



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](mailto:admi@grip.org)  
Internet : [www.grip.org](http://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 – 20 juin 2019

SANTOPINTO Federico. *La gouvernance du Fonds européen de la défense : enjeux de souveraineté et d'intégration*, Note d'Analyse du GRIP, 20 juin 2019, Bruxelles.

<https://www.grip.org/fr/node/2784>



## NOTE D'ANALYSE

### La gouvernance du Fonds européen de la défense : Enjeux de souveraineté et d'intégration

Par **Federico Santopinto**

20 juin 2019

#### Résumé

Lorsque la Commission a proposé de créer le Fonds européen de la défense (FEDEF) en 2016, elle a suscité des réactions contrastées. Certains soutiennent fermement cette initiative inédite de l'UE et la considèrent comme un pas vers une plus grande intégration des marchés des armements et des politiques de défense en Europe. D'autres s'opposent farouchement au FEDEF, n'y voyant essentiellement qu'une subvention importante aux producteurs d'armements sans liens directs avec le projet d'intégration européenne. Pour clarifier les termes du débat, le présent document analyse la gouvernance du FEDEF. Il soutient l'idée que l'efficacité du Fonds dépendra, en partie au moins, du bon fonctionnement de la Politique de sécurité et de défense commune de l'UE, qui doit désormais être réformée.

---

**The governance of the European Defence Fund:  
sovereignty and integration issues**

#### Abstract

The Commission's proposal to create the European Defence Fund (EDF) in 2016 was greeted with contrasted reactions. A group of analysts strongly supports the EDF initiative and understands it as a step toward a more integrated European arms markets and defence policies, while another group fiercely opposes the EDF on the grounds of it is mainly a large subsidy to arms producers without a clear connection to the European integration project. In order to clarify the terms of the debate, this paper analyses the EDF governance. It claims that the main weakness of the Fund's governance lies in the Common Security and Defence Policy of the EU which now should be now reformed.

## Introduction

L'idée qu'un jour l'Union européenne (UE) puisse créer un fonds destiné à financer les industries militaires de ses pays membres n'allait pas de soi. De tous les secteurs auxquels s'adresse l'action publique, celui de la défense est traditionnellement le plus difficile à intégrer. Et pour cause : ce domaine est perçu par les principaux États de l'UE comme le dernier rempart de leur souveraineté nationale ; un rempart dont les industries de défense incarnent souvent la base portante.

Aujourd'hui, pourtant, le Fonds européen de la défense (FEDEF) est une réalité. Pour la première fois de son histoire, l'UE dispose d'un outil budgétaire conséquent, en mesure de façonner l'industrie militaire du Vieux Continent. Reste à comprendre comment il fonctionnera concrètement, à quoi il servira et, surtout, à qui il profitera.

Deux scénarios sont possibles. D'une part, le FEDEF pourrait constituer une nouvelle étape franchie par l'UE dans le cadre du processus d'intégration européenne. Il serait dès lors un instrument au service de ce projet de long terme qu'est l'unité politique du continent. D'autre part, il pourrait tout aussi bien être perçu comme un gros gâteau que les États membres et leurs industries militaires s'apprêteraient à dévorer, après s'en être partagés les morceaux dans les coulisses de Bruxelles au grand dam du projet européen.

Selon ce dernier point de vue, le FEDEF ne serait qu'un prétexte pour permettre aux gouvernements des pays membres d'augmenter leurs dépenses militaires en puisant dans le budget communautaire, tout en continuant à mener, comme si de rien n'était, leurs politiques étrangères et de défense sur une base purement nationale.

Cette crainte est-elle fondée ? Généralement, lorsqu'ils sont confrontés à des réformes qui touchent aux enjeux de défense et de souveraineté, les États membres ne font pas preuve de beaucoup d'audace et de vision. La notion de souveraineté nationale ne fait pas bon ménage avec celle d'intégration européenne. Dès lors, qu'il nous soit permis d'émettre un doute quant à la finalité ultime du Fonds. Et qu'il nous soit permis d'analyser son système de gouvernance, dans la tentative de dissiper ou de valider ce doute. La gouvernance du FEDEF est-elle, oui ou non, adaptée à la prise en compte de l'intérêt général européen ?

Pour répondre à cette question, la présente note procède en deux étapes. Dans la première, elle retrace le parcours étonnant qui a mené à la création du Fonds et qui en a fait une compétence communautaire et semi-supranationale de l'UE. Dans la deuxième, les enjeux de gouvernance seront analysés plus en détails.

## 1. La création du Fonds

### 1.1 Une proposition étonnante de la Commission

Lorsque le Président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker propose de lancer le Fonds européen de la défense en septembre 2016, il crée incontestablement la surprise. Les premiers à être étonnés sont les États membres de l'UE. Ce projet était certes dans l'air, mais c'est la forme et l'ampleur que la Commission lui a donné qui aura interloqué les capitales nationales<sup>1</sup>. La surprise, plus précisément, a été double.

En premier lieu, elle concerne le montant. Les chiffres, en effet, parlent d'eux-mêmes. Le FEDEF pourrait être doté de treize milliards EUR pour la période 2021-2027. Cette somme n'est pas énorme, en comparaison à d'autres budgets, mais elle va au-delà de toute attente. Surtout, son rôle est celui d'exercer un effet d'attraction. La mécanique du Fonds doit plus précisément permettre d'attirer une partie des aides que les États membres octroient à leurs entreprises militaires dans une logique nationale vers des projets qui soient, cette fois, pensés, planifiés et menés à un niveau européen.

La deuxième surprise réside dans la méthode. Généralement, les politiques de l'UE en matière de défense sont confinées dans la sphère intergouvernementale de l'Union, régie par la règle sacrée de l'unanimité. Le FEDEF fera exception. Il sera gouverné par la méthode communautaire, quoique partiellement amendée, comme on le verra dans cette note. La Commission européenne, institution supranationale par excellence de l'UE, ambitionne donc de jouer un rôle prépondérant dans la gestion de cet outil stratégique, alors que les États membres participeront à la prise de décision en votant à la majorité qualifiée.

