

N° 167
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 novembre 2024

PROPOSITION DE RÉOLUTION
EUROPÉENNE

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES,
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 73 QUATER DU RÈGLEMENT,

*sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif
à l'établissement du programme pour l'industrie européenne de la défense et
d'un cadre de mesures visant à assurer la disponibilité et la fourniture
en temps utile des produits de défense - COM(2024) 150 final,*

PRÉSENTÉE

Par M. Dominique de LEGGE, Mme Gisèle JOURDA et M. François BONNEAU,
Sénateurs et Sénatrice

(Envoyée à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Déclinaison opérationnelle de la stratégie pour l'industrie européenne de la défense (EDIS) présentée par la Commission européenne le 5 mars 2024¹, la proposition de règlement COM(2024) 150 final s'inscrit dans le prolongement de la déclaration de Versailles du 11 mars 2022, de la communication conjointe sur l'analyse des déficits d'investissement dans le domaine de la défense du 18 mai 2022² et des deux textes d'urgence adoptés en 2023 pour faire face à la guerre en Ukraine : le règlement relatif au soutien à la production de munitions (ASAP)³ et l'instrument visant à renforcer l'industrie européenne de la défense au moyen d'acquisitions conjointes (EDIRPA)⁴.

L'exposé des motifs relève que cette proposition de règlement COM(2024) 150 final « *établit un ensemble de mesures et définit un budget visant, d'une part, à soutenir la préparation de l'Union et de ses États membres dans le domaine de la défense par un renforcement de la compétitivité, de la réactivité et de la capacité de la base industrielle et technologie de défense européenne (BITDE) et à garantir la disponibilité et la fourniture en temps utile de produits de défense et, d'autre part, à contribuer au redressement, à la reconstruction et à la modernisation de la base industrielle et technologique de défense (BITD) ukrainienne* ».

¹ Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Une nouvelle stratégie pour l'industrie européenne de la défense pour préparer l'Union à toute éventualité en la dotant d'une industrie européenne de la défense réactive et résiliente », 5 mars 2024, JOIN(2024) 10 final.

² Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur l'analyse des déficits d'investissement dans le domaine de la défense et sur la voie à suivre, 18 mai 2022, JOIN(2022) 24 final.

³ Règlement (UE) 2023/1525 du Parlement européen et du Conseil du 20 juillet 2023 relatif au soutien à la production de munitions (ASAP).

⁴ Règlement (UE) 2023/2418 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 relatif à la mise en place d'un instrument visant à renforcer l'industrie européenne de la défense au moyen d'acquisitions conjointes (EDIRPA).

Le texte proposé comprend ainsi 67 articles répartis en trois piliers, reposant sur quatre bases juridiques différentes :

- un premier pilier « *visant à ce que les conditions nécessaires soient réunies pour assurer la compétitivité de la base industrielle et technologique de la défense européenne (BITDE)* ». Ce pilier est fondé sur l'article 173 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui stipule notamment que « *l'Union et les États membres veillent à ce que les conditions nécessaires à la compétitivité de l'industrie de l'Union soient assurées* », que leur action s'inscrit dans un « *système de marchés ouverts et concurrentiels* » et que « *les États membres se consultent mutuellement en liaison avec la Commission et, pour autant que de besoin, coordonnent leurs actions. La Commission peut prendre toute initiative utile pour promouvoir cette coordination, notamment des initiatives en vue d'établir des orientations et des indicateurs, d'organiser l'échange des meilleures pratiques et de préparer les éléments nécessaires à la surveillance et à l'évaluation périodiques* » ;

- un deuxième pilier concernant le marché européen des équipements de défense (MEED), fondé sur l'article 114 du TFUE qui stipule notamment que « *le Parlement européen et le Conseil (...) arrêtent les mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur* » ;

- un troisième pilier comprenant des mesures destinées à contribuer « *au redressement, à la reconstruction et à la modernisation de la BITD ukrainienne et à son intégration progressive dans la BITDE* », les opérations de l'Union européenne venant « *compléter et renforcer celles menées par les États membres* ». La Commission européenne se fonde cette fois sur l'article 212 du TFUE, qui stipule que « *l'Union mène des actions de coopération économique, financière et technique, y compris d'assistance en particulier dans le domaine financier, avec des pays tiers autres que les pays en développement. Ces actions sont cohérentes avec la politique de développement de l'Union et sont menées dans le cadre des principes et objectifs de son action extérieure. Les actions de l'Union et des États membres se complètent et se renforcent mutuellement* ». L'exposé des motifs de la proposition de règlement souligne en outre la nécessité « *d'apporter une attention particulière à l'objectif consistant à aider l'Ukraine à s'aligner progressivement sur les règles, normes, politiques et pratiques (l'«acquis») de l'Union en vue de son adhésion future à l'Union* ».

