



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

Bâtiment Mundo-Madou
Avenue des Arts 7-8,
1210 Bruxelles
Tél. : +32 (0) 0484 942 792
Courriel : admi@grip.org
Internet : www.grip.org
Twitter : @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 – jour mois 2022

SAÏFI Mathieu et SANTOPINTO Federico.
« *Panorama des premières orientations du Fonds européen de la défense* »,
Note d'Analyse du GRIP, 23 mai 2022,
Bruxelles.

<http://www.grip.org/panorama-des-premieres-orientations-du-fonds-europeen-de-la-defense>



NOTE D'ANALYSE

Panorama des premières orientations du Fonds européen de la défense

par **Mathieu Saïfi et Federico Santopinto**

23 mai 2022

Résumé

Le Fonds européen de la défense (FEDEF) est désormais en place. L'Union européenne dispose avec lui d'un outil pour financer la recherche et le développement (R&D) de biens et technologies militaires et soutenir les bases industrielles et technologiques de défense des États membres. L'UE pourrait d'ailleurs dans un futur proche mettre en place de nouveaux mécanismes, notamment dans le domaine des achats en armements. Après en avoir été exclu pendant plus de soixante ans, le secteur de la défense fait désormais également partie des domaines de l'action communautaire. Cet article retrace les origines du FEDEF, rappelle ses principes fondamentaux et dresse un panorama des premières orientations adoptées. La démarche permet de souligner en quoi le FEDEF représente une nouveauté dans le cadre du processus d'intégration européenne.

Abstract

An overview of the EDF first orientations

The European Defence Fund (EDF) is now in place. With it, the European Union has a tool to finance research and development (R&D) of military goods and technologies and to support the defence technological and industrial bases of member states. In the near future, the EU could also put in place new mechanisms, notably in the field of arms procurement. After being excluded from it for more than sixty years, the defence sector is now also part of the fields covered by the Community action. This article traces the origins of the EDF, recalls its fundamental principles and draws up an overview of the first orientations adopted. The approach allows to underline how the EDF represents a novelty in the process of European integration.

Introduction

L'idée que l'Union européenne (UE) puisse financer l'industrie de défense de ses pays membres n'est pas une nouveauté en soi. Par le passé, elle avait déjà été évoquée¹. Toutefois, la volonté de poursuivre dans cette voie en puisant dans le budget ordinaire de l'Union n'est apparue clairement qu'en 2013². À compter de cette date, la Commission européenne a commencé à se demander s'il n'était pas souhaitable de renforcer sa politique de soutien envers la base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE) en ajoutant à un cadre réglementaire favorable aux rapprochements et échanges intracommunautaires une enveloppe budgétaire attractive³. En septembre 2016, Jean-Claude Juncker, alors Président de la Commission européenne, a ainsi proposé de mettre en place le Fonds européen de la défense (FEDEF). Objectif : alimenter les investissements dans la recherche et le développement conjoint d'équipements et de technologies militaire et stimuler la coopération.

Cette démarche a créé la surprise, tant par son ampleur que par sa forme⁴. Le budget initialement proposé pour alimenter le Fonds était en effet conséquent puisqu'on parlait de 13 milliards EUR sur sept ans (2021-2027). C'est surtout la méthode de gouvernance du FEDEF qui a interloqué les décideurs politiques et les observateurs de la défense européenne. Traditionnellement, les politiques de l'UE en matière de défense sont confinées dans la sphère intergouvernementale de l'Union, régie par la règle de l'unanimité. Le FEDEF fait exception, puisqu'il est gouverné par une méthode communautaire⁵ partiellement amendée, les pouvoirs du Parlement européen dans le suivi et le contrôle de la gestion du FEDEF ayant été limités. La Commission européenne, institution supranationale de l'UE, a dès lors acquis un rôle fondamental dans la gestion de cet outil ; les États membres y participent en votant à la majorité qualifiée⁶.

