



GRUPE DE RECHERCHE
ET D'INFORMATION
SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ

467 chaussée de Louvain
B – 1030 Bruxelles
Tél. : +32 (0)2 241 84 20
Courriel : admi@grip.org
Internet : www.grip.org
Twitter : [@grip_org](https://twitter.com/grip_org)
Facebook : GRIP.1979

Le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) est un centre de recherche indépendant fondé à Bruxelles en 1979.

Composé de vingt membres permanents et d'un vaste réseau de chercheurs associés, en Belgique et à l'étranger, le GRIP dispose d'une expertise reconnue sur les questions d'armement et de désarmement (production, législation, contrôle des transferts, non-prolifération), la prévention et la gestion des conflits (en particulier sur le continent africain), l'intégration européenne en matière de défense et de sécurité, et les enjeux stratégiques asiatiques.

En tant qu'éditeur, ses nombreuses publications renforcent cette démarche de diffusion de l'information. En 1990, le GRIP a été désigné « Messenger de la Paix » par le Secrétaire général de l'ONU, Javier Pérez de Cuéllar, en reconnaissance de « Sa contribution précieuse à l'action menée en faveur de la paix ».

Avec le soutien de la



Wallonie

NOTE D'ANALYSE – 23 mars 2020

SANTOPINTO Federico. *Défense européenne : l'accès des pays tiers au FEDEF*, Note d'Analyse du GRIP, 23 mars 2020, Bruxelles.

<https://www.grip.org/fr/node/2938>



NOTE D'ANALYSE

Défense européenne : l'accès des pays tiers au FEDEF

Par **Federico Santopinto**

23 mars 2020

Résumé

Cette Note d'Analyse aborde l'un des enjeux les plus délicats du Fonds européen de la défense (FEDEF) : celui des pays tiers. Dans quels termes ces derniers peuvent-ils être associés aux ambitions capacitaires de l'Union européenne (UE) ?

L'UE a en partie déjà répondu à cette question. Elle est prête à ouvrir les portes du Fonds, mais seulement à ses conditions. Or, les critères d'éligibilité qu'elle entend imposer ne conviennent pas à tout le monde. Ils ont été accueillis froidement outre-Manche et jugés inacceptables outre-Atlantique. Washington a ainsi activé ses relais pour pousser l'Union à changer les règles du jeu.

À l'heure du Brexit et du « Trumpisme », les pressions exercées par les États-Unis sur les Européens à ce sujet ne sont pas anodines. Elles constituent un défi existentiel pour l'UE, qui renvoie aux moyens et à la finalité de son projet d'intégration.

European defence: access of third countries to the EDF

Abstract

This Analysis addresses one of the sensitive issues of the European Defence Fund (EDFEF): that of third countries. In what terms can the latter be associated with the European Union's (EU) capability ambitions?

The EU has already partly answered this question. It is ready to open the doors of the Fund, but only on its terms. However, the requirements imposed are not suitable for everyone. They were received coldly across the Channel and were considered unacceptable across the Atlantic. Washington has thus activated its relays to push the Union to change the rules of the game.

Pressure from the United States is a major challenge for Europeans. At a time of Brexit and "Trumpism", the Fund's eligibility criteria are a crucial issue for the EU. They refer to both the means and the end of its integration project.

Introduction

Depuis plusieurs mois, la question de l'accès des pays tiers au Fonds européen de la défense (FEDEF) et à la Coopération structurée permanente (PESCO sous l'acronyme anglais) tourmente les diplomates et les hauts fonctionnaires des États membres de l'Union européenne (UE). Deux camps s'opposent. D'un côté, les pays baltes, la Pologne, la Suède et les Pays-Bas sont favorables à une plus grande ouverture aux non-membres de l'Union. De l'autre, la France, la Grèce, Chypre et, dans une moindre mesure, l'Allemagne et l'Espagne souhaitent limiter cette possibilité.

Les négociations à ce sujet ont été intenses en 2019, et le rôle des pays tiers dans Fonds et la PESCO n'a pu être défini que de manière provisoire. La question a été renvoyée à 2020. La raison expliquant les divisions sur ce dossier ne doit pas être cherchée bien loin. Les principaux pays tiers concernés par ce débat ne sont autres que les deux plus importants partenaires de l'Union : les États-Unis et le Royaume-Uni. La manière dont cette question sera tranchée est donc appelée à orienter rien moins que la relation stratégique que Bruxelles entretiendra avec Londres et Washington dans les années à venir.

En cette période caractérisée par la crise du lien transatlantique, par le Brexit et par les discussions relatives à la notion d'autonomie stratégique européenne, on comprend combien que ce sujet est sensible en Europe, mais aussi en Amérique du Nord. Le président des États-Unis, Donald Trump, est d'ailleurs intervenu à plusieurs reprises dans ce débat afin de réclamer à sa manière (c'est-à-dire brutalement) que le Fonds et la PESCO soient ouverts le plus possible aux pays tiers. Il va sans dire que ce scénario compromettrait les ambitions d'autonomie stratégique de l'Union.

Les Britanniques se sont quant à eux montrés plus discrets. Après le referendum sur le Brexit, le gouvernement de Theresa May avait souhaité que son pays puisse garder un pied dans la défense européenne et dans ses instances, et avait même manifesté un certain étonnement à l'idée que cela ne puisse plus être possible. Bien que sa politique demeure mal définie, Boris Johnson apparaît comme plus distant et moins enclin à coopérer avec l'UE. Quoi qu'il en soit, sur ce dossier, les Britanniques ont beau jeu de laisser les Américains monter au front afin de ne pas apparaître dans la position du demandeur vis-à-vis des Européens alors qu'ils négocient les termes de leur relation future avec l'Union. Il n'en demeure pas moins que le Royaume-Uni a lui aussi intérêt à être impliqué dans le Fonds et la PESCO du fait de son environnement géostratégique, mais aussi de ses coopérations et participations croisées en Europe continentale.