Les dispositions financières de la proposition de règlement reposent sur l'article 322 du TFUE, lequel stipule en particulier que « *le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, et après consultation de la Cour des comptes, adoptent par voie de règlements : a) les règles financières qui fixent notamment les modalités relatives à l'établissement et à l'exécution du budget et à la reddition et à la vérification des comptes ; b) les règles qui organisent le contrôle de la responsabilité des acteurs financiers, et notamment des ordonnateurs et des comptables* ». L'enveloppe budgétaire que la Commission européenne propose d'allouer au programme visant à renforcer la BITDE s'élève à 1,5 milliard d'euros en prix courants pour la période allant jusqu'au 31 décembre 2027. Des contributions financières viendraient en supplément afin de financer les actions visant à renforcer la BITD ukrainienne, sous réserve de la conclusion d'un accord-cadre entre l'Union européenne et l'Ukraine.

* * *

À l'initiative de la commission des affaires européennes, confirmée par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, le Sénat a adopté le 5 juin 2024 une résolution européenne portant avis motivé, par laquelle il a contesté le respect, par cette proposition de règlement européen, des principes de subsidiarité et de proportionnalité. La Commission européenne y a répondu le 11 octobre 2024, en défendant son approche.

La commission des affaires européennes a dès lors souhaité mener une analyse du texte sur le fond. Ses rapporteurs ont donc, conjointement avec le rapporteur de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, procédé à plusieurs auditions, retracées en annexe.

Ils en retirent les principales observations suivantes, à partir desquelles ils proposent une résolution européenne affirmant un certain nombre de principes qui leur paraissent devoir guider l'équilibre final de la proposition de règlement EDIP.

L'examen de celle-ci a bien avancé au Conseil, sous présidence belge puis sous présidence hongroise, cette dernière souhaitant aboutir à une orientation générale d'ici la fin de l'année 2024. En revanche, l'examen du texte n'a pas encore débuté au Parlement européen, compte tenu des élections européennes du mois de juin dernier et des opérations de renouvellement des instances communautaires.

La présente proposition de résolution européenne ne traite pas dans le détail les dispositions des 67 articles, lesquelles ont pu notablement évoluer ou faire l'objet de compromis entre États membres lors des négociations déjà intervenues au Conseil.

Elle se concentre sur quelques points sensibles, qui paraissent aux rapporteurs conditionner l'efficacité et l'acceptabilité du dispositif proposé, et donc le soutien budgétaire qui devra lui être apporté à terme, l'enveloppe de 1,5 milliard d'euros prévue jusqu'à la fin de l'actuel cadre financier pluriannuel, c'est-à-dire le 31 décembre 2027, étant manifestement une amorce.

Les rapporteurs relèvent les menaces pesant directement sur l'Union européenne et la dégradation du contexte sécuritaire international et partagent l'objectif général, exprimé dans la stratégie pour l'industrie européenne de la défense présentée le 5 mars 2024, consistant à faire en sorte que les États membres investissent « davantage, mieux et ensemble ». Ils soulignent également la nécessité de renforcer l'autonomie stratégique de l'Union européenne et de prendre en compte les éventuelles évolutions de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) pouvant découler de la récente élection présidentielle aux États-Unis. Ils considèrent que l'affirmation de l'autonomie stratégique de l'Union européenne implique un renforcement dans la durée de la base industrielle et technologique de défense européenne, à laquelle l'Union peut et doit contribuer aux côtés des États membres, dans le respect des compétences dévolues par les traités, cette action menée au niveau de l'Union devant venir en complément et non en substitution des efforts budgétaires consentis par les États membres pour leur défense nationale.

Cela posé, ils regrettent à nouveau l'absence d'étude d'impact de la proposition de règlement présentée par la Commission européenne, réaffirment fermement les positions exprimées par le Sénat dans l'avis motivé du 5 juin 2024 et en tirent des conséquences concernant certaines dispositions importantes du texte proposé par la Commission européenne.

