

LE FUTUR PROGRAMME EUROPÉEN DE RECHERCHE DE DÉFENSE

Par Frédéric Mauro

Juillet 2016

Note de l'IRIS

Conscientes que l'action sur le « marché » des biens d'équipement de défense ne suffira pas à construire la « base industrielle de défense et de technologie européenne », les institutions européennes s'intéressent de plus en plus à la recherche de défense et semblent évoluer ainsi à pas comptés d'une politique de l'offre vers une politique de la demande.

La Commission a ouvert la voie dans une communication du 24 juillet 2013 en envisageant « *la possibilité de soutenir la recherche liée à la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), par exemple par le biais d'une action préparatoire. L'accent sera mis sur les domaines dans lesquels les capacités de défense de l'UE sont le plus indispensables, en recherchant dans toute la mesure du possible des synergies avec les programmes de recherche nationaux* ».

Cette initiative fut soutenue par le Conseil européen de décembre 2013, puis développée par la Commission dans sa « feuille de route » de juin 2014. De telles « actions préparatoires » sont destinées à tester les modes de financement et de gouvernance d'un programme plus important. Elles sont d'une durée maximale de trois ans. Proposées par la Commission, les actions préparatoires doivent être adoptées par le Parlement et par le Conseil. Si elle était votée en 2016, une action préparatoire de recherche de défense pourrait produire ses effets dans les budgets 2017, 2018 et 2019. Et sur la base des résultats produits, un programme plus ambitieux pourrait être lancé dans le cadre du prochain cadre financier pluriannuel.

Afin de définir les termes de référence de l'action préparatoire, la Commissaire européenne en charge du marché intérieur, Elzbieta Bienkowska, a mis en place en mars 2015 un groupe de personnalités (GoP) chargé de la conseiller. Elle a suivi en cela une démarche similaire à celle qui avait conduit à l'adoption d'un programme européen de recherche sur la sécurité dans les années 2004-2005. Le GoP s'est réuni la première fois le 30 mars 2015 et a rendu public son rapport le 23 février 2016¹. Le projet de budget pour 2017 qui vient d'être déposé sur le bureau du Conseil prévoit un montant de 25 millions d'euros pour la première année.

Sans attendre le lancement de l'action préparatoire, le Parlement européen, à l'initiative du député Michaël Gahler (PPE), avait adopté à l'automne 2014 un « *projet pilote* » pour 1,5 million d'euros. Bien que financièrement symbolique, l'importance de cet amendement ne doit pas être sous-estimée. C'est la première fois que dans le budget de l'Union apparaît le mot « *militaire* » au bout d'une ligne de crédits et cela à l'initiative d'un parlementaire allemand. La gestion de ce projet pilote a été confiée par délégation à l'Agence Européenne de Défense (AED), et l'appel à projets s'est terminé le 23 juin 2016. Selon l'AED², 21 propositions ont été déposées. Deux projets seront retenus.

¹ http://www.iss.europa.eu/uploads/media/GoP_report.pdf

² http://www.eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/2016/06/30/21-proposals-received-for-pilot-project-on-defence-research?utm_source=EDA+e-newsletter&utm_medium=newsletter&utm_campaign=Issue+23+June+2016

Dans ce contexte et afin de se préparer au mieux à l'examen budgétaire, le Parlement européen, a mandaté fin novembre 2015 le professeur Klaus Thoma, ancien président de l'Institut Fraunhofer de Freiburg, et l'auteur de cet article afin de le conseiller sur le fait de savoir s'il était dans l'intérêt de l'Union de lancer un futur programme de recherche de défense européen (*European Defence Research Programme - EDRP*), si un tel programme était conforme avec les Traités européens et enfin, dans l'hypothèse d'une réponse affirmative, d'indiquer quelles devaient en être l'ampleur, la forme et la portée.

Le présent article est une synthèse de ce rapport présenté devant la sous-commission défense du Parlement européen le 16 mars 2016 et publié le 30 du même mois³. Les chiffres du présent article tiennent compte de la publication par l'AED des données globales et nationales pour 2014, intervenue en juin 2016.