Comment peut se positionner l'Union dans ce contexte ? Quelle sera sa réponse ? Les pressions venant d'outre-Atlantique représentent pour Bruxelles un véritable défi ontologique. Le degré de participation au Fonds et à la PESCO que l'UE accordera à ses alliés anglo-saxons sera révélateur de la vision qu'elle a d'elle-

même et du rôle qu'elle entend s'attribuer en matière de défense. Plus spécifiquement, deux questions existentielles sont à considérer :

- Quelle est la place de la chose militaire dans le processus d'intégration du Vieux Continent ?
- L'Union a-t-elle réellement l'intention de devenir une entité souveraine et autonome stratégiquement, comme on l'entend ici ou là depuis quelque temps¹ ?

Le moment est venu, pour les Européens, de clarifier leurs intentions. La présente Note d'Analyse aborde ce dossier en se concentrant sur le cas du Fonds. Dans la première partie, elle décrit dans quels termes l'Union envisage d'associer les pays tiers au FEDEF, en portant une attention particulière aux cas des États-Unis et du Royaume-Uni. Dans la deuxième, elle expose les revendications américaines et explique pourquoi les règles actuellement envisagées par les Européens ne conviennent pas à Washington. En conclusion, l'article se propose de répondre aux deux questions formulées dans cette introduction.

Présume

1. Le FEDEF et les pays tiers

Le FEDEF poursuit un objectif principal : celui de renforcer l'autonomie stratégique de l'Europe. La notion d'autonomie stratégique renvoie à l'idée que les Européens doivent être en mesure de mener des actions militaires de façon autonome, c'est-à-dire, au besoin, sans le soutien de pays tiers. Pour atteindre ce but, les États membres doivent disposer d'une base industrielle et technologique de défense capable de produire les équipements militaires dont ils ont besoin, ce qui implique au passage une réduction des achats à l'étranger.

La notion d'autonomie stratégique renvoie inévitablement au rapport que l'Europe entend entretenir avec les États-Unis, étant donné que les Européens dépendent militairement des équipements américains. Dans une logique d'indépendance, l'accès des entreprises étatsuniennes au Fonds devrait ainsi être encadré et limité. C'est en quelque sorte ce vers quoi tendent les termes actuels du règlement provisoire du FEDEF. Qu'en sera-t-il par contre du Royaume-Uni ? Malgré le Brexit, Londres reste un acteur majeur du contexte stratégique continental. Il s'agit dès lors de comprendre si les Britanniques doivent entrer dans l'équation de l'autonomie stratégique européenne ou s'ils doivent en être exclus.

La réponse à cette question se trouvera dans l'accord que les Britanniques et l'UE doivent négocier en vue de définir leur relation future. Si cet accord établit une relation étroite entre les deux rives de la Manche, il est probable que le Royaume-Uni puisse jouir d'un accès privilégié au Fonds. Si ce n'est pas le cas, Londres

1. Cet objectif est notamment consacré dans la [stratégie globale de l'UE](#) adoptée en 2016.

pourrait bénéficier d'un statut comparable à celui qui sera accordé à Washington comme à tout autre pays tiers.

Pour mieux comprendre la complexité de ce dossier, il faut toutefois entrer dans les détails du Fonds et considérer 1) la règle générale d'éligibilité, 2) le cas spécifique des pays associés à l'UE, 3) le cas des pays tiers et 4) le rôle déterminant de la Commission dans cette affaire.

1.1 La règle générale

Au premier regard, le libellé des normes d'éligibilité prévue par le Fonds paraît limpide. Pourtant, des zones d'ombre persistent. En principe, seules les entités établies dans l'Union ou dans un pays associé peuvent bénéficier du soutien financier du FEDEF. Leurs infrastructures, biens et ressources doivent être sur le sol de l'Union ou d'un pays associé, tout comme leurs structures exécutives de gestion. Le but derrière cette exigence est de faire en sorte que les entités destinataires du FEDEF ne soient pas soumises au contrôle direct ou indirect d'un pays tiers².

Toutefois, le règlement provisoire du Fonds ne fournit aucune précision relative à la propriété et à la composition du capital des sociétés voulant postuler pour une subvention. Il souligne par contre que la propriété intellectuelle et les informations sensibles générées par une activité financée par le Fonds, ainsi que les droits en matière de licences à l'exportation doivent impérativement rester dans les mains des pays de l'Union ou des pays associés à celle-ci³.

De ces dispositions découlent quatre observations principales :

1. **Entités des pays UE/associés** — Seuls les entreprises et les centres de recherche établis dans l'Union (ou dans un pays associé) sont éligibles automatiquement aux financements du FEDEF.
2. **Entité d'un pays tiers basé hors UE/pays associé** — L'entité d'un pays tiers basée dans ce même pays ne peut pas être financée par le Fonds. Elle peut par contre être amenée à participer au projet dans son ensemble si celui-ci n'est pas entièrement financé par le Fonds, à condition qu'elle ne bénéficie pas des financements de l'UE et qu'elle ne participe pas aux actions spécifiquement financées par l'UE. La propriété intellectuelle, les informations sensibles et le contrôle des licences à l'exportation doivent en outre rester impérativement sur le territoire de l'Union ou du pays associé (voir section 1.3).

2. Considérant 12 + art. 10.1 de la Proposition du Parlement européen arrêtée en première lecture le 18 avril 2019 en vue de l'adoption du Règlement (UE) 2019/... du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds européen de la défense, P8_TC1-COD (2018)0254.

3. Art. 22 de la Proposition du Parlement européen arrêtée en première lecture le 18 avril 2019 en vue de l'adoption du Règlement (UE) 2019/... du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds européen de la défense, P8_TC1-COD (2018)0254.