La proposition de résolution européenne aborde l'un des points les plus sensibles des négociations en cours, concernant les règles d'éligibilité au financement du programme pour l'industrie européenne de la défense. Ce point divise l'industrie et, dans les négociations au Conseil, la France, qui défendait une position initiale maximaliste, est apparue isolée, ce qui l'a amenée à réviser sa stratégie de négociation. En effet, s'agissant d'une négociation suivant la procédure législative ordinaire, requérant la majorité qualifiée et non l'unanimité dès lors que la base juridique relative à la PESC/PSDC n'a pas été retenue, un État membre doit moins définir des « lignes rouges » que convaincre ses partenaires de la pertinence de son point de vue pour rallier une majorité qualifiée ou, à défaut, parvenir à former une minorité de blocage, ce qui apparaît peu probable en l'espèce compte tenu de la nouvelle donne géostratégique.

Dès lors que le nouveau programme pour l'industrie européenne de la défense a vocation à être pérenne, la proposition de résolution européenne affirme qu'il faut veiller à ce que les critères d'éligibilité soient ambitieux et servent véritablement la base industrielle et technologique de défense européenne. Elle juge dès lors indispensable que les fonds du programme soient réservés au soutien de produits de défense dont l'autorité de conception, et non l'autorité de fabrication, est installée dans l'Union européenne ou les pays associés et qui ne font l'objet d'aucune restriction d'usage, afin de permettre aux États membres de demander des modifications ou adaptations rapides des produits en fonction de leurs besoins sans dépendre d'autorisations d'États tiers.

Elle juge également indispensable que les composants des produits de défense soutenus par ce programme soient très majoritairement issus d'États membres de l'Union européenne ou de pays associés. Elle considère que le texte devra refléter l'ambition la plus élevée possible, retenir un taux de composants originaires de l'Union européenne ou de pays associés qui ne saurait être inférieur à celui de 65 % retenu dans le règlement EDIRPA et, si possible, tendre vers un taux minimal de 80 %, assorti d'une perspective croissante à un horizon rapproché, afin de renforcer durablement la base industrielle et technologique de défense européenne.

Elle s'interroge toutefois sur la pertinence d'un taux exprimé en fonction de la valeur monétaire du produit et invite à prendre en compte la dimension qualitative de certains composants pour l'autonomie stratégique de l'Union européenne.

Elle s'interroge également sur la pertinence du choix consistant à subventionner des entreprises plutôt que les États, dans la perspective d'une réelle structuration et d'une consolidation de la base industrielle et technologique de défense européenne.

Elle relève le risque de saupoudrage et estime que dans une logique d'efficacité, les dispositifs proposés doivent tout autant permettre de renforcer les champions européens existants que de permettre la montée en compétences d'autres segments de la chaîne de production industrielle.

Elle invite en outre la Commission européenne à préciser ses intentions concernant la mise en place d'un véritable marché unique des produits de défense, alors que ces derniers ne peuvent être considérés comme des produits comme les autres, au regard de leur finalité, de l'autorité de commande et des utilisateurs qui sont strictement les États souverains.

S'agissant des dispositions relatives à la sécurité d'approvisionnement et à la gouvernance, elle reprend les observations formulées dans l'avis motivé du 5 juin 2024, insiste sur le fait que les choix capacitaires et la capacité d'approvisionnement en matière de produits de défense reposent sur des orientations stratégiques qui relèvent des États membres dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune et souligne que plusieurs dispositions empiètent sur les prérogatives des États membres, la sécurité nationale restant de leur seule responsabilité en application de l'article 4 du traité sur l'Union européenne.

Elle exprime ainsi de vives réserves vis-à-vis de plusieurs dispositions du texte proposé par la Commission européenne et appelle à rééquilibrer ces dispositifs, s'ils devaient prospérer, afin de préserver les responsabilités des États membres, du Conseil et de l'Agence européenne de défense, cette dernière devant être redynamisée.

La proposition de résolution européenne souligne enfin que le renforcement de la BITDE suppose une forte mobilisation de financements, tant publics que privés. Elle affirme c'est à l'aune de la prise en compte, dans le texte final, des principes affirmés par le Sénat que sera évaluée la pertinence du niveau d'abondement du programme pour l'industrie européenne de la défense et du financement des mesures découlant de la mise en œuvre de ce règlement lors des négociations relatives au prochain cadre financier pluriannuel 2028-2034. Elle appelle en outre la Banque européenne d'investissement à accroître son soutien aux entreprises du secteur de la sécurité et de la défense.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mercredi 30 octobre 2024

- *Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne :*

- **M. Raymond LEVET**, conseiller Armement.