Désormais, grâce cette communautarisation du Fonds, la Commission ouvre une voie susceptible de remettre en cause l'emprise sans partage des gouvernements nationaux sur leurs industries de défense ainsi que sur leurs processus de planification des biens et technologies militaires. L'exécutif européen vient de poser les bases d'un renforcement progressif de son rôle dans le développement et l'agencement de la base industrielle de technologie et de défense européenne (BITDE)⁷. En cela, le Fonds pourrait constituer un tournant dans l'histoire de l'intégration européenne, à condition bien entendu qu'il soit mis au service de l'intérêt général européen (et pas seulement d'une poignée d'acteurs), ce que le système communautaire est censé favoriser. Il faudra cependant encore du temps avant de comprendre si le Fonds est bel et bien un outil au service de l'intégration

1. SANTOPINTO, Federico, « [Fonds européen de la défense : l'UE au secours de l'industrie](#) », *Les rapports du GRIP*, GRIP, Bruxelles, 2017/5, p. 10.

2. Communication de la Commission européenne, « [Vers un secteur de la défense et de la sécurité plus compétitif et plus efficace](#) », COM(2013) 542 final, 24 juillet 2013.

3. SANTOPINTO, Federico, *op. cit.*

4. SANTOPINTO, Federico, « [La gouvernance du Fonds européen de la défense : enjeux de souveraineté et d'intégration](#) », *Note d'analyse du GRIP*, GRIP, Bruxelles, 20 juin 2019, p. 3.

5. *Ibidem.*

6. *Ibidem.*

7. *Ibidem.*

et du projet européen, et non une simple cagnotte à la disposition des États membres pour puiser dans le budget communautaire et alimenter des industries de défense destinées à rester essentiellement nationales.

S'il est trop tôt pour se positionner sur la portée à moyen et long terme du FEDEF, le moment est néanmoins opportun pour rappeler ses origines, ses principes fondamentaux et dresser un panorama des premières orientations que l'Union a imprimé au FEDEF. La démarche permet de mettre en exergue une forme de singularité du Fonds dans le processus de construction européenne.

1. Le FEDEF : projets précurseurs et principes essentiels

1.1. Deux projets précurseurs : l'APRD et le PEDID

Le Fonds européen de la défense a été précédé, entre 2017 et 2020, par la mise en œuvre de deux projets exploratoires proposés par la Commission afin d'évaluer la faisabilité d'un financement européen en matière de recherche et du développement capacitaire. Ces projets, qui ont constitué en quelque sorte les prémises de ce qui allait devenir le FEDEF sont : *l'Action préparatoire de la recherche en matière de défense (APRD) et le Programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense (PEDID)*.

1.1.1. L'APRD : l'ambition d'une plus-value communautaire en R&D militaire

L'objectif de l'APRD était de démontrer la valeur ajoutée du financement communautaire pour la recherche en matière de défense, et plus précisément pour la recherche et technologie (R&T). Dotée d'un budget de 90 millions EUR pour la période 2017-2020, l'APRD a constitué une phase de test pour ce qui serait par la suite le volet « recherche » du FEDEF, portant sur la recherche concernant des technologies à faible niveau de maturité⁸.

L'APRD a débuté en 2017 pour s'achever avec le financement des derniers projets au cours du mois d'avril 2020. Si l'Action préparatoire n'existe plus en tant qu'instrument financier, les projets issus de son financement se sont poursuivis. Sa gestion avait été confiée à l'Agence européenne de défense (AED) conformément à l'accord de délégation signé entre la Commission européenne et l'AED le 31 mai 2017⁹.

L'attractivité de l'APRD pour les acteurs de l'industrie de la défense a pu être constatée au travers des quelque 127 propositions réceptionnées par l'AED. Ces propositions ont émané de 887 entreprises issues de 26 États membres de l'UE et de la Norvège¹⁰. Au total, 18 projets ont été financés dans le cadre de l'APRD, impliquant, dans les consortiums sélectionnés, 202 entités originaires de 22 États membres, avec une participation de petites et moyennes entreprises (PME) à hauteur de 22 %¹¹. Les projets sélectionnés dans

8. Commission européenne, « [Preparatory Action on Defence Research \(PADR\)](#) », *Factsheet*, juin 2017.

9. European Defence Agency, « [Preparatory Action on Defence Research : Projects selected following 2019 calls](#) », 7 avril 2021.

10. MAURO, Frédéric, SIMON, Édouard, XAVIER, Ana Isabel, « [Review of the Preparatory Action on Defence Research \(PADR\) and European Defence Industrial Programme \(EDIDP\) : lessons for the implementation of the European Defence Fund \(EDF\)](#) », *Study Requested by the SEDE Subcommittee*, European Parliament, Bruxelles, 26 mai 2021, p. 7.