De telles caractéristiques représentent un tournant dans l'histoire de l'intégration européenne, vis-à-vis de laquelle, à quelques exceptions près, le secteur de la défense avait été jusqu'à présent soigneusement tenu à l'écart. Désormais, les aspirations de la Commission sont susceptibles de remettre partiellement en cause l'emprise des gouvernements sur leurs industries de défense ainsi que sur leurs processus de planification militaire. Et l'exécutif européen pourrait devenir un acteur incontournable de la BITDE, la base industrielle et technologique de défense européenne.

Aussi, on ne s'étonnera guère de constater, tout au long de cette note, que le sentiment de surprise initiale des États membres face à la proposition de la Commission a vite cédé le pas à un sentiment de circonspection, voire de méfiance vis-à-vis du Fonds.

---

1. Federico Santopinto, « [Le Fonds européen de la défense : l'UE au secours de l'industrie](#) », *Les Rapports du GRIP*, 2017/5.

## 1.2 Les États membres font contre mauvaise fortune bon cœur

Malgré leur perplexité, les États membres se sont bien gardés de couper les ailes aux ambitions de la Commission. Le contexte international de ces dernières années, et en particulier l'élection de Donald Trump à la Présidence des États-Unis, n'a pas été propice au boycott frontal des velléités européistes venant de Bruxelles... surtout en matière de défense. Cette politique habituellement si tourmentée de l'Union est subitement apparue plus pertinente que jamais depuis que Trump a accédé au pouvoir.

Aussi, entre le deuxième semestre 2016 et la fin de 2018, la conjoncture politique est devenue favorable pour la défense européenne. Une fenêtre d'opportunité s'est ouverte et Jean-Claude Juncker en a profité. En annonçant la création du Fonds en septembre 2016 et en formulant une première proposition concrète le 30 novembre<sup>2</sup>, soit quelques semaines après les élections américaines et le référendum britannique sur le Brexit, le Président de la Commission a su surfer sur la vague. Juncker est allé vite : il a demandé à ses services de travailler d'arrache-pied pour qu'ils adoptent en un temps record des propositions législatives concrètes permettant d'exploiter l'alignement temporaire des astres. Il lui fallait mettre les États membres devant le fait accompli.

Les textes législatifs ne se sont pas fait attendre. Entre 2017 et 2018, la mise en place à titre expérimental d'une Action préparatoire sur la recherche de défense (l'APRD) et d'un Programme européen pour le développement industriel dans le domaine de la défense (le PEDID) a été accélérée. Objectif : financer, avec un budget encore limité (590 millions EUR), la recherche et le développement militaire (R&D) durant la période 2017-2020.

La proposition de règlement relative à la création du Fonds européen de la défense à proprement parler, avec un budget de treize milliards d'euros demandé pour la période 2021-2027, a été quant à elle publiée par la Commission le 13 juin 2018. Il aura néanmoins fallu de longues et difficiles négociations interinstitutionnelles entre le Parlement, la Commission et le Conseil, pour que la séance parlementaire plénière du 18 avril 2019 adopte finalement une version provisoire du règlement du Fonds<sup>3</sup>. Sa dotation budgétaire finale et quelques autres éléments (dont l'épineuse question relative à l'association des pays tiers) doivent néanmoins encore être fixés. Pour cela, il faudra attendre que l'UE négocie son cadre financier pluriannuel pour les années 2021-2027.

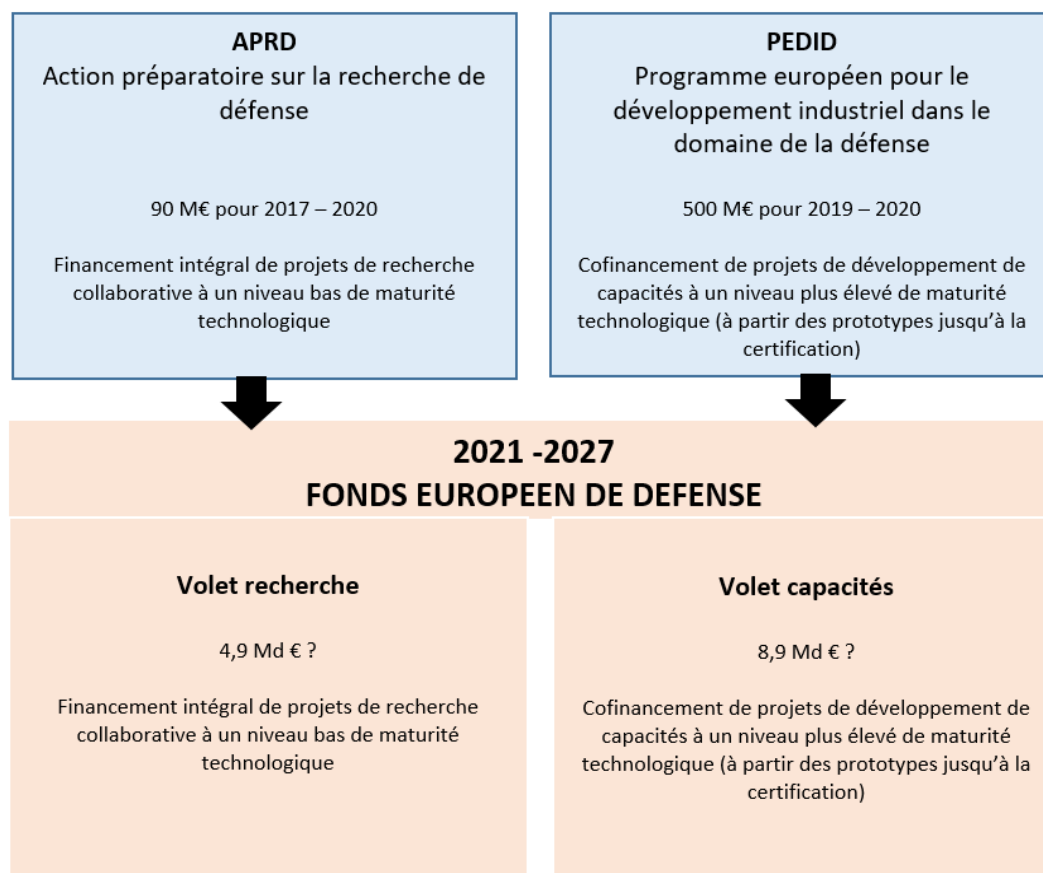
Les jeux sont néanmoins quasi faits. Le Fonds est désormais une réalité et les États membres semblent s'accoutumer à l'idée que l'UE puisse avoir son mot à dire dans

---

2. Communication de la Commission européenne, « [Plan d'action européen de la défense](#) », COM (2016) 950 final, 30 novembre 2016.