- *Groupe MBDA :*

- **M. Vincent THOMASSIER**, directeur des coopérations stratégiques et du marketing ;

- **M. Didier GONDALLIER DE TUGNY**, directeur adjoint des coopérations stratégiques, en charge de la stratégie UE/OTAN ;

- **Mme Anne-Sophie THIERRY BOZETTO**, responsable des relations politiques et parlementaires.

- *Groupement des industries françaises aéronautiques et spatiales (GIFAS) :*

- **M. Frédéric PARISOT**, délégué général ;

- **M. Jérôme JEAN**, directeur des affaires publiques.

- *Groupement des industries françaises de défense et de sécurité terrestres et aéroterrestres (GICAT) :*

- **Mme Isabelle DESJEUX**, présidente du Cercle Europe du GICAT et directrice des affaires européennes de Safran Electronics & Defense ;

- **Madame Léa BENASSEM-DURIEUX**, directrice des affaires publiques France et Europe.

- *Groupement des industries de construction et activités navales (GICAN) :*

- **M. Philippe MISSOFFE**, délégué général.

Mardi 5 novembre 2024

- Parlement européen :

- **M. François-Xavier BELLAMY**, député européen français, rapporteur de la proposition de règlement au nom de la commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie (ITRE).

Mercredi 6 novembre 2024

- Groupe Thalès :

- **M. Gautier LEKENS**, vice-président relations internationales ;
- **Mme Isabelle CAPUTO**, directrice des relations parlementaires et politiques.

- Groupe Dassault Aviation :

- **M. Bruno GIORGIANNI**, secrétaire du comité de direction, directeur des affaires publiques et sûreté.

Mercredi 13 novembre 2024

- Secrétariat général des affaires européennes :

- **Mme Constance DELER**, cheffe du bureau « Parlements » ;
- **M. Joseph GIUSTINIANI**, chef du bureau « Voisinage, élargissement, défense » ;
- **Mme Claire COHADON**, adjointe au chef du bureau « Voisinage, élargissement, défense » ;
- **M. Naël LEITES**, adjoint au chef du bureau « Voisinage, élargissement, défense ».

- Ministère des armées :

- **Mme Aimée JEANNE**, cheffe du bureau du droit européen à la direction des affaires juridiques (sous-direction du droit international et du droit européen) ;
- **Mme Margot GENTELLE**, chargée d'études au sein du bureau du droit européen à la direction des affaires juridiques.

- *Ministère de l'Europe et des affaires étrangères* :

○ **M. Olivier-Rémy BEL**, chef de mission des relations extérieures de l'Union européenne à la direction de l'Union européenne.

- *Groupe Airbus* :

○ **M. Olivier MASSERET**, directeur des affaires institutionnelles d'Airbus Group ;

○ **M. Olivier LEBAS**, conseiller défense ;

○ **Mme Nathalie ERRARD**, directrice des affaires européennes et OTAN.

Proposition de résolution européenne sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement du programme pour l'industrie européenne de la défense et d'un cadre de mesures visant à assurer la disponibilité et la fourniture en temps utile des produits de défense – COM(2024) 150 final

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu le traité sur l'Union européenne, et notamment ses articles 4, 5, 42, 45 et 49,
- ④ Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment ses articles 114, 173, 212, 322 et 346,
- ⑤ Vu la directive 2009/43/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009 simplifiant les conditions des transferts de produits liés à la défense dans la Communauté,
- ⑥ Vu la directive 2009/81/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 relative à la coordination des procédures de passation de certains marchés de travaux, de fournitures et de services par des pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices dans les domaines de la défense et de la sécurité, et modifiant les directives 2004/17/CE et 2004/18/CE,
- ⑦ Vu le règlement (UE) 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,
- ⑧ Vu l'accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne « Mieux légiférer », du 13 avril 2016,
- ⑨ Vu le règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012,
- ⑩ Vu la communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur l'analyse des déficits d'investissement dans le domaine de la défense et sur la voie à suivre, 18 mai 2022, JOIN(2022) 24 final,