3. **Filiale d'un pays tiers dans l'UE/pays associé** — Une filiale d'un pays tiers située dans l'Union (ou dans un pays associé) peut être éligible sous certaines conditions strictes certifiées par l'État de l'UE (ou du pays associé) où elle est implantée (voir la section 1.3). Dans ce cas aussi, la propriété intellectuelle, les informations sensibles et le contrôle des licences à l'exportation doivent rester sur le sol de l'Union ou des pays associés.
4. **Filiale d'un pays de l'UE/associé située dans un pays tiers** — Une filiale de l'Union (ou d'un pays associé) située dans un pays tiers n'est en principe pas éligible étant donné que ses infrastructures ne sont pas sur le sol de l'Union, mais à l'étranger. Comme pour une entreprise basée dans un pays tiers, cette entité ne peut pas bénéficier des Fonds de l'UE. Elle peut néanmoins participer à l'ensemble du projet à certaines conditions précisées dans la section 1.3.

1.2 Les pays associés et le cas britannique

Les pays de l'Union ne sont pas les seuls à pouvoir être automatiquement éligibles. Une autre catégorie de pays peut demander d'accéder aux financements du Fonds : celle dite des « pays tiers associés » ou pays associés. L'article 5 du règlement du FEDEF prévoit dans sa version actuelle que le Fonds soit accessible aux membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE) qui font aussi partie de l'Espace économique européen (EEE). En d'autres termes, le Fonds est accessible aux pays qui adhèrent aux règles du marché intérieur de l'UE et surtout à celles concernant les marchés publics en matière de défense⁴. Le Liechtenstein et l'Islande n'ayant pas d'industrie de défense, concrètement, il ne s'agit que de la Norvège.

À ce stade, étant donné que le Royaume-Uni s'apprête à sortir du marché intérieur, il semble qu'il soit pour le moment exclu de la catégorie des États associés pouvant accéder automatiquement au Fonds. Toutefois, l'article 5 du règlement (ainsi que celui concernant le budget global du Fonds), n'a pas encore été ratifié par le Conseil. Il n'est donc pas impossible que cet article soit modifié afin d'inclure explicitement le Royaume-Uni dans la catégorie de pays associés. Tel est en tout cas le souhait de plusieurs pays de l'UE, dont la France, qui se montre plus ouverte envers Londres qu'envers Washington.

Pour que le Royaume-Uni puisse bénéficier du statut d'associé au FEDEF, il faudra néanmoins que les termes de sa participation soient précisés dans le nouvel

4. Le FEDEF est lié au corpus législatif de l'UE et notamment aux directives de 2009 sur les marchés publics dans le domaine de la défense et sur les transferts intracommunautaires de produits liés à la défense. Les pays comme la Norvège, qui s'engagent à respecter les règles européennes, et donc la directive 2009 en question, sont autorisés à participer au Fonds, à condition bien entendu qu'ils y contribuent financièrement.

accord d'association que Londres et Bruxelles devront signer au sujet de leur relation future⁵. Dans ce cadre, il est fort probable que les Européens demandent aux Britanniques de respecter les directives de l'UE de 2009 sur le marché de la défense, notamment celles qui établissent les règles communes en matière de marchés publics⁶. Il serait en effet difficilement envisageable que les sociétés de défense britanniques puissent accéder aux financements de l'Union sans être soumises au même régime de concurrence que les entreprises européennes.

Le calendrier pose néanmoins un défi, puisque l'accord d'association entre l'UE et le Royaume-Uni sera probablement signé bien après que le règlement du FEDEF sera définitivement adopté. Aussi, l'inclusion explicite du Royaume-Uni parmi les pays associés prévus dans l'article 5 risque de ne pas pouvoir se faire, au moins dans un premier temps. Il reste que les dispositions prévues dans un traité international prennent le pas sur celles émanant d'une législation ordinaire. Même dans le cas où l'article 5 ne prévoirait pas initialement de manière explicite de faire du Royaume-Uni un pays associé, il existerait donc encore une possibilité d'aller dans ce sens dans un deuxième temps, pour peu que cela soit inscrite dans l'accord d'association que Londres et Bruxelles doivent adopter.

Dans l'hypothèse selon laquelle le Royaume-Uni serait considéré comme un pays associé, Londres pourrait siéger dans le Comité de programme du Fonds, sans toutefois disposer de droit de vote (une situation similaire à celle de la Norvège). Il s'agirait là d'une concession notable que les Européens accorderaient aux Britanniques. Elle permettrait à ces derniers de mettre un pied dans leur processus décisionnel. Le Comité de programme est en effet la principale structure administrative préposée à la gouvernance du Fonds⁷. C'est en son sein que seront prises les décisions stratégiques les plus importantes, par exemple l'identification des priorités à financer.

En somme, dans un cas de figure où le Royaume-Uni rentre dans la catégorie de « pays associé », Londres serait admise dans la cabine de pilotage du Fonds, bien que disposant d'un statut mineur par rapport aux autres États membres de l'Union. En pratique, cela ne veut toutefois pas forcément dire que les Britanniques seraient confinés dans un rôle de second plan. Leur poids diplomatique et l'expertise dont ils disposent dans les affaires militaires pourraient en partie faire contrepois au fait qu'ils ne sont pas autorisés à voter. De plus, les décisions que le Comité devra prendre pourraient ne pas être

5. Interview avec un officiel de l'Union.

6. Directive 2009/81/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 relative à la coordination des procédures de passation de certains marchés de travaux, de fournitures et de services par des pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices dans les domaines de la défense et de la sécurité, et modifiant les directives 2004/17/CE et 2004/18/CE, JO L 216 du 20.8.2009, p. 76–136.

7. SANTOPINTO Federico, « [La gouvernance du Fonds européen de la défense : enjeux de souveraineté et d'intégration](#) », *Les Notes d'Analyse du GRIP*, 20 juin 2019.

systématiquement adoptées à la majorité qualifiée, comme les traités européens l'autorisent pourtant. Le secteur de la défense est en effet particulièrement délicat au regard de la souveraineté nationale et il ne peut pas être exclu que les États membres adoptent *in fine* leurs décisions à travers le principe du consensus.