11. *Ibidem*.

le cadre de l'APRD l'ont été sur la base de critères liés à leur impact et à leur valeur ajoutée pour la R&T de défense européenne ainsi qu'à la qualité et à l'efficacité de leur mise en œuvre¹².

Plusieurs axes thématiques ont été retenus dans le cadre des appels d'offres de l'APRD. Il s'agit notamment de l'amélioration de la connaissance situationnelle en environnement naval, de la protection des forces et des systèmes du soldat, des systèmes sur puce à haute performance pour la défense, de la domination du spectre électromagnétique, des systèmes sans pilote. Bien évidemment, un fort accent a été mis sur le développement de technologie de rupture¹³, c'est-à-dire sur les projets permettant de remplacer une technologie dominante ou au contraire de nuire suffisamment à son efficacité pour remettre en cause sa pertinence.

À titre d'exemple, le projet choisi pour l'année 2019 dans le cadre de la thématique « domination du spectre électromagnétique », est le projet baptisé CROWN. Il se concentre sur le développement d'un système polyvalent combinant un système de radar passif à des fonctions de communications et de guerre électronique. Le projet est financé à hauteur de 10 millions EUR et implique des entreprises issues d'Espagne, de France, d'Allemagne, de Suède, des Pays-Bas, d'Italie et de Lituanie¹⁴.

1.1.2. Le PEDID : le financement à minima de la R&D militaire

Le PEDID avait pour but de financer des actions de recherche et développement (R&D) capacitaire. Doté d'un budget de 500 millions EUR pour la période 2019-2020, le PEDID a ouvert la voie au volet « capacités » du FEDEF, s'intéressant au développement de technologies à des niveaux de maturité technologique plus élevés¹⁵. Le PEDID a été géré directement par la Commission européenne et s'est concentré plus spécifiquement sur le développement capacitaire, en incitant ses participants à collaborer dans des projets portant sur des technologies de défense plus avancées, allant même jusqu'à la production de prototypes¹⁶. Les appels à projets dans le cadre du PEDID ont débuté en 2019 et se sont poursuivis au cours de l'année 2020. Au total, 40 propositions impliquant 441 entreprises ont été soumises. Ces appels d'offre ont abouti au financement de 16 projets regroupant 166 entreprises issues de 24 États membres de l'UE. De plus, trois entités originaires des États-Unis, du Canada et du Japon y ont participé, conformément à son règlement¹⁷.

Un élément essentiel dans le choix des projets destinés à être financés par le PEDID a été leur capacité à répondre efficacement aux besoins concrets en capacités militaires des États membres. Grâce aux cofinancements du PEDID, d'ailleurs, la R&D capacitaire aurait eu un effet positif également sur les investissements nationaux¹⁸.

12. *Ibid.*, p. 9.

13. *Ibid.*, p. 6.

14. MAHIEU, Victor, « [UE : fin de l'Action préparatoire de la recherche en matière de défense](#) », *Éclairage du GRIP*, GRIP, Bruxelles, 8 décembre 2020, p. 4.

15. Commission européenne, « [European Defence Industrial Development Programme 2020](#) », *Factsheet*, juin 2021.

16. MAURO, Frédéric, SIMON, Édouard, XAVIER, Ana Isabel, *op. cit.*, p. 9.

17. *Ibid.*, p. 10.

18. *Ibid.*, p. 11.

Les projets sélectionnés dans le cadre du PEDID ont poursuivi les orientations suivantes¹⁹ :

- 1) Capacités de combat aérien et terrestre
- 2) Capacités de détection dans le domaine du chimique, biologique, radiologique, nucléaire (CBRN) et contre-mesures médicales
- 3) Capacités de lutte contre les systèmes aériens sans pilotes et technologies de défense basées sur l'intelligence artificielle
- 4) Systèmes de lutte contre les menaces cyber et technologies permettant une communication et un partage d'informations sécurisés
- 5) Capacités de surveillance dans le domaine naval
- 6) Systèmes de connaissance du domaine spatial et d'alerte précoce
- 7) Solutions de défense innovantes et orientées vers l'avenir
- 8) Contrôle sous-marin et capacité de résilience en mer
- 9) Modernisation et développement de capacités de frappes de précision basées au sol.