- ⑪ Vu la déclaration conjointe sur la coopération entre l'UE et l'OTAN du 10 janvier 2023,
- ⑫ Vu le règlement (UE) 2023/1525 du Parlement européen et du Conseil du 20 juillet 2023 relatif au soutien à la production de munitions (ASAP),
- ⑬ Vu le règlement (UE) 2023/2418 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 relatif à la mise en place d'un instrument visant à renforcer l'industrie européenne de la défense au moyen d'acquisitions conjointes (EDIRPA),
- ⑭ Vu la proposition de loi n° 191 (2023-2024), déposée au Sénat le 11 décembre 2023 par M. Pascal ALLIZARD et plusieurs de ses collègues, relative au financement des entreprises de l'industrie de défense française,
- ⑮ Vu la communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Une nouvelle stratégie pour l'industrie européenne de la défense pour préparer l'Union à toute éventualité en la dotant d'une industrie européenne de la défense réactive et résiliente », 5 mars 2024, JOIN(2024) 10 final,
- ⑯ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement du programme pour l'industrie européenne de la défense et d'un cadre de mesures visant à assurer la disponibilité et la fourniture en temps utile des produits de défense, 5 mars 2024, COM(2024) 150 final,
- ⑰ Vu les conclusions du Conseil européen des 21 et 22 mars 2024,
- ⑱ Vu l'avis CCMI/203 sur le programme pour l'industrie européenne de la défense, adopté par le Comité économique et social européen le 30 mai 2024,
- ⑲ Vu le rapport de M. Enrico Letta, « *Much more than a market – Speed, security, solidarity – Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU citizens* », avril 2024,
- ⑳ Vu la résolution européenne du Sénat n° 145 (2023-2024), du 5 juin 2024, portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement du programme pour l'industrie européenne de la défense et d'un cadre de mesures visant à assurer la disponibilité et la fourniture en temps utile des produits de défense – COM(2024) 150 final,

- ⑳ Vu le document de travail des services de la Commission européenne sur la proposition de règlement relatif à l'établissement du programme pour l'industrie européenne de la défense et d'un cadre de mesures visant à assurer la disponibilité et la fourniture en temps utile des produits de défense C(2024) 4822 final, en date du 8 juillet 2024,
- ㉑ Vu le rapport de M. Mario Draghi, « L'avenir de la compétitivité européenne », septembre 2024,
- ㉒ Vu l'avis 02/2024 de la Cour des comptes européenne, du 3 octobre 2024, sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement du programme pour l'industrie européenne de la défense et d'un cadre de mesures visant à assurer la disponibilité et la fourniture en temps utile des produits de défense,
- ㉓ Vu la lettre de mission adressée le 17 septembre 2024 par la Présidente de la Commission européenne au commissaire européen désigné à la défense et à l'espace,
- ㉔ Vu le document intitulé « *Position paper – Industry considerations on the proposed European Defence Industry Programme (EDIP) Regulation* », établi par vingt-huit groupes industriels ou fédérations du secteur de l'industrie de la défense le 28 septembre 2024,
- ㉕ Vu la réponse C(2024) 7179 final apportée le 11 octobre 2024 par la Commission européenne à la résolution européenne du Sénat n° 145 (2023-2024) du 5 juin 2024,
- ㉖ Vu la déclaration de Budapest du 8 novembre 2024 sur le nouveau pacte pour la compétitivité européenne,
- ㉗ Considérant que les États membres doivent faire face à des menaces croissantes, notamment hybrides, que la guerre d'agression lancée par la Fédération de Russie à l'encontre de l'Ukraine marque le retour d'une guerre de haute intensité en Europe, y compris avec l'implication de troupes en provenance de Corée du Nord, et que l'on observe une dégradation du contexte sécuritaire international ;
- ㉘ Considérant que cette situation doit conduire les États membres de l'Union à investir davantage dans leurs outils de défense et à renforcer leur préparation en matière de défense ;