La lente agonie de la recherche de défense européenne

Non seulement, la recherche de défense européenne est en décroissance constante depuis plus de dix ans, mais dans un contexte de décroissance généralisée des budgets c'est elle qui a payé le prix fort des réductions budgétaires. Entre 2006 et 2014, alors que les dépenses de défense ne diminuaient que de 12 % et celles d'équipement de 19 %, celles de R&T diminuaient de 35 % et ne représentaient plus que 1,9 milliards d'euros pour l'ensemble des pays européens. D'une façon générale, la recherche de défense a été sacrifiée au profit des dépenses d'équipement.

Dépenses de défense des Etats membres de l'AED en milliards d'euros aux prix 2014	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Variation en % 2014/2006	Benchmark
Dépenses de défense	222	219	215	211	206	199	192	189	195	- 12,0 %	
en % du PIB	1,8	1,7	1,6	1,7	1,6	1,5	1,5	1,5	1,4		
Investissement (équipements et R&D)	43,0	44,9	45,0	44,4	45,5	40,1	39,9	38,2	34,7	- 19,3 %	
en % des dépenses de défense	19,4	20,5	20,9	21,1	22,1	20,2	20,7	20,2	17,8		20,0 %
équipement	32,2	34,6	35,6	35,3	36,4	32,1	32,2	30,5	25,9	- 19,6 %	
R&D	10,8	10,4	9,3	9,1	9,1	8,1	7,6	7,7	8,8	- 18,5 %	
R&T (sous produit de la R&D)	2,9	2,7	2,7	2,5	2,2	2,2	2,1	2,0	1,9	- 35,2 %	
en % des dépenses de défense	1,3	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0		2,0 %

Données retraitées par l'auteur à partir des chiffres publiés par l'AED en juin 2016

NB. Les séries statistiques publiées par l'AED ne sont pas cohérentes entre elles. Les chiffres aux prix courants donnés dans le document intitulé "Defence Data 2014 (2015 estimate)" pour les années 2010 à 2014 ne correspondent pas avec la somme des chiffres pays par pays résultant du document intitulé "National Defence data 2013-2014 (2015 estimate)". Nous avons choisi de faire figurer les chiffres résultant des séries nationales qui nous paraissent plus précis.

³ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/535003/EXPO_STU\(2016\)535003_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/535003/EXPO_STU(2016)535003_EN.pdf)

Deuxième caractéristique, la recherche de défense européenne est concentrée sur trois pays, la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne, qui totalisent à eux seuls 93 % de l'effort des pays membres de l'UE en R&D et 89 % de l'effort en R&T. En 2014, la France dépensait 764 millions d'euros en R&T, l'Allemagne 483 millions et le Royaume-Uni 439 millions. Notons au passage que depuis deux ans la R&T allemande est passée devant la R&T britannique, ces deux grandeurs suivant des évolutions de sens opposé.

En millions d'euros aux prix courants 2014	R&D	Cumul	Cumul en % du total	R&T	Cumul	Cumul en % du total	R&T en collaboration
UK	3 753	3 753	43	439	439	23	1
France	3 563	7 316	83	764	1 203	63	130
Germany	846	8 162	93	483	1 686	89	0
Italy	103	8 265	94	restricted	1 686	89	0
Spain	75	8 340	95	42	1 728	91	21
Netherlands	59	8 399	96	59	1 788	94	6
Poland	217	8 617	98	10	1 798	95	2
Sweden	106	8 722	99	61	1 859	98	13
Greece	0	8 722	99	0	1 859	98	0
Belgium	8	8 730	99	3	1 862	98	2
Finland	35	8 765	100	25	1 886	99	1
Portugal	2	8 768	100	2	1 888	99	1
Austria	2	8 769	100	2	1 890	100	0
Romania	1	8 770	100	1	1 891	100	0
Czech Rep.	16	8 787	100	7	1 897	100	1
Hungary	0	8 787	100	0	1 897	100	0
Ireland	0	8 787	100	0	1 897	100	0
Slovakia	2	8 789	100	0	1 897	100	0
Croatia	0	8 789	100	0	1 897	100	0
Bulgaria	0	8 789	100	0	1 897	100	0
Estonia	2	8 791	100	2	1 899	100	0
Slovenia	0	8 791	100	0	1 899	100	0
Lithuania	0	8 791	100	0	1 899	100	0
Cyprus	0	8 791	100	0	1 899	100	0
Latvia	0	8 791	100	0	1 899	100	0
Luxembourg	0	8 791	100	0	1 899	100	0
Malta	0	8 791	100	0	1 899	100	0
In Million €	8 791			1 899			177