Un premier enseignement tiré des deux projets exploratoires qui ont précédé le FEDEF est leur accueil positif par les acteurs européens de l'industrie de défense. Ces programmes leur ont offert la possibilité de s'inscrire dans des réseaux professionnels, ainsi que de développer et d'améliorer leurs compétences dans la préparation et la structuration de projets de développement industriel²⁰. Le PEDID a également constitué un cadre dans lequel les entreprises du secteur de la défense ont pu faire évoluer leurs visions de la gestion collaborative de projets industriels à travers le partage et le retour d'expérience. Dans le même ordre d'idée, les acteurs du secteur ont accueilli le PEDID comme une évolution importante dans l'organisation et la mise en œuvre pratique de projets collaboratifs. Alors que dans un cadre intergouvernemental, les négociations entre les différents acteurs industriels sont généralement dirigées par les États, laissant souvent peu de marge de manœuvre, le cadre proposé par le PEDID a pu offrir plus de flexibilité et de liberté dans la formation des consortiums²¹.

1.2. Les principes essentiels du FEDEF

Ce n'est qu'après avoir lancé l'APRD et le PEDID que l'UE a franchi une étape décisive en faisant du FEDEF une réalité. Institué par le règlement n° 2021/697 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021, le FEDEF a été conçu pour financer le développement conjoint de capacités de défense considérées comme prioritaires et identifiées en commun, du moins en théorie, par les États membres²². Son objectif général est de « *renforcer la compétitivité, l'efficacité et la capacité d'innovation de la base*

19. European Commission, « [European Defence Industrial Development programme 2020](#) », *Factsheet*, 30 juin 2021.

20. MAURO, Frédéric, SIMON, Édouard, XAVIER, Ana Isabel, *op. cit.*, p. 12.

21. *Ibidem*.

22. BRETON, Thierry, [Repenser notre sécurité : vers l'autonomie stratégique de l'Europe – discours devant le Parlement européen](#), Bruxelles, Commission Européenne, 25 juin 2020.

industrielle et technologique de défense européenne (BITDE) », avec en ligne de mire l'ambition que le Fonds puisse contribuer directement à l'autonomie stratégique de l'UE²³. Ce qui permettrait aux Européens de ne plus dépendre des approvisionnements et des marchés extérieurs pour répondre à leurs besoins en technologies militaires estimés critiques pour leur sécurité.

Précédemment fixée à 13 milliards EUR, l'enveloppe budgétaire du Fonds a été finalement rabaissée à 7,953 milliards EUR pour la période couverte par le Cadre financier pluriannuel 2021-2027²⁴. Le budget du FEDEF se subdivise en deux catégories correspondant à ses deux volets, à savoir, d'une part, un volet recherche et technologie (R&T) de 2,651 milliards EUR et, d'autre part, un volet *capacités*, notamment en recherche et développement (R&D) de 5,302 milliards EUR.

Pour pouvoir répondre aux appels d'offres dans le cadre du FEDEF, l'UE a souhaité mettre l'accent sur la dimension collaborative de ce mécanisme : les acteurs du secteur industriel de la défense souhaitant participer doivent former des consortiums composés d'au moins trois entités établies dans au moins trois États membres de l'UE²⁵.

Dans cette optique, l'UE cherche à développer un cadre collaboratif qui ne laisserait aucun acteur du secteur de la défense sur le carreau : si les grands groupes industriels européens peuvent évidemment participer aux projets de recherche et développement, les entreprises de taille intermédiaire (ETI) et les petites et moyennes entreprises peuvent de leur côté bénéficier d'un accès facilité grâce à un volet spécial du Fonds qui leur est consacré.

Le règlement du FEDEF autorise également la participation des entités provenant de pays associés à l'Union, en l'occurrence les États membres de l'Association européenne de libre-échange (AELA), qui sont aussi membres de l'Espace économique européen (EEE)²⁶. En ce qui concerne la participation des entités émanant de pays tiers, c'est-à-dire issus de pays non membres des organisations précitées, celle-ci est autorisée, mais soumise à des conditions strictes assorties de garanties de sécurité visant à protéger les intérêts de l'UE et les objectifs du FEDEF²⁷.

Enfin, le FEDEF sera géré directement par la Commission européenne, et plus précisément par la nouvelle Direction générale industrie de défense et espace (DG DEFIS)²⁸.

23. Art. 3.1 du [Règlement \(UE\) n°2021/697 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 établissant le Fonds européen de la défense et abrogeant le règlement \(UE\) 2018/1092](#).