- ③⑩ Considérant que la proposition de règlement COM(2024) 150 final, déclinaison opérationnelle de la stratégie pour l'industrie européenne de la défense (EDIS) présentée par la Commission européenne et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité le 5 mars 2024, s'inscrit dans le prolongement de la déclaration de Versailles du 11 mars 2022, de la communication conjointe sur l'analyse des déficits d'investissement dans le domaine de la défense du 18 mai 2022 et des règlements relatifs au soutien à la production de munitions (ASAP) et à l'instrument visant à renforcer l'industrie européenne de la défense au moyen d'acquisitions conjointes (EDIRPA), adoptés dans l'urgence en 2023 pour faire face à la guerre en Ukraine ;
- ③⑪ Considérant que l'article 4 du traité sur l'Union européenne stipule que « *toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres* » et précise qu'« *en particulier, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre* » ;
- ③⑫ Considérant que l'article 5 du traité sur l'Union européenne stipule que « *le principe d'attribution régit la délimitation des compétences de l'Union. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité régissent l'exercice de ces compétences* » et qu'« *en vertu du principe d'attribution, l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent. Toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres* » ;
- ③⑬ Considérant que la politique de sécurité et de défense commune s'exerce dans un cadre intergouvernemental ;
- ③⑭ Considérant que l'article 42 du traité sur l'Union européenne stipule notamment que « *la politique de sécurité et de défense commune fait partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune* », qu'elle « *inclut la définition progressive d'une politique de défense commune de l'Union* » et qu'elle « *conduira à une défense commune, dès lors que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, en aura décidé ainsi* » ;
- ③⑮ Considérant que l'article 42 du traité sur l'Union européenne stipule en outre que l'Agence européenne de défense « *identifie les besoins opérationnels, promeut des mesures pour les satisfaire, contribue à identifier et, le cas échéant, mettre en œuvre toute mesure utile pour renforcer la base industrielle et technologique du secteur de la défense, participe à la définition d'une politique européenne des capacités et de l'armement, et assiste le Conseil dans l'évaluation de l'amélioration des capacités militaires* » ;

- ③⑥ Considérant que les États sont l'autorité de commande et les utilisateurs finaux des produits de défense, lesquels doivent répondre à leurs besoins militaires en fonction de leurs impératifs de sécurité nationale, en veillant à leur garantir une supériorité opérationnelle, l'indépendance de leurs décisions et une autonomie d'action ;
- ③⑦ Considérant que la communication JOIN(2024) 10 final relève que près de 80 % des investissements des États membres dans le domaine de la défense depuis 2022 ont été réalisés avec des fournisseurs de pays tiers, contre environ 60 % avant le déclenchement de la guerre d'agression russe contre l'Ukraine, et qu'elle invite les États membres à accomplir des progrès réguliers pour faire en sorte qu'au moins 50 % de leurs investissements en matière de défense soient réalisés au sein de l'Union européenne d'ici à 2030, et 60 % d'ici à 2035 ;
- ③⑧ Considérant, d'une part, la nécessité pour les industries de défense européennes d'obtenir des financements adaptés à leurs besoins d'innovation, de développement et de résilience et, d'autre part, la prudence encore excessive de la Banque européenne d'investissement (BEI) à l'égard du secteur de la défense, en dépit de la mise à jour de la définition des biens et infrastructures à double usage pouvant bénéficier d'un financement du groupe BEI et de la décision de faciliter l'accès au financement pour les petites et moyennes entreprises du secteur de la sécurité et de la défense en élargissant l'accès à ses produits intermédiés spécifiques, adoptées le 8 mai 2024, dans la droite ligne des conclusions du Conseil européen des 21 et 22 mars 2024 ;
- ③⑨ Considérant que la déclaration de Budapest du 8 novembre 2024 appelle à « *renforcer notre préparation en matière de défense et accroître nos capacités, en particulier en renforçant notre base industrielle et technologique de défense en conséquence* » et invite le haut représentant et la Commission « *à présenter dans les meilleurs délais des options élaborées de financement public et privé* » ;
- ④⑩ Considérant que l'enveloppe de crédits consacrée au programme pour l'industrie européenne de la défense s'élève à 1,5 milliard d'euros en euros courants pour la période allant jusqu'au 31 décembre 2027 mais qu'elle sera réévaluée à l'occasion de l'élaboration du prochain cadre financier pluriannuel ;