Chiffres retraités par l'auteur à partir des chiffres publiés par l'AED en juin 2016

Le chiffre donné par l'Italie en R&T est classifié, mais l'Italie étant le seul pays à le faire, il est possible de le déduire du total. Ainsi en 2014, il était de 101 millions d'euros

Troisièmement dans cet ensemble, la recherche menée en collaboration est non seulement dérisoire mais décroît. Elle ne représentait plus que 172 millions d'euros en 2014, soit 8,6 % du total de la R&T européenne. Cette faible collaboration se traduit inévitablement par une grande part de duplication des programmes entre les rares Etats qui font de la recherche.

Dépenses de défense en collaboration en milliards d'euros aux prix 2014	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Variation en % 2014/2006	Benchmark
Collaboration en matière d'équipement	6,7	6,6	7,6	7,8	7,7	7,7	5,9	4,6	5,1	- 31,8 %	
En % des investissements de défense	20,8	19,0	21,3	22,0	21,2	24,0	18,2	15,0	19,8		35,0 %
Collaboration en matière de R&T	0,28	0,36	0,44	0,31	0,26	0,27	0,14	0,17	0,17	- 39,0 %	
En % de la R&T de défense	9,5	13,1	16,6	12,8	11,7	12,4	6,9	8,4	9,1		20,0 %

Données retraitées par l'auteur à partir des chiffres publiés par l'AED en juin 2016

Enfin, la recherche de défense européenne est en voie de déclassement. Alors que les dépenses des Etats européens diminuent, celles de ses principaux compétiteurs stratégiques augmentent. En moyenne annuelle, sur la période 2006-2011, la R&D des Etats membres de l'AED était de 8,8 milliards d'euros par an, alors qu'elle était de 54,6 milliards d'euros pour les Etats-Unis d'Amérique. Les mêmes chiffres pour la R&T étaient respectivement de 9 et 2,4 milliards d'euros. Or, cet écart avec les Etats-Unis est appelé à s'accroître du fait du lancement fin 2014 de la 'third offset initiative' ou « initiative en faveur de l'innovation de défense » qui se traduira par un effort supplémentaire de l'ordre de 18 milliards de dollars par an⁴. Pour le budget 2017, l'effort de R&D américain devrait ainsi représenter environ 67 milliards d'euros. Bien que difficile à calculer, l'effort de recherche de défense chinois, calculé sur des proportions similaires à celui de l'effort américain, devrait être d'une vingtaine de milliards d'euros par an. Quant à celui de la Russie, il a doublé sur les cinq dernières années et représente entre trois et quatre milliards d'euros par an.

Les conséquences de cette situation sont d'abord industrielles : sans investissement aujourd'hui, il n'y aura pas d'équipements demain. Le nombre des lacunes industrielles s'accroîtra. Les industriels européens de défense ne maîtriseront pas les technologies génériques qui seront utilisées dans quinze ans et qui aujourd'hui sont des technologies de rupture comme par exemple les lasers de puissance, l'intelligence artificielle, la robotique militaire miniaturisée et collaborative... Dans une quinzaine d'années la plupart des industries européennes de défense, incapables de présenter des armes à la pointe de la technologie, perdront leur compétitivité et rencontreront des difficultés à l'export, sauf peut-être sur le moyen et bas de gamme.