3. [Édition provisoire du Règlement du Fonds européen de la défense](#) voté par le PE en plénière le 18 avril 2019, P8\_TA-PROV(2019)0430.

le domaine de la BITDE. Encore faut-il comprendre en quels termes ils sont prêts à l'accepter et, surtout, s'ils ont l'intention de jouer franc jeu.



### 1.3 La méthode communautaire : un choix obligé

Le contexte international a certes contraint les États membres à accepter que l'UE intervienne dans leurs industries de défense, mais il n'explique pas pourquoi les gouvernements ont consenti à ce que cela se fasse via la méthode communautaire plutôt que celle intergouvernementale<sup>4</sup>. En réalité, ils n'ont pas eu le choix. Selon certaines interprétations, les traités européens interdisent l'utilisation du budget communautaire directement à des fins militaires<sup>5</sup>. Pour justifier le Fonds, la Commission a donc eu recours aux articles 173 et 182 du Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE), qui encadrent la politique industrielle et de

4. La méthode communautaire confère à la Commission un droit exclusif de proposition, alors que le Conseil et le Parlement européen doivent décider si adopter, amender ou rejeter la proposition en question. En cas d'amendements, des négociations interinstitutionnelles entre la Commission, le Parlement et le Conseil sont organisées (trilogue).

5. Art.41 du traité sur l'Union européenne (TUE). Voir aussi : « [Alexandra Brzozowski, European Defence Fund could be breaching European treaties, legal opinion says](#) », *Euractiv*, 14 décembre 2018.

recherche scientifique de l'Union et qui fonctionnent selon la méthode communautaire.

En d'autres termes, le Fonds a été présenté, d'un point de vue légal, comme une initiative visant à renforcer la compétitivité de l'industrie européenne, plutôt que comme une politique militaire et stratégique à proprement parler. Jusqu'à ce jour, l'UE n'avait pourtant quasiment jamais eu recours à l'article 173 du TFUE pour soutenir un secteur industriel spécifique et délimité<sup>6</sup>. L'exception faite pour le secteur de la défense tend à prouver que ce choix a été dicté par la volonté de contourner les contraintes légales des traités. Un choix qui, cependant, a forcé les États membres à ouvrir les portes de ce domaine clé de leur souveraineté nationale à la Commission et, en partie aussi, au Parlement européen (PE).

La décision d'adopter la méthode communautaire a représenté un véritable choc culturel pour les fonctionnaires des ministères de la Défense, habitués à travailler au niveau de l'UE via la méthode intergouvernementale. Dans une étude basée sur des entrevues, Pierre Haroche raconte comment, lors des premières négociations interinstitutionnelles menées dans le cadre du PEDID, certains fonctionnaires nationaux se sont demandés quand la Commission allait quitter la salle pour céder le pas aux États membres, selon la pratique habituelle en matière de défense. D'autres étaient contraints d'étudier le fonctionnement du vote à la majorité qualifiée, qu'ils découvraient pour la première fois<sup>7</sup>. Autant d'éléments anecdotiques qui illustrent à quel point l'idée de créer un fonds de défense géré par la Commission est troublante pour les États membres.

De plus, la méthode communautaire confère aux institutions supranationales de l'UE un pouvoir renforcé non seulement dans l'adoption des actes législatifs concernés (un règlement pour ce qui concerne le FEDEF), mais aussi dans la gestion courante des politiques ainsi lancées. Bref, en adoptant le Fonds, les capitales de l'UE ne sont pas débarrassées de la Commission. Elles ne sont pas arrivées au bout de leurs peines. Les modalités de gouvernance de cet outil risquent, elles aussi, de leur poser problème, étant donné que l'exécutif européen jouera un rôle prépondérant à ce niveau également.

Les États membres disposent néanmoins d'une marge de manœuvre importante en la matière, qui peut croître ou décroître selon les cas et les dispositions législatives adoptées. Inévitablement, dans le cadre des négociations relatives au règlement du FEDEF, les gouvernements nationaux, à travers le Conseil, ont beaucoup insisté pour que les marges de manœuvre en question soient pour eux les plus amples possibles. C'est ce qui sera examiné dans le paragraphe suivant.

---

6. Stéphane Rodrigues, « [Le Fonds européen de la défense : un tournant pour l'Union européenne ?](#) », *Blog sur droit européen*, janvier 2018.

7. Pierre Haroche, « The European Defence Fund: How the European Commission is becoming a defence actor », *IRSEM, Research Paper* – n° 56, 15 juin 2018.

## 2. La gouvernance du Fonds laisse une ample marge de manœuvre aux États membres

Il aura fallu de longs et difficiles mois de négociations pour que les trois principales institutions de l'Union s'accordent sur la gouvernance du FEDEF. L'équilibre qui a été trouvé entre la dimension supranationale de l'UE et la dimension intergouvernementale est important à saisir dans le cadre de cette analyse. Il peut fournir des indices précieux permettant de comprendre si le Fonds, à travers sa mécanique décisionnelle, sera plus enclin à considérer l'intérêt général européen ou si, au contraire, il tendra plutôt à favoriser celui des États membres individuellement.

Or, il est important de constater que les institutions européennes ont rivalisé sur presque chacun des niveaux de gouvernance du Fonds, y compris sur le premier, qui est sans doute aussi le plus important. Il concerne l'identification, dans les grandes lignes, des priorités capacitaires vers lesquelles orienter les financements.

Cette étape est censée rester entre les mains des gouvernements nationaux. La question qui se pose, toutefois, est de comprendre si les États membres l'exerceront à travers le système communautaire, donc en étroite collaboration avec la Commission, ou via le cadre intergouvernemental, c'est-à-dire sans elle.