1.3 Les « pays tiers non associés » et le cas des États-Unis

Le cas des États-Unis est différent. L'Union, à ce stade du moins, ne prévoit en aucune circonstance que ce pays puisse être considéré comme associé. Le FEDEF doit en effet promouvoir l'autonomie stratégique de l'Europe.

Le règlement du FEDEF établit cependant des exceptions permettant d'étendre son action aux « pays tiers non associés ». Celles-ci concernent les filiales. Les filiales d'un pays tiers qui sont présentes sur le territoire de l'Union ou d'un pays associé peuvent accéder aux financements du FEDEF si l'État membre (ou associé) où elles sont situées fournit des garanties relatives au fait que la structure de gestion est bien européenne et que la propriété intellectuelle, le contrôle politique et les informations sensibles des résultats de l'action demeureront en Europe (voir l'encadré 1). Les portes du FEDEF sont donc en principe ouvertes aux filiales américaines en Europe, tout comme à celles des autres pays tiers.

Encadré 1

LE CAS DES FILIALES

Filiales d'un pays tiers sur le territoire de l'UE

Les filiales peuvent être éligibles aux actions financées par le Fonds à condition que l'État membre (ou le pays associé) où elles sont établies fournisse à la Commission une série de garanties, à savoir :

- ✓ Que les intérêts en matière de sécurité et de défense de l'Union et de ses États membres ne seront pas compromis (art. 10.2).
- ✓ Que les objectifs du FEDEF (notamment la promotion de l'autonomie stratégique de l'Union) ne seront pas compromis (art. 10.2).
- ✓ Que la filiale en question dispose d'une structure exécutive de gestion sur le territoire de l'État de l'Union (ou du pays associé) où elle est située, ou que les autorités publiques de l'État de l'Union (ou du pays associé) où se trouve la filiale disposent de droits gouvernementaux qui leur permettent de contrôler la filiale en question. Si ce n'est pas le cas, alors l'État de l'Union (ou le pays associé) où est située la filiale doit prouver que l'entité qui contrôle la filiale n'est pas en mesure d'entraver ou restreindre les activités de la filiale pour la réussite de l'action (art. 10.2).
- ✓ Que l'accès aux informations sensibles de l'action de la part d'une entité d'un pays tiers soit « évité » et que toute personne impliquée dans cette action dispose d'une habilitation de sécurité nationale délivrée par un État de l'Union ou un pays associé (art. 10.2).
- ✓ Que la propriété intellectuelle (PI) des résultats obtenus grâce aux financements du Fonds ne tombera pas dans les mains d'un pays tiers. Ceux-ci ne peuvent exercer aucun contrôle ou restriction sur les résultats en question ni de manière directe ni de manière indirecte. La propriété intellectuelle ne peut ni être exportée ni être accessible depuis un lieu situé en dehors de l'Union ou d'un pays associé (art. 10.2 + 22.3 + 25.2). L'UE se montre très tatillonne sur cette question. Elle précise que si l'État de l'Union (ou du pays associé) disposant de la propriété intellectuelle du produit financé par le FEDEF décide de conférer une licence ou de transférer cette PI vers un pays tiers, la Commission européenne doit en être informée au préalable. Et si l'UE considère que ce transfert de technologie ou cette licence est contraire à ses intérêts en matière de sécurité et de défense ou aux objectifs du FEDEF, le financement accordé au titre du Fonds devra être remboursé (art. 22.4 + 25.3).

Filiale d'un pays de l'UE dans un pays tiers

Elles peuvent être associées à un projet financé par le FEDEF lorsqu'il n'existe pas d'autres solutions « facilement disponibles » dans l'Union ou dans un pays associé pour le succès de l'action. Dans ce cas, les destinataires du FEDEF peuvent avoir recours à cette filiale, mais celle-ci ne pourra pas bénéficier directement d'un financement du Fonds. Le recours à la filiale en question, ne doit pas non plus compromettre les intérêts sécuritaires et de défense de l'Union ni les objectifs du Fonds (notamment l'autonomie stratégique de l'Union) ni le fait que la propriété intellectuelle de l'action restera bien dans l'Union ou un pays associé (art. 10.4).

En principe, les projets capacitaires de l'Union demeurent également ouverts aux entreprises américaines basées aux États-Unis. Comme mentionné précédemment, les entités des États tiers basées hors Europe peuvent en effet participer à un projet cofinancé par le Fonds à partir du moment où elles ne bénéficient pas des financements du FEDEF et à condition que le contrôle politique en matière d'exportation et de propriété intellectuelle restent entre les mains des États membres ou associés de l'Union.

Dans la pratique, toutefois, le régime étatsunien en matière de licences à l'exportation d'armes et son caractère extraterritorial (voir l'encadré 2) risquent d'être incompatibles avec les règles du Fonds susmentionnées. Selon le régime en question en effet, tout équipement militaire disposant de technologie américaine doit bénéficier d'une autorisation de Washington pour être exporté. Cela signifie que les technologies d'outre-Atlantique ne peuvent être associées à un projet financé par le FEDEF. L'incompatibilité entre la législation européenne et américaine constitue ainsi le principal obstacle à la participation des entreprises américaines basées aux États-Unis aux projets financés par le Fonds.

Encadré 2

LA LÉGISLATION ITAR

L'ITAR (International Traffic in Arms Regulations) est un corpus de lois et de réglementations administré par le Département d'État américain qui a pour objectif de contrôler les exportations en équipements et technologies de défense américaines. Une quantité de services et d'articles de défense sont couverts par l'ITAR est regroupée sous la liste USML (United States Munitions List) comprenant notamment les composants, l'équipement associé, l'électronique, les données techniques, la formation et l'entraînement.

L'USML a été conçue pour contrôler les accords commerciaux, embargos, sanctions et autres mesures politiques que les États-Unis ont conclus avec d'autres pays. Tout État voulant bénéficier de technologies et articles inscrits sur cette liste doit faire une demande auprès des autorités américaines pour obtenir une licence. Cette dernière est définie au cas par cas, en faisant mention des conditions sous lesquelles un matériel importé ou des transferts de technologies peuvent être employés par le pays bénéficiaire.