24. Art. 4.1 et 4,2 du Règlement (UE) n° 2021/697.

25. Art. 10.4 du Règlement (UE) n° 2021/697.

26. Art. 5 du Règlement (UE) n° 2021/697. En d'autres termes, le Fonds est accessible aux pays qui adhèrent aux règles du marché intérieur de l'UE en particulier concernant les marchés publics en matière de défense. Il s'agit donc du Liechtenstein, de l'Islande et de la Norvège. Le Liechtenstein et l'Islande n'ayant pas d'industrie de défense importantes, concrètement, il ne s'agit que de la Norvège.

27. Art. 9.4 du Règlement (UE) n° 2021/697. Voir également SANTOPINTO, Federico, « [Défense européenne : l'accès des pays tiers au FEDEF](#) », *Note d'analyse du GRIP*, 20 mars 2020.

28. https://ec.europa.eu/info/departments/defence-industry-and-space_fr

Encadré 1

L'analyse du besoin par la Commission européenne

En novembre 2016, dans le cadre de son Plan d'action européen de la défense, la Commission européenne met en lumière un certain nombre de manquements dans le paysage industriel de défense en Europe. Selon elle, la duplication des équipements, le manque d'interopérabilité des technologies et la fragmentation du marché des produits de défense traduisent l'inefficacité des dépenses militaires. Le déficit engendré par le manque de coopération entre les États membres de l'UE dans les domaines de la sécurité et de la défense a été évalué par la Commission à un coût variant entre 25 milliards EUR et 100 milliards EUR par an²⁹. De ce fait, l'industrie européenne de défense se trouve dans une situation peu propice au développement et à la production des technologies militaires en mesure répondre aux besoins des forces armées des États membres.

2. Le FEDEF : modalités de fixation des priorités et premières orientations

2.1. Comment fixer les priorités du FEDEF ?

Les priorités vers lesquelles seront orientés les financements du Fonds seront identifiées par le comité de programme³⁰. Ce comité est composé de représentants des États membres et présidé par un représentant de la Commission³¹. L'Agence européenne de défense ainsi que le Service européen pour l'action extérieure y siègent également en qualité d'observateurs, dont le rôle se limite à apporter leur expertise et à émettre un avis³².

En théorie, les États membres et la Commission sont chargés d'identifier ensemble les priorités du FEDEF. Celles-ci sont arrêtées dans un « programme de travail » annuel, qui doit spécifier quelles seront les actions financées par le FEDEF. Conformément aux règles de gouvernance classiques du système communautaire et de la comitologie européenne, la Commission soumet une proposition de programme de travail aux représentants des États membres réunis au sein du comité. Ces derniers adoptent ensuite le programme en procédant à un vote à la majorité qualifiée, tandis que le président du comité ne prend pas part au vote³³. Si les règles de la méthode communautaire sont prévues par le droit, dans la pratique, la Commission et les États membres privilégient la recherche du consensus pour l'adoption des programmes de travail.

29. Communiqué de presse de la Commission européenne, [Plan d'action européen de la défense : vers un Fonds européen de la défense](#), Bruxelles, 30 novembre 2016.

30. Art. 34.1 du Règlement (UE) n°2021/697.

31. Art. 3.2 du [Règlement \(UE\) n°182/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 établissant les règles et les principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission](#).

32. Art. 34.1 du Règlement (UE) n°2021/697.

33. Art. 24.2 du Règlement (UE) n°2021/697 et art. 3.2 et 5.1 du Règlement (UE) n°182/2011.

Afin de confectionner ces programmes, le règlement du FEDEF demande qu'ils soient rédigés en prenant en compte les orientations proposées par les mécanismes intergouvernementaux mis en place par l'UE dans le cadre de la Politique de sécurité et de défense commune³⁴ (PSDC). Il s'agit notamment des mécanismes suivants :

