matière de défense et de sécurité entre l'Union et le Royaume-Uni ; juge à cet égard nécessaire qu'un statut spécifique puisse être réservé au Royaume-Uni pour la participation aux actions financées par le Fonds européen de la défense ;
- ⑤⑤        Invite le Gouvernement à faire valoir cette position dans les négociations au Conseil.



## LA RÉOLUTION EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte et visualiser les apports de la commission, le tableau synoptique de la résolution en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppr19-298.html>