- ④① Considérant que le rapport sur l'avenir de la compétitivité européenne présenté par M. Mario Draghi, d'une part, met en évidence la fragmentation de l'industrie européenne de la défense, qui entrave sa capacité à produire à grande échelle, ainsi que le manque de normalisation et d'interopérabilité des équipements, et d'autre part, relève qu'en l'absence de dépenses européennes communes, les actions politiques pour le secteur de la défense devraient se concentrer sur l'agrégation de la demande et l'intégration des actifs industriels de défense, ainsi que sur le renforcement de la coopération et la mise en commun des ressources pour la recherche-développement (R&D) ;
- ④② Considérant que la lettre de mission adressée par la Présidente de la Commission européenne au commissaire désigné à la défense et à l'espace l'invite à « *aller vers une véritable Union européenne de défense* », à élaborer dans les cent premiers du jour du mandat de la Commission européenne un livre blanc sur l'avenir de la défense européenne pour faire émerger une nouvelle approche et identifier les besoins d'investissement, à travailler en vue de créer un véritable marché unique des produits et services de défense, à travailler avec les États membres et en coopération étroite avec l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) au développement de projets européens d'intérêt commun dans le domaine de la défense et, en lien avec la haute représentante/vice-présidente, à contribuer à renforcer le partenariat entre l'Union européenne et l'OTAN, dans la droite ligne de la « déclaration conjointe sur la coopération entre l'UE et l'OTAN » du 10 janvier 2023 ;
- ④③ Relève le caractère composite de la proposition de règlement, qui comprend à la fois la mise en place d'un programme de financement de la base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE), un fonds pour l'accélération de la transformation des chaînes d'approvisionnement dans le secteur de la défense (FAST), un cadre juridique fixant les exigences et procédures nécessaires à la mise en place de structures pour programmes d'armement européens et de projets de défense européens d'intérêt commun, un instrument de soutien à l'Ukraine, des dispositions visant à contribuer à un mécanisme européen de ventes militaires passant notamment par l'établissement d'un catalogue unique, centralisé et actualisé des produits de défense mis au point par la base industrielle et technologique de défense européenne ainsi qu'un cadre juridique destiné à garantir la sécurité de l'approvisionnement en produits de défense et la création d'un conseil de préparation industrielle dans le domaine de la défense ;

- ④④ Regrette l'absence d'étude d'impact en bonne et due forme, à laquelle le document de travail des services de la Commission européenne rendu public le 8 juillet 2024 ne saurait se substituer, et observe qu'une telle absence est contraire à la fois à l'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » du 13 avril 2016 et au règlement financier du 18 juillet 2018, ainsi que l'a également souligné la Cour des comptes européenne ; observe en outre que l'urgence invoquée par la Commission européenne pour justifier l'absence d'étude d'impact apparaît peu pertinente s'agissant d'un texte qui était en préparation et attendu depuis des mois ;
- ④⑤ Constate au surplus qu'en dépit de demandes répétées des États membres lors des négociations au Conseil, le service juridique du Conseil n'a pas été en mesure de produire rapidement l'étude juridique qui lui était demandée sur certaines dispositions du texte proposé ;
- ④⑥ Réitère fermement, en dépit de la réponse apportée par la Commission européenne le 11 octobre 2024, la position exprimée dans la résolution européenne du Sénat portant avis motivé n° 145 (2023-2024) du 5 juin 2024 ;
- ④⑦ Partage l'objectif général, exprimé dans la stratégie pour l'industrie européenne de la défense présentée le 5 mars 2024, consistant à faire en sorte que les États membres investissent « davantage, mieux et ensemble », compte tenu des menaces pesant directement sur l'Union européenne et de la dégradation du contexte sécuritaire international ;
- ④⑧ Souligne la nécessité de renforcer l'autonomie stratégique de l'Union européenne et de prendre en compte les éventuelles évolutions de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) pouvant découler de la récente élection présidentielle aux États-Unis ;
- ④⑨ Considère que le renforcement de l'autonomie stratégique de l'Union européenne implique un renforcement dans la durée de la base industrielle et technologique de défense européenne, à laquelle l'Union peut et doit contribuer aux côtés des États membres, dans le respect des compétences dévolues par les traités ;
- ⑤⑩ Souligne que cette action menée au niveau de l'Union doit venir en complément et non en substitution des efforts budgétaires consentis par les États membres en faveur de leur défense nationale ;