⁴ Daniel Fiott et Renaud Bellais, in 'a game changer' ? The EU preparatory action on defence research' ARES policy paper avril 2016 : <http://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2016/04/ARES-Group-Policy-Paper-Fiott-and-Bellais-04-16-OK.pdf>

En termes militaires ensuite, sans capacités, ou avec des capacités réduites à quelques niches, il n'y aura pas de défense européenne autonome. Les Etats européens n'auront d'autre choix que d'acquérir leurs systèmes d'armes auprès d'autres producteurs avec toutes les conséquences que cela aura sur leur liberté d'action.

Enfin, en termes politiques, l'Union européenne pourra toujours proclamer l'importance de sa base industrielle et de technologie de défense, ou son attachement à « l'autonomie stratégique », ces mots seront dépourvus de contenu.

Une action de l'Union est indispensable

Toute action de l'Union doit être permise par les Traités européens et apporter une « valeur ajoutée » par rapport à l'action des Etats membres.

S'agissant de la question de la conformité aux traités, l'idée fautive, et malheureusement fort répandue, est que l'Union n'aurait pas le droit d'effectuer des dépenses en matière de défense. Cette idée repose sur une interprétation extensive de l'article 41 (2) du Traité sur l'Union européenne qui dispose que : « Les dépenses opérationnelles entraînées par la mise en œuvre du présent chapitre (chapitre sur la politique étrangère et de sécurité commune) sont également à la charge du budget de l'Union, à l'exception des dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense et des cas où le Conseil en décide autrement à l'unanimité ».

Notre opinion est, au contraire, qu'il n'y a aucun obstacle juridique à ce que l'Union finance la recherche de défense. Soit on considère que la recherche de défense est un sous-ensemble de la recherche et dans ce cas elle peut être financée sur la base du Titre XIX du TFUE qui vise la « recherche » en général. En effet, l'absence de l'adjectif « civil » accolé au substantif « recherche » autorise le financement de tout type de recherche. Et pour preuve, il a fallu une disposition expresse du règlement financier du programme de recherche européen 'Horizon 2020' pour exclure les activités de recherche de défense du champ de financement. Soit on considère au contraire que la recherche de défense est une sous-activité de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Cette interprétation est douteuse tant que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, n'aura pas décidé le passage à une « défense commune » (article 42(2)) ou qu'un groupe d'Etats n'aura pas notifié son intention de mettre en place une « coopération structurée permanente » (article 42(6)). Mais même si tel était le cas, il est clair que l'exception de l'article 41 (2) ne peut pas être appliquée aux opérations de recherche de défense. Celles-ci n'ont rien à voir avec les « opérations ayant des implications de défense », termes qui visent explicitement les opérations de gestion de crise effectuées en dehors de l'Union. D'autant que, comme toute exception, elle doit être interprétée strictement et il serait farfelu d'en exciper une règle générale d'interdiction des dépenses de défense.

L'hypothèque de la conformité aux traités levée, la question se pose de la valeur ajoutée d'une action de l'Union. Toujours difficile à définir, cette notion, dérivée du principe de subsidiarité, est dans le cas présent assez facile à démontrer : sans action de l'Union, la recherche de défense des rares Etats membres qui continuent à en avoir une, disparaîtra dans un horizon de dix à quinze ans. Aucun Etat membre agissant seul ne sera capable, compte tenu des masses financières en jeu, de relever le défi de la compétitivité. L'action de l'Union est donc non seulement souhaitable mais également indispensable. Elle seule peut apporter la masse critique qui fait défaut et empêche les petits Etats de participer. Il est donc nécessaire que l'Union intervienne dans « les domaines dans lesquels les capacités de défense de l'UE sont le plus indispensables » comme le suggérait déjà la Commission en 2013, et restaure ou établisse des filières industrielles dans des technologies clefs que les Etats membres n'ont plus les moyens de financer. La grande inertie du cadre budgétaire européen, le '*multiannual financial framework*' assure aussi une visibilité et une prévisibilité aux programmes de recherche, de nature à les mettre davantage à l'abri des aléas électoraux. Par ailleurs, le mode de gouvernance propre à l'Union est de nature à établir une distance salutaire vis-à-vis des intérêts nationaux et à privilégier la qualité des projets sur leur caractère national. Enfin et surtout, la contribution du budget de l'Union assure un financement collectif de la recherche de défense tel que tous les Etats membres puissent se sentir partie prenante à un effort dont les fruits bénéficient à l'ensemble.