L'ITAR est utilisé comme un outil politique de protectionnisme industriel et l'Administration américaine jouit d'un large pouvoir discrétionnaire lorsqu'il s'agit de procurer des licences et d'enregistrer des technologies et composants sous la liste USML.

En effet, bien que le marché de la défense américain soit ouvert aux industries européennes, ces dernières sont parfois récalcitrantes à l'idée de développer des projets aux États-Unis. Les droits de propriété intellectuelle de technologies développées en territoire américain sont susceptibles de tomber sous le coup de l'ITAR, ce qui a en partie pour effet de dissuader les entreprises européennes d'y développer de nouveaux produits.

En outre, la dépendance technologique des industriels européens à l'égard des composants américaines peut à tout moment se répercuter sur les chaînes de production et de réapprovisionnement, voire même rendre inopérants des systèmes de combat de conception européenne lorsqu'une licence n'est pas accordée par l'Administration américaine.

1.4 Les pouvoirs surprenants de la Commission

Les règles d'éligibilité susmentionnées répondent à un principe clair : les résultats des actions financées par le Fonds doivent demeurer sous le contrôle politique et économique des pays de l'Union ou des pays associés. Ils ne peuvent aucunement tomber entre les mains de pays tiers.

La mise en œuvre de ce principe s'annonce toutefois délicate notamment parce que la nationalité (ainsi que la propriété) des industries de défense n'est pas un objet simple à définir. Les imbrications transnationales sont importantes, les filiales nombreuses et les interdépendances omniprésentes, surtout à l'égard des États-Unis. Un actionnariat public côtoie parfois des participations privées, certaines firmes étant totalement détenues par l'État ; d'autres, totalement privées. Une deuxième source de complexité réside, comme mentionné précédemment, dans les exceptions prévues à la règle générale en matière d'éligibilité au Fonds, formulées de manière vague et imprécise.

L'éligibilité de certaines entreprises qui pourraient postuler au Fonds s'annonce dès lors comme un véritable casse-tête pour les autorités européennes. Pour démêler les *imbroglios*, l'Union dispose néanmoins d'un atout unique dans son genre : le rôle de la Commission européenne, notamment en matière de concurrence. Depuis des décennies, le contrôle des règles de concurrence constitue l'une des principales compétences de l'Union, et plus précisément de la Commission. La Direction générale de la Concurrence compte d'ailleurs parmi les administrations les plus grandes et influentes de l'exécutif européen. Elle dispose d'une connaissance approfondie du panorama industriel européen et c'est sur elle que l'UE compte afin d'évaluer l'éligibilité des entreprises.

En ce qui concerne les formulations vagues utilisées pour définir les exceptions à la règle générale d'éligibilité, la Commission possède un atout inscrit dans le règlement même du Fonds. L'article 10 de ce texte, en effet, dispose que l'exécutif européen et lui seul aura le pouvoir d'interpréter les règles afin de décider qui inclure et qui exclure des projets financés par le Fonds. La Commission devra communiquer sa décision au Comité de programme où sont représentés les États membres, mais ces derniers ne pourront ni amender ni bloquer la décision.

En somme, l'Union s'est donné les moyens de procéder aux arbitrages en matière d'éligibilité. Le pouvoir dont la Commission jouit sur ce sujet est d'ailleurs considérable. À certains égards, il est même surprenant. Le fait que les États membres, en particulier ceux qui sont farouchement attachés au principe de souveraineté nationale en matière de défense (la France, par exemple), acceptent que la principale institution supranationale de l'Union puisse avoir autant de latitude pour gérer un dossier aussi délicat stratégiquement n'était pas une évidence.

2. Ce que voudraient les États-Unis (et le Royaume-Uni)

Les États-Unis n'apprécient guère que l'UE puisse devenir autonome stratégiquement⁸. Cette posture n'est pas nouvelle. Le 8 décembre 1998, soit quatre jours après le sommet franco-britannique de Saint-Malo qui mettait le dossier de la défense européenne sur la table⁹, la Secrétaire d'État américaine de l'époque, Madeleine Albright, avait déjà manifesté son inquiétude vis-à-vis des nouvelles ambitions affichées¹⁰. Elle avait alors demandé aux Européens de ne pas prendre d'initiatives susceptibles de discriminer les alliés de l'OTAN non membres de l'UE¹¹. Quoique sur un ton différent, Donald Trump ne demande aujourd'hui pas autre chose.

2.1 La touche de Trump sur une polémique vieille de 20 ans

Les Européens ont été néanmoins surpris par l'ampleur de la réaction de l'Administration Trump. Il est vrai que les inquiétudes américaines vis-à-vis des velléités autonomistes de l'UE semblaient s'être progressivement estompées. Cette baisse d'attention s'explique probablement davantage par l'inaction de l'Union que par un réel changement d'attitude à Washington. Tant que le concept d'autonomie stratégique correspondait à une ambition vague, les administrations américaines qui se sont succédé au cours des 20 dernières années ont dû considérer qu'il ne valait pas la peine de s'en préoccuper. Depuis que l'UE a commencé à élaborer des initiatives sérieuses pour atteindre ses objectifs, l'inquiétude de Washington a cependant refait surface. Or, le FEDEF est la première (et à ce jour peut-être la seule) initiative crédible que l'Union ait jamais adoptée en matière d'autonomie stratégique. La réaction des États-Unis ne surprend donc pas.

La Chambre de commerce américaine auprès de l'UE (Amcham) est la première à intervenir dans le débat dès le début de l'année 2018. À cette époque le Parlement européen (PE), le Conseil et la Commission négocient les termes du règlement devant instituer le FEDEF. Les pourparlers sur le Brexit sont alors au point mort et la question de la participation des pays tiers se pose essentiellement vis-à-vis du Royaume-Uni et moins des États-Unis.