### 2.1 L'identification des priorités capacitaires en amont

Les États seront les seuls et uniques acheteurs des systèmes d'armes complexes qui doivent être développés grâce aux financements du FEDEF. En toute logique, ce sont eux, et non la Commission, qui devront définir, dans les grandes lignes, les besoins auxquels le Fonds devra s'adresser. Cependant, contrairement à leurs habitudes, dans le cadre du Fonds les pays membres devront le faire ensemble, à un niveau intergouvernemental, et non de manière isolée. Aussi, pour que le FEDEF ait un sens, les gouvernements doivent apprendre à penser et à se projeter dans une logique collective, en se considérant comme la pièce d'un plus vaste puzzle : celui de l'Union européenne.

Or, il est difficile d'imaginer qu'ils soient en mesure de le faire seuls, sans la Commission européenne. Il est dès lors important de comprendre comment, et surtout dans quel cadre, les priorités que le FEDEF devra suivre seront concrètement identifiées : via le système communautaire ou intergouvernemental ?

Le règlement du FEDEF (comme celui du PEDID d'ailleurs) est ambigu à ce propos. Théoriquement cet exercice doit être fait au sein du Comité de programme, où les États membres siègent avec la Commission, et où ils devront décider à la majorité qualifiée (voir le paragraphe 4.3). Il s'agit à ce titre d'une compétence communautaire.



Toutefois, le règlement du FEDEF (et aussi du PEDID) affirme que le Fonds devra être orienté par les mécanismes intergouvernementaux de l'UE mis en place dans le cadre de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), notamment dans le but d'identifier les lacunes capacitaires des États membres.

Le règlement mentionne à ce propos le Plan de développement des capacités (*Capability Development Plan* – CDP), l'Examen coordonné annuel en matière de défense (*Coordinated Annual Review on Defence* – CARD) ou encore la Coopération structurée permanente (*Permanent Structured Cooperation* – PESCO). Le texte du Fonds évoque aussi la possibilité de prendre en compte les priorités identifiées dans d'autres forums régionaux, c'est-à-dire essentiellement au sein de l'Alliance atlantique<sup>8</sup>.

Ces outils, gouvernés par la règle de l'unanimité, existent déjà depuis plusieurs années au sein de l'UE. Jusqu'à présent, leur rôle était celui de faciliter la coordination des États membres en matière de planification capacitaire. Leur efficacité dépendait donc, *in fine*, du bon vouloir des gouvernements. Désormais, depuis que l'UE a décidé de financer la R&D militaire directement par elle-même, les mécanismes de coordination de la PSDC ont théoriquement un nouveau rôle, voire une nouvelle raison d'être : celle de guider l'action bien plus concrète du FEDEF, en orientant ses financements vers les priorités qu'ils auront identifiées.

Le conditionnel reste néanmoins nécessaire. Le règlement du FEDEF demeure en effet extrêmement flou sur la manière concrète dont les priorités identifiées dans le cadre du CDP, de CARD ou de la PESCO seront prises en compte lors de la programmation du Fonds. Il ne fait que promettre de manière bancale la prise en compte de ces outils, comme s'il s'agissait d'une formalité, voir presque d'une contrainte.

Il est vrai que les instruments intergouvernementaux de la PSDC n'ont produits que de piètres résultats à ce jour. La Commission, qui détient le pouvoir d'initiative au sein du Comité de programme, pourrait dès lors être tentée de ne prendre que partiellement en considération les indications venant de la PSDC, ou même de les ignorer dans certains cas.

L'exécutif européen devra néanmoins obtenir l'appui de la majorité qualifiée des États membres au sein du Comité. Les forums de la PSDC ne pourront donc être totalement ignorés. À ce jour en tout cas, leur articulation concrète avec le FEDEF reste encore à établir. La seule certitude étant que les projets lancés dans le cadre de la PESCO devraient pouvoir obtenir des conditions de cofinancements plus favorables.

---

8. Considérant 3 et art. 3.2. de l'[édition provisoire du Règlement du Fonds européen de la défense](#) voté par le PE en plénière le 18 avril 2019, P8\_TA-PROV(2019)0430.



## 2.2 Gestion directe ou gestion indirecte par la Commission ?

Une fois que les grandes priorités capacitaires auront été, tant bien que mal, identifiées, il faudra ensuite les traduire en termes concrets, notamment en sélectionnant les projets à financer. Lors de cette deuxième phase de la gouvernance du Fonds, il n’y aura plus de flou entre les dimensions communautaire et supranationale de l’UE : ce sera le système communautaire qui prendra clairement le dessus.

Face à de tels enjeux, lors des négociations entre le PE, le Conseil et la Commission (trilogie), les États membres ont essayé de limiter autant que possible le rôle de la Commission dans ce cadre. Ils l’ont fait entre autres à travers la question relative à la gestion directe ou indirecte du programme par la Commission. Pour bien appréhender cet enjeu, il convient de faire un petit pas en arrière et revenir à ce qui avait été décidé deux ans plus tôt, dans le cadre de l’Action préparatoire.

Lorsque l’Action préparatoire a été adoptée en 2017, l’exécutif européen avait opté d’emblée pour une gestion indirecte du programme. Il avait ainsi signé un accord de délégation avec l’Agence européenne de défense (AED), dont le conseil d’administration est composé des ministres de la Défense de l’UE, afin que celle-ci prenne en charge d’importantes tâches de gestion en matière de sélection des projets<sup>9</sup>.

En choisissant la gestion indirecte à l’heure où elle franchissait ses premiers pas dans le financement de l’industrie de défense, la Commission avait sans doute voulu se montrer prudente et rassurante vis-à-vis des États membres.

L’année suivante, toutefois, lorsque le règlement concernant le PEDID a été adopté, la Commission a demandé et obtenu qu’elle puisse choisir entre la gestion directe ou indirecte du programme<sup>10</sup>. Ce qui veut dire qu’elle dispose du pouvoir de décider de gérer le programme et sélectionner les projets directement elle-même, à travers ses services administratifs propres (ce que d’ailleurs elle a commencé à faire), ou de confier cette tâche à une agence. Un tel choix représente indéniablement un pas en avant important dans le processus de communautarisation de cette compétence.