Quel doit en être le montant ?

Il n'y a pas de réponse technique à la question de savoir quel doit être le montant du futur programme de recherche de défense. La réponse ne peut être que politique et donnera la mesure de l'intérêt que l'Union porte à la défense. Toutefois, il est possible de donner une fourchette entre le minimum requis pour que le programme ait de bonnes chances de réussir et le maximum souhaitable afin que l'action de l'Union reste complémentaire à celle des Etats membres, sans s'y substituer.

Le minimum requis est facile à déterminer puisqu'il est à la mesure de la barrière financière à l'entrée qu'il faut surmonter si l'on veut atteindre la taille critique nécessaire. Il est possible d'avoir une idée de cette barrière en se basant sur le plus petit des acteurs du groupe des trois Etats membres européens qui ont une recherche de défense polyvalente, à savoir le Royaume-Uni. Il se situe aux alentours de 500 millions d'euros par an, sur la R&T. En dessous de ce chiffre, la dispersion des crédits entre plusieurs domaines de recherche aboutit à des sommes insuffisamment incitatives pour les acteurs industriels, petits ou grands, en regard des contraintes imposées.

Le maximum souhaitable nous est donné par l'effort des Etats membres, pris dans leur ensemble. Or nous savons qu'en 2013, tous les Etats membres de l'AED dépensaient ensemble 2,1 milliards d'euros (2,0 milliards en 2014). A cela il faut ajouter les

engagements pris dans le cadre du Sommet de l'OTAN à Newport en 2014. Ces engagements prévoient que, sur une période de dix ans à compter du Sommet, les Etats de l'Alliance consacreront 2 % de leur PIB à des dépenses de défense, dont 20 % sur des dépenses d'équipement (équipements majeurs et R&D). Rapportés aux 21 membres de l'Union qui font partie de l'Alliance atlantique, cela représenterait, par rapport aux dépenses effectivement constatées en 2014, un effort supplémentaire global de 96 milliards de dollars, dont 29,5 milliards sur les équipements. Traduits en termes de recherche de défense, sur la base des ratios actuels, cela signifierait pour les membres de l'AED un effort supplémentaire de 4,5 milliards d'euros par an en R&D, et de 1,2 milliard d'euros en R&T. Sauf à considérer que les engagements pris au Sommet du Pays de Galles n'ont aucune valeur, la somme de l'effort actuel et de l'effort promis serait donc de 3,3 milliards d'euros par an, ce qui donne la fourchette haute d'une intervention de l'Union.

Quel doit en être la forme ?

Afin de dessiner les caractéristiques optimales du futur programme de défense européen il nous a semblé préférable de partir des spécificités qui fondent la recherche de défense plutôt que des institutions susceptibles de le conduire. Parmi toutes les caractéristiques de cette recherche de défense, cinq méritent d'être prises en compte.

La première est que la recherche de défense s'inscrit dans le processus complexe de la planification de défense. Avant d'être capable de dire aux scientifiques ce qu'ils doivent rechercher, encore faut-il se mettre d'accord sur l'évaluation de la menace, la stratégie d'ensemble, le niveau d'ambition militaire que l'on souhaite atteindre et au final les capacités dont on souhaite disposer. Cela fait, la recherche de défense doit déboucher sur des programmes capacitaires concrets, qui fonctionnent. Il y a donc un « avant » (la planification de défense) et un « après » (les programmes industriels) à la recherche de défense.