C'est dans ce contexte incertain que l'Amcham publie le 5 février 2018 un document contestant les règles d'accès des pays tiers au FEDEF et demande aussi

8. Lire l'excellent article de BERGMANN Max « [Embrace the Union – A New Progressive Approach for Reviving the Trans-Atlantic Alliance](#) », *Center for American Progress*, octobre 2019.

9. Le terme utilisé à cette époque était celui de « capacité autonome d'action ». Voir à ce propos MAURO Frédéric, « [Autonomie stratégique : le nouveau Graal de la défense européenne](#) », *Les Rapports du GRIP*, n° 2018/1.

10. BESCH Sophia et QUENCET Martin, « [The Importance of Being Protectionist: A Long View of the European Defense](#) », *War on the Rocks*, 13 juin 2019.

11. [Discours de Madeleine Albright](#) à l'OTAN prononcé au siège de l'OTAN le 8 décembre 1998.

plus d'ouverture vis-à-vis des entreprises des alliés de l'OTAN qui ne sont pas membres de l'UE¹². Quelques jours plus tard, l'ambassadrice américaine à l'OTAN, Kay Bailey Hutchison, soulève la question à un niveau plus officiel en mettant en garde les Européens contre toute politique protectionniste dans le domaine militaire¹³.

L'affaire prend une nouvelle ampleur en juin 2019, à la suite de l'envoi d'une lettre rédigée au vitriol par l'Administration Trump réclamant de la part des autorités de l'UE plus d'ouverture envers les pays tiers¹⁴. Le ton et les injonctions de la lettre ont surpris les Européens, qui n'avaient jamais été tancés de la sorte par leur allié américain. D'emblée, l'Union répond par un courrier au ton posé, mais ferme. Elle fait notamment remarquer à ses interlocuteurs que ses programmes capacitaires sont tout aussi ouverts que ceux des États-Unis¹⁵. Le mois suivant, lors d'une rencontre avec les autorités américaines à Washington, les ambassadeurs du Comité politique et de sécurité de l'UE (COPS) expérimentent de vive voix les charmes de la présidence Trump : ils sont sermonnés comme des écoliers par Michael J. Murphy, responsable des affaires européennes et eurasiatiques du Département d'État des États-Unis¹⁶. Celui-ci quitte la réunion sans laisser à ses interlocuteurs la possibilité de répondre¹⁷.

Depuis lors, l'accès des pays tiers au FEDEF est devenu un dossier brûlant. Comment a-t-il pu aller jusqu'à provoquer une crise diplomatique entre les deux rives de l'Atlantique ? Quelles sont exactement les revendications des États-Unis ? L'accès des entreprises américaines aux financements du Fonds ne constitue certainement pas le facteur de crispation principal pour Washington puisqu'il demeure possible, bien que soumis aux conditions ici examinées. En outre, la poignée de milliards que le Fonds devra distribuer ne pèse pas lourd au regard des budgets bien plus conséquents dont les États-Unis disposent en matière de recherche et de développement militaire. Le nœud du problème est donc forcément ailleurs.

12. AmChamEU « [The European Defence Action Plan - Challenges and perspectives for a genuine transatlantic defence and industrial relationship](#) », *Position Paper* du 5 février 2018. La Chambre de commerce américaine interviendra à plusieurs reprises sur ce dossier. Voir la liste des documents publiés à ce propos [ici](#).

13. Voir « [US warns against 'protectionism' with new EU defense agreement](#) » publié sur *Defense News* le 14 février 2018.

14. Lettre envoyée le 1^{er} mai 2019 par Ellen M. Lord, sous-Secrétaire à la Défense des États-Unis, et Andrea L. Thompson, sous-Secrétaire d'État des États-Unis, à Mme Federica Mogherini, Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

15. Lettre envoyée le 16 mai 2019 par Pedro Serrano, Secrétaire général adjoint du Service européen pour l'action extérieure, et Timo Pesonen, Directeur général de la DG Growth de la Commission européenne, aux autorités américaines.

16. [Discours](#) prononcé par Michael J. Murphy, responsable pour les affaires européennes et eurasiatiques du Département d'État des États-Unis, à Washington le 22 mai 2019.

17. Cette information a été reportée dans l'article du *New York Times* « [Europe Vows to Spend More on Defense, but U.S. Still Isn't Happy](#) » du 6 juin 2019.

2.2 Les revendications américaines

Washington suspecte les Européens de vouloir mener à travers le Fonds (et plus généralement à travers la notion d'autonomie stratégique) une politique protectionniste et discriminatoire vis-à-vis des alliés non européens de l'OTAN. Il est vrai que si un jour l'Europe devait devenir plus autonome militairement, les États-Unis auraient à y perdre. Leurs exportations d'armes vers l'Europe finiraient par en pâtir. De plus, les industries européennes de défense pourraient devenir plus compétitives sur les marchés d'exportation, rognant potentiellement des parts américaines.

Les Américains ont donc des motifs de craindre l'émancipation stratégique de l'Europe, qui pourrait se traduire pour eux par une perte d'influence sur le Vieux Continent, mais aussi dans le reste du monde. Tant d'un point de vue politique qu'économique, l'enjeu est de taille pour eux. Ils ont tout intérêt à ce que les visées autonomistes européennes soient limitées à défaut de pouvoir être vidées de leur substance. Les États-Unis ont à cet égard formulé plusieurs revendications à leurs partenaires européens sur le thème de l'accessibilité des pays tiers au FEDEF.

Il convient de noter que certaines de ces revendications ont déjà été intégrées dans le règlement du Fonds, qui est aujourd'hui plus ouvert que dans ses premières moutures. Preuve en est que la Chambre de commerce américaine auprès de l'UE a manifesté sa satisfaction à l'égard du fait que l'Union ait pris en considération quelques-unes de ses préoccupations¹⁸. Cependant, le discours des autorités politiques de Washington demeure, quant à lui, toujours critique. Le gouvernement américain formule plusieurs revendications pouvant être regroupées en cinq catégories¹⁹.