Or, avec le FEDEF, la Commission a voulu faire un pas supplémentaire dans le sens de la communautarisation. Dans sa proposition initiale, elle a manifesté son intention de gérer directement cet outil à partir de 2021, sans même évoquer l’hypothèse d’une gestion indirecte, comme elle l’avait fait dans le cadre du

---

9. Point 1.3 de l’Annexe à la décision de la Commission relative au financement de l’« Action préparatoire concernant la recherche en matière de défense » et à l’utilisation de coûts unitaires pour 2017, C(2017) 2262 final, 11 avril 2017.

10. Art. 5 du Règlement du Parlement européen et du Conseil 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, 2017/0125 (COD), PE-CONS 28/18, 6 juillet 2018.

PEDID<sup>11</sup>. Les États membres réunis au sein du Conseil, toutefois, ne l'ont pas entendue de cette oreille. Ils ont souhaité que le règlement du Fonds prévoie la possibilité d'un recours à la gestion indirecte à l'instar du PEDID<sup>12</sup>. Leur objectif est d'éviter que l'AED et surtout l'OCCAR, en tant qu'agences intergouvernementales, ne restent pas définitivement hors-jeu<sup>13</sup>.

Le compromis trouvé va dans le sens voulu par le Conseil. La possibilité d'un recours à la gestion indirecte est évoquée dans le règlement du Fonds, bien qu'elle soit encadrée et limitée<sup>14</sup>. Quoi qu'il en soit, la Commission a tenu à préciser que l'enjeu en question est celui d'une simple délégation de la gestion du programme, et que par conséquent le pilotage de celui-ci restera solidement entre ses mains<sup>15</sup>.

### 2.3 Le Comité de programme et le Programme de travail

Comme anticipé dans le paragraphe 4.1, le **Comité de programme** est la structure préposée à gouverner au jour le jour le FEDEF. Et à ce titre, il doit permettre aux États membres de participer à cette gestion. Son importance est donc centrale : c'est notamment le Comité qui traduit concrètement les priorités identifiées et qui supervise la sélection des projets.

Généralement, le fonctionnement des différents comités de l'UE est défini par les règles de la comitologie européenne<sup>16</sup>. Ce fonctionnement toutefois varie selon

---

11. Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un Fonds européen de la défense, COM(2018) 476 final, 13 juillet 2018, art. 8.1.

12. Conseil de l'UE, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un Fonds européen de la défense – Première lecture – Orientation générale partielle, Dossier interinstitutionnel 2018/0254(COD), art. 8.1.

13. L'OCCAR (Organisation conjointe de coopération en matière d'armement) est une agence intergouvernementale créée pour gérer le développement de programmes communs d'armement. L'OCCAR a, à ce titre, géré le développement du programme A400M. De l'avis de plusieurs experts, cette agence, qui ne fait pas partie de l'UE, fonctionne mieux de l'AED. Aussi les États membres souhaiteraient la voir jouer un rôle dans le cadre du FEDEF en lieu et place de l'AED.

14. Art.8.2 de l'[édition provisoire du Règlement du Fonds européen de la défense](#) voté par le PE en plénière le 18 avril 2019, P8\_TA-PROV(2019)0430, P8\_TA-PROV(2019)0430

15. Nicolas Gros-Verheyde, [La défense, une compétence intergouvernementale qui se communautarise ?](#), *Bruxelles 2 PRO*, 11 février 2019.

16. La comitologie est un terme qui fait référence aux comités composés par des représentants des États membres de l'UE, qui doivent accompagner la Commission dans la gestion de certaines de ses activités et compétences. Selon le [site Internet de la Commission](#), « la comitologie renvoie à une série de procédures, notamment des réunions de comités représentatifs qui permettent aux pays de l'UE d'avoir un droit de regard sur les actes d'exécution [de la Commission] ». « La comitologie s'applique lorsque des compétences d'exécution sont conférées à la Commission dans le texte d'un acte législatif. Ce texte stipule également que la Commission doit être assistée par un comité lorsqu'elle définit les mesures contenues dans l'acte d'exécution correspondant ». La comitologie n'est pas obligatoire pour tous les actes d'exécution : la Commission peut en adopter certains sans consulter un comité

les cas. Les comités sont principalement composés des États membres et de la Commission. Cette dernière les préside et les administre, mais elle ne dispose pas de droit de vote, contrairement aux représentants des gouvernements. Dans le cadre du règlement sur le FEDEF, la Commission a proposé en outre que l'AED et le Service européen de l'action extérieure (SEAE) puissent siéger au Comité en tant qu'observateurs, comme cela avait déjà été décidé pour le PEDID.

Lors des négociations relatives à l'adoption du règlement sur le PEDID, certains gouvernements nationaux avaient tenté d'imposer à la Commission et au PE des dispositions visant à renforcer leur poids au sein du Comité, notamment au regard de leur rôle dans l'adoption du **Programme de travail**. Le Programme de travail du PEDID est le document où l'UE détaille, pour les deux années à venir, ce qu'elle va faire concrètement<sup>17</sup>. Il est rédigé par la Commission, alors que les pays membres au sein du Comité de programme l'adoptent, y apportent des amendements ou le rejettent.

Or, la France, par exemple, aurait souhaité que ce document stratégique soit rédigé et adopté à l'unanimité par un organisme composé des États membres, et non par le Comité de programme prévu à cet effet par le droit européen<sup>18</sup>. La Commission s'est opposée à cette hypothèse : elle a insisté pour que le Programme de travail biennuel du PEDID demeure encadré par les règles de la comitologie et pour qu'il soit adopté à la majorité qualifiée par les États membres. Néanmoins, afin de rassurer les gouvernements, l'exécutif européen a fait des concessions importantes sur d'autres fronts, des concessions qui ont été reprises dans le cadre du FEDEF.

Par exemple, la Commission s'est engagée à ce que les gouvernements, à travers le Comité de programme, soient impliqués non seulement lors de l'adoption du Programme de travail, comme cela est prévu par les règles classiques de la comitologie européenne, mais aussi lors de la sélection des projets à financer (principe de la double comitologie). Les États membres ont voulu en outre obtenir l'assurance explicite que la Commission n'aurait pas adopté le Programme de travail sans un vote formel du Comité de programme<sup>19</sup>, ce qui pourrait être théoriquement possible si celui-ci ne se prononce pas.