Deuxième caractéristique importante, au niveau de la recherche fondamentale, il n'existe pas de différence entre la recherche civile et la recherche militaire. Pour faire court, les équations d'Einstein sur la relativité générale peuvent servir aussi bien à des applications militaires qu'à des applications civiles.

Troisième caractéristique, l'inversion des flux entre la recherche militaire et la recherche civile. Jusqu'à il y a peu, la recherche militaire était toujours en avance sur la recherche civile, qui souvent en déclinait les applications. Cela est dû au fait que par construction, la recherche de défense recherche la « rupture » alors que la recherche civile procède davantage par incrément. Aujourd'hui, la relation entre recherche civile et militaire semble s'être en partie inversée. La contribution des technologies civiles aux capacités militaires est de plus en plus importante. C'est le cas en particulier dans le domaine cyber. La poussée due aux technologies civiles est non seulement de plus en

plus importante, mais intervient dans des cycles temporels de plus en plus courts et en tous les cas plus courts que les cycles de planification militaire. A tel point que le vieux PPBE (*planning, programming, budgeting, executing*) américain fait l'objet Outre-Atlantique de questionnements importants. Cause ou conséquence de cette inversion des flux, les industriels de défense, du moins ceux qui ont des activités mixtes et ne sont pas des *pure players*, sont de moins en moins attirés par les marchés de défense dont ils trouvent les contraintes excessives et la rentabilité réduite.

Quatrième caractéristique, l'innovation est un processus de plus en plus porté par des petites structures, de type *start up* davantage que par des grands groupes industriels. La taille réduite des structures innovatrices est un phénomène nouveau dont il faut tenir compte si on veut éviter de « financer des dinosaures pour qu'ils produisent des ruptures », spécialement du fait de l'importance croissante des technologies issues de « l'industrie 2.0 », telles que les imprimantes par addiction de matière.

Cinquième et dernière caractéristique la recherche de défense est un processus long et complexe où les échecs doivent être non seulement tolérés mais considérés comme partie intégrante du processus. Dans le même registre, la sérendipité, qui est le fait de trouver des résultats intéressants mais qui n'étaient pas ceux recherchés, joue un rôle important.

Prenant en compte ces spécificités, il est possible de dresser un portrait-type idéal du futur programme européen de recherche de défense (EDRP).

Premièrement, il est indispensable de connecter l'EDRP à une planification de défense européenne. C'est évidemment la partie la plus difficile de l'exercice, car l'Union européenne ne dispose pour l'instant que de certains éléments de cette planification. Elle est certes en passe de se doter d'une nouvelle stratégie globale à la fin du mois de juin 2016, mais il n'est pas encore acquis qu'elle se dote d'un Livre blanc dans la foulée, ni même qu'elle révise le plan de développement capacitaire de l'AED, qui date de 2007 réactualisé en 2010 et en 2014, et qui n'a pas été conçu dans une logique « top-down ». En outre personne n'évoque une stratégie d'acquisition pour l'ensemble des membres, comparable à celle de l'OTAN, ni une stratégie de recherche digne de ce nom. Or l'OTAN a acquis en matière de planification une avance certaine. Depuis les modifications de 2009 le *Nato Defence Planning Process* (NDPP) va achever à l'été 2016 son deuxième cycle capacitaire et trouver une traduction concrète au travers des engagements de chacun des Etats membres (*'approved target packages'*). Il y a donc, pour tous les Etats parties à l'OTAN et à l'AED, redondance entre l'exercice de planification de l'Alliance de plus en plus rodé et exigeant, et un exercice de planification de l'Union européenne en gestation, qui reste truffé d'interrogations et de pointillés. Sans aucun doute, bon nombre de pays membres qui prennent au sérieux les engagements capacitaires de l'OTAN, comme l'Allemagne, se refuseront à dupliquer l'exercice. D'où la nécessité, à défaut de mettre en place un processus de planification de défense authentiquement

européen à tout le moins d'articuler, voire dans une certaine mesure de fusionner l'exercice de planification de défense de l'OTAN et celui de l'Union.