- a) **Le Plan de développement capacitaire (PDC)** : adopté par l'Agence européenne de défense (AED), le PDC constitue en quelque sorte une photographie des lacunes capacitaires dans l'UE. Il est établi conjointement par les États membres, avec l'aide de l'état-major de l'UE et du Comité militaire de l'UE. Le PDC fournit une liste de technologies militaires à développer en priorité à court, moyen et long termes. En cela, il apporte des références et des orientations générales à partir desquelles les planificateurs nationaux sont encouragés à travailler et à coopérer³⁵. Approuvé par l'ensemble des pays membres de l'AED en 2018, le dernier PDC établit une liste de onze priorités capacitaires subdivisées en 38 sous-domaines dans lesquels un potentiel de coopération existe³⁶.
- b) **L'Examen annuel coordonné en matière de défense (EACD)** : sous la direction de l'AED, l'objectif de l'EACD est de passer en revue toutes les informations disponibles fournies par les États membres au sujet de leur planification de défense et de leurs projets de développement capacitaire. Ces données servent de base à une analyse des efforts budgétaires entrepris, de la mise en œuvre des priorités de développement de capacités de l'UE résultant du PDC et de l'état de la coopération européenne dans les différents domaines capacitaires³⁷. Grâce à une revue du paysage capacitaire dans l'UE, l'EACD émet des recommandations à la fois sur la marche à suivre en termes de dépenses communes et sur les opportunités de coopération à approfondir au niveau européen³⁸.
- c) **La Coopération structurée permanente (CSP)** : il s'agit d'un cadre de coopération, prévu par l'article 46 du traité sur l'Union européenne et par le protocole n° 10 additionnel aux traités, rassemblant 25 États membres de l'UE. Il vise à approfondir la coopération en matière de défense entre les pays de l'UE qui en manifestent la volonté. Les décisions prises dans le cadre de la CSP sont approuvées par l'ensemble des pays participants et sont contraignantes³⁹. De fait, la CSP consiste essentiellement en des projets de développement capacitaire menés par des sous-groupes d'États. Il est à noter que ces projets peuvent bénéficier d'une majoration du financement de 10 % s'ils participent et gagnent un appel d'offre dans le cadre du FEDEF⁴⁰.

34. Considérant 5 du Règlement (UE) n°2021/697.

35. European Defence Agency, « [Capability Development Plan](#) », *Factsheet*, 28 juin 2018.

36. MAURO, Frédéric, « [Défense de l'Union européenne : le processus de mise en œuvre du Livre blanc](#) », *Étude*, Parlement européen - Direction générale des politiques externes de l'Union, décembre 2018, p. 28.

37. European Defence Agency, « [Coordinated Annual Review on Defence](#) », *Factsheet*, novembre 2018.

38. MAURO, Frédéric, *op. cit.*, p. 30.

39. European External Action Service, « [Permanent Structured Cooperation – PESCO. Deepening defence cooperation among EU member states](#) », *Factsheet*, novembre 2021.

40. Art. 13.3 a) du Règlement (UE) n°2021/697.

- d) **La Boussole stratégique de l'UE** : adoptée en avril 2022, la Boussole stratégique de l'UE est le principal document devant orienter les politiques de défense de l'Union européenne, y compris dans le domaine industriel. La Boussole apporte une analyse commune des menaces auxquelles les Européens devront faire face, des objectifs stratégiques permettant à l'UE d'orienter son action en matière de sécurité et de défense et, enfin, des indications au sujet des futurs processus de planification militaire⁴¹. En ce qui concerne le développement capacitaire, la Boussole stratégique identifie, dans les grandes lignes, les domaines technologiques que les Européens devraient acquérir, notamment à travers des projets collaboratifs, le cas échéant à travers le FEDEF⁴².

Le règlement du FEDEF demande en outre de prendre en compte, dans la définition des priorités à subventionner, les processus de coordination et de planification de défense menés au niveau régional et international, notamment dans le cadre de OTAN (« Nato Defence Planning Process » – NDPP)⁴³. À cela s'ajouteront les enseignements tirés de l'APRD et du PEDID, qui feront l'objet d'une attention particulière lors de la confection des programmes de travail⁴⁴.

2.2. Les premières orientations du FEDEF

Au moment de publier les premiers appels à projets du Fonds, la Commission a souhaité doper le budget initialement prévu pour l'année 2021 (930 millions EUR) en y adjoignant 290 millions EUR provenant du budget de l'année 2022. Cela lui a permis, d'une part, de lancer des projets de développement capacitaire à grande échelle, et d'autre part, de s'assurer une large couverture thématique. Cette augmentation de budget permettra également de favoriser les projets spécifiques ouverts aux PME (avec un budget spécial de 120 millions EUR) et les projets de développement de technologies de rupture, qui constituent deux grands objectifs du Fonds annoncés dans son règlement⁴⁵.