---

(par exemple, pour allouer des subventions dont le montant ne dépasse pas un certain plafond).

17. [Règlement \(UE\) n° 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, JOUE L200.

18. [Règlement \(UE\) n° 182/2011](#) du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission, JOUE L55.

19. Pierre Haroche, *op. cit.* Voir aussi le « considérant 29 » du règlement sur le PEDID.

Plus généralement, dans le cadre du trilogue, le Conseil a souhaité amender la proposition de règlement de la Commission afin de s'assurer que cette dernière soit contrainte à consulter et à obtenir le feu vert du Comité le plus fréquemment possible.

## 2.4 La marginalisation du Parlement européen

Un autre enjeu fondamental relatif à la gouvernance du FEDEF sur lequel les institutions européennes se sont divisées est la question des actes délégués et des actes d'exécution. Le PE voulait que le Programme de travail soit adopté via des actes délégués alors que le Conseil et la Commission souhaitaient que cela soit fait via des actes d'exécution.

La distinction entre ces deux procédures administratives de l'UE ne relève pas d'un simple caprice bureaucratique. Elle est lourde de conséquences politiques. À travers les actes délégués, les compétences de la Commission dans la définition du Programme de travail doivent être considérées comme le fruit d'une délégation accordée par le Conseil et le Parlement, délégation qui peut être révoquée à tout moment. Le PE, qui ne siège pas au sein du Comité de programme, peut ainsi préserver un pouvoir de contrôle sur l'adoption des Programmes de travail, étant donné qu'il peut les rejeter le cas échéant, s'il l'estime nécessaire<sup>20</sup>.

Pour ce qui concerne les actes d'exécutions, par contre, seul le Comité de programme, où sont représentés les États membres, intervient dans la procédure prévue pour la définition et l'adoption des Programmes de travail annuels ou bisannuels. L'assemblée européenne reste quant à elle exclue<sup>21</sup>. Cela signifie que, dans le cadre du FEDEF, le rôle du PE risque de rester limité à la seule adoption de l'acte législatif de base (le règlement du FEDEF). Une fois celui-ci adopté, les députés européens pourraient ne plus avoir la possibilité de contrôler la manière dont le Fonds sera concrètement administré durant les sept années à venir (le FEDEF est un programme septennal). De fait, cela équivaut à dire qu'ils ne pourront exercer leur prérogative de contrôle sur l'exécution d'une partie du budget européen, celle qui concerne le Fonds (treize milliards EUR si ce chiffre est confirmé par le cadre financier pluriannuel 2021-2027).

Voilà qui explique pourquoi le PE tenait tant à ce que les Programmes de travail du Fonds soient adoptés par actes délégués plutôt que par actes d'exécution. Il y attachait tellement d'importance que le Président du Parlement, Antonio Tajani, pendant les négociations du trilogue, avait adressé à tous les présidents des commissions parlementaires une lettre afin d'insister pour que les objectifs, les priorités, les allocations financières et les critères de sélection et d'attribution

---

20. Art. 290 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

21. Art. 291 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et règlement 182/2011 du Conseil et du Parlement européen.

du FEDEF (des éléments fixés par les Programmes de travail) soient adoptés par actes délégués<sup>22</sup>.

Lors du dernier trilogue, pourtant, et après d'âpres pourparlers, les négociateurs du PE ont cédé sur ce point, en suscitant un fort mécontentement au sein de l'hémicycle. Le large consensus dont le Fonds faisait l'objet jusque-là s'est ainsi fortement effrité au cours des derniers jours de négociations. Une bonne moitié des députés du groupe des Socialistes et Démocrates ainsi que la plus grande partie des Verts ont en effet décidé de s'opposer au Fonds lors de la séance plénière du PE du 18 avril 2019, alors qu'ils n'étaient pas opposés par principe à l'idée que l'UE se dote d'un tel outil. Celui-ci sera finalement adopté, mais grâce à une majorité plus courte que prévue : 328 voix pour, 231 contre et 19 abstentions<sup>23</sup>.

Les Programmes de travail annuel du Fonds seront donc définis via des actes d'exécution par la Commission et le Comité de programme (c'est-à-dire les États membres), en laissant de fait les députés européens sur la touche. Ceux-ci devront se contenter d'une vague promesse, faite par la Commissaire Elżbieta Bieńkowska, à ce que la Commission les consulte informellement chaque année lors de l'adoption du Programme de travail<sup>24</sup>. Le caractère informel n'est pas de nature, toutefois, à permettre aux parlementaires européens d'adopter ou de rejeter les documents en question, comme cela aurait été le cas s'ils avaient été adoptés via des actes délégués. Il doit être vu comme une concession faite par l'exécutif bruxellois à des députés mécontents.

Le Parlement pourrait néanmoins jouer un rôle secondaire dans la gestion du FEDEF dans le cadre des rapports d'évaluation sur l'efficacité du FEDEF que la Commission devra élaborer tout au long de la durée du programme (2021-2027). Le règlement du Fonds prévoit en effet que ces rapports d'évaluation soient fournis au PE. La formulation à ce propos reste vague mais, comme Daniel Fiott le suggère dans une étude, les députés européens pourraient malgré tout établir une stratégie visant à pousser la Commission à prendre mieux en considération leur opinion dans ce contexte<sup>25</sup>.

---

22. [Lettre du Président du Parlement européen](#), Antonio Tajani, adressée aux présidents des commissions parlementaires en date du 18 septembre 2018 (publiée par le blog *Bruxelles 2 Pro*).

23. Séance plénière du Parlement européen du 18 avril 2019, Fonds européen de la défense, [Liste des votes nominatifs](#) (publiée par le blog *Bruxelles 2 Pro*).

24. Cet engagement a notamment été formulé lors d'une [déclaration de la Commissaire Elżbieta Bieńkowska](#) durant la séance plénière du PE du 18 avril 2019 qui a permis l'adoption du règlement du FEDEF.

25. Daniel Fiott, « [The Scrutiny of the European Defence Fund by the European Parliament and national parliaments](#) », *Study requested by the SEDE sub-commission of the European Parliament*, 1<sup>er</sup> avril 2019.