Deuxièmement, il semble indispensable de connecter l'EDRP à des programmes d'armement. La seule vraie façon de convaincre les industriels de jouer le jeu est de les assurer que le temps et les investissements qu'ils consacreront sur des projets de recherche européens se traduiront par des programmes à effet majeur. D'où l'importance d'avoir des programmes de recherche qui soient cofinancés par l'Union et les Etats membres. Cela aurait dû être le cas sur le futur drone de combat de type UCAS, car on voit mal dans le long terme le Royaume-Uni et la France porter seuls le futur de l'aviation de combat européenne. Ce pourrait être le cas sur le drone MALE de troisième génération. Enfin, l'Union doit considérer la possibilité d'acquérir elle-même des capacités. Elle l'a déjà fait dans le domaine des satellites avec le programme Galileo. Elle pourrait très bien le faire dans le domaine militaire, au moins avec des capacités duales, tels que des drones de surveillance qui pourraient être utilisés à des fins de surveillance des frontières.

Troisièmement, il semble important de concentrer l'EDRP sur la recherche appliquée et d'éviter de lui faire financer des programmes de recherche fondamentale (niveaux de maturité technologique de 1 à 3) et de la recherche préindustrielle (démonstrateurs opérationnels aux niveaux 6 et 7). En effet, il est inutile de gaspiller les crédits qui seront votés pour la défense, sur des programmes qui peuvent être pris en compte par le programme civil Horizon 2020. L'EDRP pourrait financer des infrastructures à usage dual, telles que des souffleries ou des infrastructures de calcul à haute performance, ou encore des programmes sur les composants électroniques. En outre, le recours à Horizon 2020 aurait pour avantage de ne pas avoir à attendre l'année 2021 pour commencer l'action en faveur de la recherche de défense. Quant aux programmes destinés à financer des prototypes industriels, ils devraient être cofinancés sur la base de l'article 185 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) afin de montrer l'implication des Etats. Entre les niveaux 3 et 6 de maturité technologiques, L'EDRP doit couvrir tous les types de recherche de défense, aussi bien les contrats de recherche aux grands industriels de défense que les subventions aux petites structures (PME, laboratoires de recherche, chercheurs isolés, post-doc...) et les aides aux grandes organisations de recherche de défense.

Quatrièmement, il est indispensable d'avoir une gouvernance adaptée pour gérer le programme. Pour que l'EPRD soit un succès, il faut qu'il soit confié à une structure capable de tisser le fil des besoins capacitaires avec la trame des solutions technologiques et d'apporter ce faisant une réelle plus-value à l'ensemble des Etats membres. L'Agence Européenne de Défense, de son vrai nom « Agence dans le domaine du développement des capacités de défense, de la recherche, des acquisitions et de l'armement⁵ » est l'outil naturel de l'Union pour porter l'EPRD. Le problème est que ses

⁵ Article 42 (3) deuxième alinéa du traité sur l'Union européenne.