Le programme de travail adopté pour l'année 2021 se subdivise tout d'abord en 15 catégories thématiques⁴⁶. Certaines se situent dans la continuité de ce qui a été fait pour l'APRD et pour le PEDID.

41. MÖLLING, Christian, SCHÜTZ, Torben, (dir.), [The EU Strategic Compass and its Four Baskets. Recommendations to Make the Most of It](#), DGAP Report, German Council of Foreign Relations, n° 13, novembre 2020, p. 4.

42. European External Action Service, « [A Strategic Compass for Security and Defence - For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security](#) », 13638/21, Bruxelles, 9 novembre 2021.

43. Considérant 5 du Règlement (UE) n°2021/697.

44. [Commission implementing decision C\(2021\) 4910 final on the financing of the European Defence Fund established by Regulation \(EU\) n°2021/697 of the European Parliament and the Council and the adoption of the work programme for 2021](#).

45. PUGNET, Aurélie, « [Les 23 priorités du Fonds européen de défense pour 2021. Premier appel à proposition](#) », Bruxelles2, 30 juin 2021.

46. European Commission, « [Commission implementing decision of 30.6.2021 on the financing of the European Defence Fund established by Regulation \(EU\) No 2021/697 of the European Parliament and the Council and the adoption of the work programme for 2021](#) », C(2021) 4910 final, Brussels, 30 juin 2021, p. 4.

Les FEDEF identifie ainsi 15 catégories thématiques recoupant des segments spécifiques du domaine militaire :

1. Chimique, biologique, radiologique, nucléaire (CRBN); support médical ; biotechnologies et facteurs humains ;
2. Supériorité de l'information ;
3. Capteurs actifs et passifs avancés ;
4. Cyber ;
5. Espace ;
6. Transformation digitale ;
7. Matériaux et composants ;
8. Résilience énergétique et transition environnementale ;
9. Combat aérien ;
10. Défense aérienne et antimissile ;
11. Combat terrestre ;
12. Protection des forces et mobilité ;
13. Combat naval ;
14. Guerre sous-marine ;
15. Entraînement et simulation.

En plus de ces 15 catégories thématiques, le programme de travail pour l'année 2021 comporte deux catégories non thématiques :

1. Technologies de rupture ;
2. Appels à projets pour des solutions de défense innovantes et orientées vers le futur (OPEN). Cette catégorie comporte des appels à projets spécifiquement créés dans le but de constituer des consortia composés de PME et de centres de recherche. Un budget spécial de « business coaching » (1,2 million EUR) y a été adossé pour faciliter leur insertion⁴⁷.

L'axe thématique qui regroupe le budget le plus important est le « *Combat aérien* », avec 190 millions EUR. Il est suivi par le « *Combat terrestre* » (160 millions EUR) et la « *Défense aérienne et antimissile* » (100 millions EUR). Le projet ayant mobilisé le plus de financements concerne le développement de la phase de conception d'un intercepteur endo-atmosphérique pour 100 millions EUR. Il s'agit du seul projet de la catégorie de défense aérienne et antimissile⁴⁸. Au total, le FEDEF consacrera environ 700 millions EUR pour le développement de plateformes et de systèmes de défense complexes et à grande échelle (systèmes de combat de nouvelle génération ou flotte de véhicules terrestres, navires numériques et modulaires, défense antimissile balistique)⁴⁹.

47. European Commission, C(2021) 4910 final, p. 24-27.

48. PUGNET, Aurélie, *op. cit.*

49. *Ibidem.*

Enfin, les technologies dites critiques (comme par exemple l'intelligence artificielle, le cloud pour les opérations militaires, les semi-conducteurs dans le domaine des composants infrarouges et les radiofréquences) bénéficieront d'un financement à hauteur de 100 millions EUR, afin d'améliorer les performances et la résilience des équipements de défense⁵⁰.

La boussole stratégique de l'UE, adoptée au mois de mars 2022, fournit également une indication des technologies militaires que l'UE souhaite développer en priorité grâce aux moyens mis à disposition par le FEDEF : les plateformes navales sans pilote, les systèmes de combat aériens du futur, les plateformes et capteurs spécifiquement développés pour l'observation de la Terre depuis l'espace et la prochaine génération de chars de combat devraient ainsi être au menu⁵¹.