Ces quelques éléments permettraient au Parlement européen de maintenir, malgré tout, un droit de regard sur la gouvernance du FEDEF. Toutefois, ils ne sont pas de nature à lui permettre de peser sérieusement dans la prise de décision. Ce qui pose un problème au regard des enjeux qui sont analysés dans cette note. Le PE est, avec la Commission, la principale institution de l'UE censée assurer et protéger l'intérêt général européen face aux intérêts individuels nationaux. Or, sa marginalisation laissera la Commission seule face au Conseil dans l'administration du Fonds.

D'où une question à ce jour sans réponse : pourquoi, lors du trilogue, la Commission a-t-elle soutenu la position du Conseil au dépend de celle du Parlement sur la question des actes délégués et des actes d'exécution ?

## 2.5 Quelques autres enjeux de gouvernance

Les enjeux de gouvernance et de souveraineté du FEDEF concernent de nombreux autres points. Parmi les plus intéressants à signaler brièvement dans le cadre de cette analyse, figurent (i) la question relative à la sélection et à la composition des experts indépendants devant évaluer les projets, (ii) celle de la propriété intellectuelle et (iii) celle concernant le nombre de participants aux projets financés par l'UE. Les décisions arrêtées dans le règlement du Fonds au sujet de ces trois éléments illustrent toute la difficulté à laquelle l'UE s'est confrontée dans la recherche d'un compromis entre l'intérêt général européen et celui individuel des États membres.

La question de la **propriété intellectuelle** demeure particulièrement emblématique à ce propos. Les États membres se sont montrés intransigeants sur ce point : ils ont voulu que celle-ci ne soit pas mise à disposition de l'UE et reste solidement dans les mains des entreprises ayant bénéficié des financements du Fonds. La Commission a soutenu ce principe, tout en souhaitant cependant y associer certaines nuances, qui n'ont été que très partiellement acceptées par le Conseil<sup>26</sup>.

En ce qui concerne la **composition des panels d'experts indépendants** devant évaluer les projets susceptibles d'être financés, ils seront sélectionnés par la Commission, qui devra puiser à partir d'une base de données non accessible au public. Les États membres devront toutefois valider les références en matière d'habilitation de sécurité des personnes ainsi sélectionnées par la Commission, ce qui équivaut à leur donner un droit de veto dans la procédure de sélection. Il convient de rappeler, toutefois, que les experts ne décideront pas quels projets seront financés. Ils se limiteront à fournir une évaluation de chaque projet.

---

26. Art. 22 de l'[édition provisoire du Règlement du Fonds européen de la défense](#) voté par le PE en plénière le 18 avril 2019, P8\_TA-PROV(2019)0430.

Les gouvernements seront néanmoins informés des résultats de l'évaluation et de l'état d'avancement des actions financées<sup>27</sup>.

Enfin, le règlement du FEDEF prévoit que, avant d'obtenir un financement, les consortiums d'entreprises qui postulent pour une subvention doivent être composés d'entités provenant d'au moins **trois États membres ou « pays associés »**<sup>28</sup>. Sur ce point, le PE et la Commission ont soutenu des points de vue différents lors du trilogue. Les eurodéputés avaient en effet exprimé le souhait, en vain, que les « pays associés » ne soient pas pris en considération dans ce calcul<sup>29</sup>.

La participation d'entités provenant de trois pays différents est la principale disposition en mesure d'assurer un lien direct et concret entre les besoins individuels des États et l'intérêt général européen. Elle est à ce titre indispensable. Toutefois, un engagement venant de trois gouvernements n'est guère suffisant à garantir que les projets ainsi financés par le Fonds répondront à un intérêt commun identifié au niveau l'UE.

## Conclusion et recommandations

Les rivalités interinstitutionnelles au sujet du FEDEF reflètent les tensions politiques qui, depuis le début de la construction européenne, opposent les enjeux d'intégration à ceux de souveraineté nationale. Et qui, en matière de défense, atteignent leur paroxysme.

Dans le cadre du FEDEF, l'équilibre entre la dimension intergouvernementale et celle supranationale de l'Union était particulièrement difficile à trouver. Cet équilibre doit en effet répondre à deux éléments contradictoires. D'un côté, les gouvernements nationaux doivent inévitablement rester pleinement impliqués dans la gestion du Fonds : les équipements de défense que le Fonds contribuera à développer sont censés appartenir aux États membres qui les achèteront, et non à la Commission ou au PE.

---

27. Considérant 32bis et art. 29 de l'[édition provisoire du Règlement du Fonds européen de la défense](#) voté par le PE en plénière le 18 avril 2019, P8\_TA-PROV(2019)0430.

28. Par « pays associé » l'UE entend les pays membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE) qui sont membres de l'Espace économique européen (EEE). Il s'agit, en d'autres termes, de quatre pays non-UE qui respectent en partie les règles du marché unique, à savoir : la Norvège, la Suisse, l'Islande et le Lichtenstein. La notion de « pays associé » n'est pas présente dans le cadre de la PEDID. Elle a été introduite dans le cadre du FEDEF pour répondre aux pressions de la Norvège, mais sans doute aussi pour tenter de maintenir le Royaume-Uni le plus proche possible du marché unique. Pour plus d'informations à ce sujet, voir : Federico Santopinto, « [Le Brexit et la défense européenne](#) », Chapitre IV, dans *Les Rapports du GRIP*, n° 2018/5.

29. Olivier Jehin, « [Fonds européen de la défense : la position du Parlement dans la perspective du trilogue](#) », *Bruxelles 2 Pro*, 22 novembre 2018.



D'un autre côté, force est de constater que ces mêmes États réunis au sein du Conseil se sont montrés à ce jour incapables de faire progresser sérieusement la défense européenne. Pas plus qu'ils n'ont réussi à coordonner convenablement leurs politiques capacitaires.

La raison de cela est simple : les capitales de l'UE ne sont pas en mesure de se projeter dans une logique européenne, malgré les beaux discours que l'on peut entendre parfois dans certaines d'entre elles. Elles voudraient le faire. La plupart des leaders européens admettent volontiers que cela est nécessaire, mais lorsqu'ils doivent passer à l'acte, ils n'y arrivent tout simplement pas. En matière de défense et de politique étrangère, les réflexes demeurent nationaux, voire même nationalistes.