tentatives dans le domaine du développement des capacités de défense n'ont guère été concluantes, qu'elle ne fait quasiment pas de recherche et qu'elle ne s'occupe pas d'acquisitions d'armements, rôle qui continue d'être exercé entre Etats européens au travers de l'OCCAR. En outre, l'AED fonctionne sur une base intergouvernementale stricte, puisqu'il y est toujours fait usage de la règle de l'unanimité, et le Royaume-Uni bloquait depuis six ans toute évolution de son budget de 30 millions d'euros. Les Etats membres seront-ils capables de faire évoluer l'AED afin qu'elle soit en mesure de gérer convenablement l'EDRP notamment en renonçant à la règle de l'unanimité, ce qui est possible en l'état actuel de son règlement⁶ ? Dans le cas contraire, il serait nécessaire que l'Union ait recours à d'autres instruments. Cela pourrait prendre la forme d'une structure *ad hoc* dédiée, telles qu'elles sont prévues à l'article 187 du TFUE, sous la forme « d'entreprises communes » (*joint undertaking*) gérant des « programmes de recherche, de développement technologique et de démonstration » (*joint technological initiatives*). C'est sous cette forme que l'Union gère le programme de ciel unique européen SESAR ou celui des composants électroniques ECSEL. En tout, huit programmes majeurs de recherche sont déjà gérés sous cette forme. Il n'est pas difficile d'en imaginer un neuvième. Enfin, l'Union a toujours la possibilité de créer, au sein de la Commission, une direction générale de la défense européenne. Une telle évolution majeure témoignerait de la valeur de son engagement et permettrait l'application de la méthode communautaire.

La cinquième et dernière condition à remplir pour que le futur EDRP soit un succès serait évidemment de l'inclure dans un plan plus global, qui prenne en compte les différents aspects de la recherche de défense européenne. Outre la question des droits de propriété intellectuelle, qui devra être résolue dans les termes de référence du programme, le plan global de la Commission devra prendre en considération l'ensemble des questions telles que la nécessité d'assurer la confidentialité des informations au sein de l'Union, ou encore les améliorations nécessaires à apporter aux directives du paquet défense. Surtout, le plan global devra prendre en considération la possibilité d'introduire le concept d'opérateur économique européen de défense. Il ne serait pas envisageable que des fonds européens bénéficient à des entreprises non européennes.

Sacrifiée au profit des équipements, concentrée sur trois pays, dupliquée voire tripliquée car non collaborative et déclassée par rapport à ses principaux compétiteurs, la recherche de défense européenne est en train d'agoniser. Si la tendance actuelle n'est pas inversée, et elle ne peut pas l'être au niveau national, dans quinze ans les industries de défense européennes risquent fort de n'être plus que des industries de niche,

⁶ Article 9 (2) de la décision (PESC) 2015/1835 du Conseil du 12 octobre 2015 définissant le statut, le siège et les modalités de fonctionnement de l'Agence européenne de défense

focalisées sur quelques systèmes d'armes, incapables de fournir les armées européennes pour la totalité de leurs besoins et dont les produits seront sous compétitifs par rapport aux produits américains, chinois, russes ou autres. L'autonomie stratégique de l'Europe, c'est-à-dire sa capacité à conduire seule la guerre pour protéger ses citoyens, conduire des opérations de gestion de crise et aider ses partenaires en Afrique ou au Moyen-Orient, ne sera qu'un rêve. La réalité sera celle d'une Europe dépendante et sous-traitante. Le futur programme européen de recherche de défense est peut-être l'une des dernières possibilités que nous ayons pour changer la donne. ■

LE FUTUR PROGRAMME EUROPÉEN DE RECHERCHE DE DÉFENSE

PAR

FRÉDÉRIC MAURO / AVOCAT AU BARREAU DE PARIS

Cette contribution est une synthèse du rapport réalisé pour le compte de la direction générale de la politique extérieure, département politique du Parlement européen portant sur l'avenir de la recherche de défense de l'Union européenne. Ce rapport publié en mars 2013 avait été réalisé par Frédéric Mauro, auteur de cet article et Klaus Thoma, ancien directeur de la Franhofer Institute « Ernst Mach Institute » et professeur à l'université des forces armées allemandes de Munich, sherpa du groupe des personnalités chargé du rapport sur l'action préparatoire de la recherche en matière de défense de la PSDC.

LES NOTES DE L'IRIS / JUILLET 2016

© IRIS

Tous droits réservés

INSTITUT DE RELATIONS INTERNATIONALES ET STRATEGIQUES

2 bis rue Mercoeur

75011 PARIS / France

T. + 33 (0) 1 53 27 60 60

contact@iris-france.org

@InstitutIRIS

www.iris-france.org