En ce qui concerne le programme de travail pour l'année 2022, il ne devrait apporter qu'un complément de budget pour certaines actions décrites dans le programme de travail précédent, notamment dans les catégories « Combat aérien », « Défense antimissiles » et « Combat terrestre ». L'UE annonce que sa contribution budgétaire maximale pour l'exécution de la première partie de ce programme de travail s'élèvera à 290 millions EUR⁵². Concernant la seconde partie du programme de travail pour l'année 2022, celle-ci devra faire l'objet d'une décision ultérieure de la Commission⁵³.

À la date du 9 décembre 2021, plus de 140 propositions de projets collaboratifs de R&D en matière de défense ont été réceptionnées par la DG DEFIS, en réponse aux 23 premiers appels d'offres du FEDEF. Ces propositions répondent aux exigences fixées par les priorités thématiques identifiées par les États membres conjointement avec la Commission. Concernant les appels consacrés aux ETI et aux PME, ceux-ci constituent la catégorie ayant reçu le plus grand nombre de réponses de la part des acteurs industriels, confirmant ainsi leur caractère attractif. Une proposition sur cinq offre également des projets innovants pour la défense, structurés notamment autour de solutions basées sur des technologies de rupture. Désormais, la Commission, assistée par des experts indépendants, procèdera à une évaluation des propositions en vue d'attribuer 1,2 milliards EUR de financement européen aux projets qu'elle jugera les plus à même de répondre aux critères du Fonds. Selon la Commission, la décision quant aux projets retenus sera rendue avant la fin de l'année 2022⁵⁴.

50. *Ibidem*.

51. European External Action Service, « [A Strategic Compass for Security and Defence - For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security](#) », 13638/21, Bruxelles, 9 novembre 2021, p. 19.

52. European Commission, « [Commission implementing decision of 30.6.2021 on the financing of the European Defence Fund and the adoption of the work programme for 2022 – Part I](#) », C(2021) 4897 final, Bruxelles, 30 juin 2021.

53. *Ibidem*.

54. European Commission, « [European Defence Industry submits over 140 joint defence R&D proposals under first EDF calls, and 26 collaborative defence projects selected for funding under EDIDP](#) », 21 décembre 2021.

Conclusion

Avec le FEDEF, les acteurs du secteur de la recherche et de l'industrie de défense vont désormais pouvoir participer à des projets collaboratifs de R&D capacitaire ambitieux, dans un cadre européen. Par ses modalités de mise œuvre, ce mécanisme marque une avancée en matière d'intégration. Pour la première fois, la Commission européenne va piloter l'exécution d'une politique industrielle en matière de défense à travers le système communautaire de l'UE.

Si l'APRD et le PEDID avaient déjà pu démontrer l'attrait d'un financement européen dans ce domaine, les nombreuses propositions répondant aux appels d'offres du programme de travail du FEDEF pour l'année 2021 ont confirmé cette tendance. Les entreprises de taille intermédiaires (ETI) et les petites et moyennes entreprises (PME), qui constituent des composantes essentielles du tissu industriel européen de la défense, ont également répondu positivement à l'appel d'offre, notamment grâce au volet spécial qui leur est consacré. Au niveau technologique, l'UE n'a pas caché ses ambitions : les orientations du FEDEF ont été structurées autour du développement de capacités à même de répondre aux besoins futurs des forces armées de ses États membres. En témoignent les différents axes thématiques qui composent ses deux premiers programmes de travail.

À l'heure où ces lignes sont écrites, les premiers projets n'ont pas encore été attribués aux différents consortia qui se sont portés candidats aux appels du FEDEF. Il est donc encore trop tôt pour procéder à une évaluation du Fonds. Néanmoins, l'année 2022 pourrait s'avérer riche en enseignements, notamment avec l'adoption de la future boussole stratégique de l'UE, qui devrait fournir une vision plus cohérente et précise de l'avenir de la défense européenne, en mettant également l'accent sur les investissements en matière de R&D de défense.

* * *

Auteur

Mathieu Saïfi a été assistant de recherche au GRIP. Il est titulaire d'un master en sciences politiques, orientation Relations internationales (à finalité spécialisée « sécurité, paix, conflits ») obtenu à l'ULB.

Federico Santopinto est chercheur au GRIP. Il est spécialisé dans le processus d'intégration européenne en matière de défense et de politique étrangère.