- (1) **Entreprises américaines basées aux États-Unis** – Les États-Unis souhaitent que les consortiums postulant aux appels d'offres du Fonds puissent décider eux-mêmes quelle sera leur composition et s'ils auront recours à des entités des pays tiers. À travers cette proposition Washington semble vouloir ôter à l'UE tout pouvoir décisionnel en la matière au profit des acteurs privés. L'objectif est de faire en sorte que les entreprises américaines basées aux États-Unis puissent s'associer aux consortiums européens tout en bénéficiant des financements de l'UE.
- (2) **Propriété intellectuelle et contrôle politique** — Washington veut que la propriété intellectuelle, le contrôle politique (sur les exportations,

18. Notamment le fait que les filiales d'un pays tiers basées en Europe puissent, à certaines conditions, participer aux actions éligibles du Fonds et être financées. Voir à ce propos : AmCham EU Position paper: [European Defence Fund - Remaining questions and challenges](#), 18 June 2019 ; et voir : AmCham EU, [Space Security and Defence – Strengthening the Transatlantic relationship](#), novembre 2019.

19. Celles-ci sont déduites des documents cités dans les notes 10 à 16 ci-dessus.

notamment) et les informations sensibles générées par les actions financées par le Fonds puissent être partagées. Le fait que le contrôle des exportations doive rester dans le territoire de l'Union, en particulier, pose problème aux entreprises américaines soumises à la législation ITAR. Les Américains voudraient donc que l'UE n'impose pas de telles contraintes.

- (3) **Filiales américaines en Europe** – Le gouvernement de Washington souhaite que les filiales de sociétés américaines en Europe puissent être éligibles automatiquement et qu'elles soient mises sur un même pied d'égalité que leurs concurrentes européennes. La Chambre américaine de commerce accepte en revanche l'idée que les filiales étasuniennes doivent obtenir de la part de l'État où elles sont établies une autorisation spécifique pour être éligibles au Fonds. Elle demande néanmoins que l'UE puisse harmoniser les procédures entre les 27 États membres de l'Union à ce propos, afin de ne pas créer des distorsions et d'assurer plus de transparence.
- (4) **Critères d'attribution des financements** — Les Américains sont perplexes par rapport aux critères que l'UE entend adopter dans l'évaluation des possibles projets à financer. La contribution que les projets apporteront à l'autonomie stratégique de l'Europe est en effet considérée comme l'un des critères d'attribution les plus importants que les comités de sélection devront prendre en compte lorsqu'ils devront évaluer les projets présentés dans le cadre des appels d'offres²⁰. Les États-Unis voudraient que les critères d'attribution du Fonds prennent en compte le renforcement des capacités de l'OTAN plutôt que la notion d'autonomie stratégique de l'Europe, qu'ils considèrent comme discriminatoire à l'égard des alliés non européens.
- (5) **Protectionnisme** – L'Administration Trump s'oppose à une disposition du Fonds qui indique que les projets de développement ayant déjà atteint un certain niveau de maturité technologique puissent être financés par le Fonds à condition qu'au moins deux États membres s'engagent à acheter le produit final. Les Américains voient dans cette disposition une forme de protectionnisme.

En matière de protectionnisme, les Américains n'ont pas tort. Certes, techniquement l'Union n'a pas modifié les règles relatives aux marchés publics concernant les équipements de défense. Toutefois, dans les faits, on ne peut nier que le Fonds dispose d'une vocation à protéger l'industrie domestique, puisque c'est une prescription intrinsèque à la notion même d'autonomie stratégique.

De plus, le règlement provisoire du Fonds reconnaît explicitement que cet outil porte en lui une ambition protectionniste. Il affirme d'emblée, dès son premier « *considérant* », que l'un des objectifs poursuivis par l'UE est de renforcer la « non-dépendance [des États membres] à l'égard des sources non

20. Article 13 du règlement provisoire instituant le Fonds européen de la défense adopté le 18 avril 2019, P8_TC1-COD(2018)0254.

européennes »²¹. L'article 13 du règlement revient sur ce point, en précisant que le choix des projets qui seront financés par le FEDEF sera fait sur la base de leur contribution à l'autonomie industrielle européenne. L'UE ne cache donc pas la vocation protectionniste du FEDEF. L'inquiétude de Washington et les pressions exercées en conséquence font dès lors sens. Mais les ambitions de l'Union ne sont pas pour autant illégitimes ou absurdes, bien au contraire.

Au-delà de la question du protectionnisme, les dispositions relatives à la propriété intellectuelle et au contrôle politique des résultats financés par le FEDEF demeurent particulièrement problématiques pour Washington. Comme on l'a vu précédemment, ces dispositions sont en effet difficilement compatibles avec la législation américaine ITAR et sa dimension extraterritoriale. Les États-Unis ont donc du mal à digérer les modalités arrêtées par l'Union à ce sujet. Sans doute, ont-ils plus généralement du mal à accepter l'idée que l'UE puisse fixer elle-même les règles du jeu en matière de défense.

Conclusion

Les critères d'éligibilité du Fonds ne représentent pas le nœud du problème pour les États-Unis. Comme on l'a vu tout au long de cet article, l'Union demeure ouverte aux pays tiers et *a fortiori* aux pays anglo-saxons. Certes, elle demande aux entités non européennes qui souhaitent participer à ses projets capacitaires de respecter certaines conditions. Celles-ci, néanmoins, ne sont pas exceptionnelles par rapport aux conditions habituellement établies dans ce secteur par les États souverains. Elles sont même classiques.