En fait, la défense européenne suscite un véritable trouble bipolaire parmi les élites nationales, qui la réclament le jour et l'abhorrent la nuit. Frédéric Mauro décrit ce paradoxe dans les termes suivants : la défense européenne ne peut pas se faire sans les États membres, mais elle ne peut pas non plus se faire avec eux<sup>30</sup>. Ce qui signifie, en d'autres termes, que si effectivement elle ne peut se construire sans que les gouvernements nationaux ne détiennent un rôle central en son sein, en même temps elle ne peut être faite par eux. Quelqu'un d'autre doit intervenir pour les y pousser.

Le FEDEF sert justement à cela. Il doit résoudre l'équation de la souveraineté et de l'intégration à travers la méthode communautaire, qui mélange l'action des gouvernements à celle des institutions supranationales de l'UE. La mission du Fonds consiste plus précisément à faire ce que les gouvernements nationaux, seuls, ne sont pas capables de faire : passer de l'étape peu concluante de la coopération à celle de l'intégration. Depuis qu'elle a été lancée en 1999, en effet, la défense européenne a été soigneusement exclue du processus d'intégration. Le Fonds doit maintenant remettre l'église au centre du village. Et en cela, il représente indéniablement un pas en avant.

Pourtant, ce pas en avant risque de ne pas être suffisant. Il pourrait même ne mener nulle part s'il devait rester isolé. Des pièces manquent encore au puzzle. En premier lieu, le système communautaire tel qu'il a été adapté au Fonds présente des failles, comme examiné dans cet article. Parmi celles-ci, la marginalisation du PE est sans doute la plus importante à rappeler. Mais ces imperfections ne constituent pas le problème principal du Fonds. Malgré ses défauts, le système communautaire qui le caractérise n'a finalement pas été dénaturé. Globalement, ses avantages ont été préservés.

---

30. Frédéric Mauro, « [Défense de l'Union européenne : Le processus de mise en œuvre du Livre blanc](#) », *Parlement européen, Direction générale des politiques externes de l'Union*, décembre 2018, p.65

La principale pièce manquante du puzzle est une autre. Elle est d'ailleurs toujours la même : celle, en amont, du bon fonctionnement de la PSDC. Quel que soit son rôle dans l'identification des priorités que le FEDEF devra financer, cette politique purement intergouvernementale de l'UE n'est pas seulement le maillon central de la défense européenne ; elle en est aussi son maillon faible.

Or, il ne faut guère oublier, à ce propos, que le Fonds est censé servir la capacité des États membre à agir ensemble, dans le cadre de la PSDC principalement. Si les gouvernements ne se décident pas à jouer, au sein de celle-ci, une partition réellement européenne, le FEDEF risque de faire chou blanc.

Pour que le Fonds puisse remplir sa mission, la PSDC doit donc évoluer. Trois réformes pourraient être envisagées à ce sujet.

**1)** La première est des plus banales, mais aussi des plus nécessaires : les instances décisionnelles de la PSDC devraient passer d'un système de prise de décision à l'unanimité vers la majorité qualifiée, du moins pour les décisions qui n'impliquent pas le déploiement d'une mission militaire. Cela permettrait d'ailleurs à la PSDC de se mettre en adéquation avec le FEDEF, dont le Comité de programme fonctionnera à la majorité qualifiée.

**2)** Deuxièmement, puisque désormais la Commission met la main au portefeuille, elle devrait devenir un acteur à part entière de la PSDC. De fait, elle a été toujours bannie de cette politique. Son rôle et son poids devraient être repensés, même si à terme cela devra comporter une modification des traités.

**3)** Enfin et surtout, pour que l'action du Fonds puisse se baser sur une planification militaire à l'échelle européenne, elle devrait reposer sur l'adoption d'un véritable Livre blanc rédigé au niveau de l'UE<sup>31</sup>. Et vu l'incapacité des États membres à se caler dans la logique européenne requise pour ce genre d'exercice, il faudrait que la rédaction de ce Livre blanc soit coordonnée par la Commission, en étroite coordination avec les capitales nationales bien entendu.

De telles propositions, et surtout la dernière, tendent généralement à faire sourire les experts et hausser les épaules des diplomates. Comment peut-on imaginer sérieusement que la Commission puisse, un jour, coordonner la rédaction d'un Livre blanc sur la défense au niveau de l'UE ?

Cette idée n'est pourtant pas si éloignée de la réalité telle qu'elle existe depuis que le Fonds a été créé. L'exécutif européen est déjà en charge de coordonner, au sein du Comité de programme, la rédaction des Programmes de travail du FEDEF. Or, c'est bien dans ces documents que seront identifiées, année après année, les priorités que le Fonds devra financer.

---

31. Pour approfondir cette question, lire l'étude de Frédéric Mauro citée dans la note précédente.

À ce titre, les Programmes de travail du FEDEF peuvent être considérés comme les documents les plus importants de l'UE en matière de planification industrielle dans le domaine militaire. Ils seront en tout cas bien plus importants que les documents produits par l'Agence européenne de défense (CDP) et la PSDC (PESCO, CARD), qui ne disposent d'aucun budget spécifique propre et dont la mise en œuvre dépend de la « bonne » volonté des États membres.

Certes, une programmation industrielle annuelle ne fait pas un Livre blanc sur la défense. Mais en sommes-nous si loin ? Et surtout, est-ce tellement absurde de penser que, à l'instar des Programmes de travail annuels du FEDEF, la rédaction d'un document de planification de plus longue haleine, comme un Livre blanc, puisse être coordonnée par la Commission en étroite collaboration avec les États membres ?

À terme, une réforme allant dans ce sens paraît indispensable pour que le financement des industries de défense par l'UE, à travers son budget communautaire, ait un sens. Sans un changement de paradigme et de mentalités, le FEDEF risque en effet de financer tout et n'importe quoi. Pour le bonheur de l'industrie militaire, et non pour celui du projet européen.

\* \* \*

## 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.*