L'enjeu est donc ailleurs. En réalité, les Américains ne se résolvent pas à l'idée que, si leurs entreprises sont associées à des programmes militaires de l'Union, le contrôle politique, économique et intellectuel de ces programmes puisse leur échapper. C'est donc de souveraineté dont il s'agit. Pour Washington, il est inconcevable que ses industries de défense soient confinées dans un rôle de second plan à travers des mécanismes qui permettraient au passage aux Européens de s'affirmer comme des concurrents encore plus solides sur les marchés des armements. Surtout, les Américains n'imaginent pas une seule seconde que l'Union puisse devenir un acteur de premier plan dans ce domaine.

Ce n'est pourtant pas la première fois que les Européens lancent des initiatives capacitaires propres, y compris de nature stratégique, sans que les Américains soient aux commandes. On pourrait citer à ce propos le cas du Tornado, de l'Eurofighter ou de l'A400M. Ces projets n'ont certainement pas été accueillis avec

21. « Considérant 1 » de la Proposition du Parlement européen arrêtée en première lecture le 18 avril 2019 en vue de l'adoption du Règlement (UE) 2019/... du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds européen de la défense, P8_TC1-COD(2018)0254.

enthousiasme à Washington, mais ils n'ont pas soulevé autant de vacarme. Pourquoi alors cette agitation autour du Fonds ?

Le problème, pour les États-Unis, pourrait être localisé à Bruxelles. Le Tornado, l'Eurofighter ou l'A400M n'étaient pas des initiatives de l'UE. Elles ne venaient pas de cette entité bizarre et atypique qui ne ressemble ni à un État ni à une organisation internationale, et dont le siège réside dans la capitale belge. Il s'agissait de projets *ad hoc*, basés sur de simples coopérations intergouvernementales entre une poignée d'États souverains et opérant en dehors de toute ambition politique d'intégration. En d'autres termes, ce qui semble surtout gêner Washington est le rôle de l'Union et plus encore la dynamique d'intégration qui accompagne l'ambition de souveraineté inscrite dans le Fonds.

Preuve en est le fait que, si dans le passé les États-Unis n'avaient pas été perturbés outre mesure par les projets capacitaires intergouvernementaux cités plus haut, ils s'étaient par contre déjà opposés avec véhémence à une autre initiative émanant de l'Union : celle du programme spatial à double-usage Galileo. Ce programme a failli ne pas voir le jour parce que les Américains considéraient qu'il faisait double emploi avec le système GPS, en venant le concurrencer. Et ils n'avaient pas tort si l'on considère que Galileo pourrait devenir, lorsqu'il sera totalement opérationnel, le système de géolocalisation satellitaire le plus performant au monde.

Le cas Galileo est intéressant non seulement parce qu'il s'agit d'un programme de l'UE, mais surtout parce qu'il a été géré via les compétences communautaires. Galileo peut dès lors être considéré non pas comme le produit d'une coopération entre États membres de l'Union, mais comme le fruit de l'intégration européenne. À ce titre, il représente une preuve tangible de ce dont le Vieux Continent est capable lorsqu'il agit à travers ses compétences intégrées, c'est-à-dire en tant qu'entité unie.

Le Fonds sera lui aussi géré via la méthode communautaire. Est-ce que cela signifie que les États membres sont prêts à évoluer d'une phase de coopération multinationale à un stade plus ambitieux d'intégration dans le domaine militaire, et ce, vingt ans après avoir lancé la politique de sécurité et de défense commune ? Les Américains semblent le craindre. Pourtant, on peut douter que les Européens nourrissent cette ambition. À ce stade, le FEDEF demeure une politique isolée au sein de la défense européenne, une politique qui doit encore faire ses preuves.

Cette considération renvoie aux interrogations posées dans l'introduction de cette Note d'Analyse. Quelle est la place de la chose militaire dans le processus d'intégration du Vieux Continent ? L'Union a-t-elle l'intention de devenir une entité souveraine et autonome stratégiquement ?

Avant de définir les termes dans lesquels elle doit intégrer les pays tiers dans ses programmes militaro-industriels, l'UE devrait d'abord répondre à ces questions.

De deux choses l'une : si la défense européenne est considérée comme une initiative qui vise simplement à améliorer la coopération militaire entre les États membres, sans remettre en cause leur souveraineté, et si elle est condamnée à rester indéfiniment une collaboration intergouvernementale déconnectée du processus d'intégration européenne, alors il n'y a aucune raison de ne pas attribuer au Royaume-Uni et aux États-Unis un statut spécial. En effet, dans cette optique, on voit mal pourquoi 27 pays alliés (dont 21 sont membres de l'OTAN) devraient écarter deux autres partenaires majeurs de leurs projets s'ils n'ont d'autres ambitions que de renforcer une coopération purement intergouvernementale. Dans ce cas de figure, les Américains et les Britanniques auraient de bonnes raisons de se fâcher. Leur sentiment d'exclusion serait parfaitement compréhensible.

Par contre, si la défense européenne est conçue comme un projet au service d'un objectif politique global de long terme, qui est celui de l'intégration, et si le Fonds constitue une étape vers une nouvelle forme de souveraineté exercée au niveau de l'Union, alors dans cette optique l'idée d'encadrer et de limiter la participation des pays tiers aux projets capacitaires de l'UE est pleinement justifiée.

Le problème majeur dans ce dossier n'est pas tellement de comprendre ce que veulent les États-Unis ou le Royaume-Uni. Les Américains et les Britanniques ont les idées claires à ce sujet : ils ne souhaitent pas que l'UE devienne un acteur stratégique majeur et ils feront ce qu'ils peuvent pour l'éviter. L'enjeu, dans ce dossier, est plutôt de comprendre ce que veulent vraiment les Européens.

* * *

L'auteur

Federico Santopinto est analyste au GRIP. Il est spécialisé dans la politique extérieure de l'UE en matière de prévention et de gestion des conflits, ainsi qu'en matière d'intégration européenne dans le domaine de la défense. Il a en outre effectué de nombreuses missions d'observation électorale pour l'UE et l'OSCE de 2001 à 2007.



Le GRIP bénéficie du soutien
du Service de l'Éducation
permanente de la Fédération
Wallonie-Bruxelles.