- ⑤1 *Concernant le programme pour l'industrie européenne de la défense et les structures pour programmes d'armement européens :*
- ⑤2 Relève que le programme pour l'industrie européenne de la défense a vocation à être pérenne, ce qui justifie de veiller à ce que les critères d'éligibilité à ce programme soient ambitieux et servent véritablement la base industrielle et technologique de défense européenne ;
- ⑤3 Juge dès lors indispensable que les fonds du programme soient réservés au soutien de produits de défense dont l'autorité de conception, et non l'autorité de fabrication, est installée dans l'Union européenne ou les pays associés et qui ne font l'objet d'aucune restriction d'usage, afin de permettre aux États membres de demander des modifications ou adaptations rapides des produits en fonction de leurs besoins sans dépendre d'autorisations d'États tiers ;
- ⑤4 Juge également indispensable que les composants des produits de défense soutenus par ce programme soient très majoritairement issus d'États membres de l'Union européenne ou de pays associés ;
- ⑤5 Observe que plusieurs groupes industriels ou fédérations soutiennent la fixation d'un taux minimal de composants en provenance de l'Union européenne ou de pays associés à 65 % en valeur, correspondant au taux appliqué dans le règlement EDIRPA, lequel dispose que *« le coût des composants originaires de l'Union ou de pays associés n'est pas inférieur à 65 % de la valeur estimée du produit final. Aucun composant ne provient de pays tiers non associés qui contreviennent aux intérêts de l'Union et des États membres en matière de sécurité et de défense, y compris au respect du principe des relations de bon voisinage »* ;
- ⑤6 Relève que d'autres groupes industriels ou fédérations prônent une approche plus ambitieuse, en suggérant de retenir un taux minimal de 80 % en valeur de composants originaires de l'Union européenne, assorti le cas échéant d'une perspective croissante, compte tenu du caractère structurant et pérenne du règlement envisagé, contrairement au règlement EDIRPA qui visait à répondre à l'urgence ;
- ⑤7 Considère que le texte doit refléter l'ambition la plus élevée possible, retenir un taux de composants originaires de l'Union européenne ou de pays associés qui ne saurait être inférieur à celui de 65 % retenu dans le règlement EDIRPA et, si possible, tendre vers un taux minimal de 80 %, assorti d'une perspective croissante à un horizon rapproché, afin de renforcer durablement la base industrielle et technologique de défense européenne ;

- ⑤8 S'interroge néanmoins sur la pertinence d'un taux exprimé en fonction de la valeur monétaire du produit et invite à prendre en compte la dimension qualitative de certains composants pour l'autonomie stratégique de l'Union européenne ;
- ⑤9 Appelle à prendre en compte et à veiller à la bonne articulation entre ce programme pour l'industrie européenne de la défense et les programmes de coopération intergouvernementale existant dans d'autres cadres, en particulier l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAr) et la Lettre d'Intention pour les États membres qui y participent ;
- ⑥0 Regrette que la révision à mi-parcours du Fonds européen de la défense intervienne trop tardivement pour être pleinement prise en compte dans le cadre de l'examen de cette proposition de règlement ; invite néanmoins à tenir compte autant que possible des retours d'expérience des États membres et des industriels, afin de veiller à ce que les crédits octroyés dans le cadre du Fonds européen de la défense comme du programme pour l'industrie européenne de la défense soient bien corrélés à la satisfaction de besoins capacitaires exprimés par les États, qui sont l'autorité de commande et les utilisateurs finaux des produits de défense ;
- ⑥1 S'interroge à cet égard sur la pertinence du choix consistant à subventionner des entreprises plutôt que les États, dans la perspective d'une réelle structuration et d'une consolidation de la base industrielle et technologique de défense européenne ;
- ⑥2 Relève que les projets de défense européens d'intérêt commun supposent d'associer au moins quatre États membres au projet, la Commission européenne pouvant en outre, le cas échéant, y participer ;
- ⑥3 S'étonne de la possibilité envisagée pour la Commission européenne d'y participer ;
- ⑥4 Appelle l'attention sur le risque de saupoudrage ou de soutien excessif à une multiplicité d'acteurs ; estime que dans une logique d'efficacité, les dispositifs proposés doivent tout autant permettre de renforcer les champions européens existants que la montée en compétences d'autres segments de la chaîne de production industrielle ;
- ⑥5 Juge pertinent le dispositif du fonds pour l'accélération de la transformation des chaînes d'approvisionnement dans le secteur de la défense (FAST) contenu dans la proposition de règlement afin de mobiliser, de rendre moins risqués et d'accélérer les investissements nécessaires pour accroître les capacités de fabrication des petites et moyennes entreprises (PME) et des petites entreprises à moyenne capitalisation dans le domaine de la défense ;

- ⑥⑥ Salue la possibilité offerte par la proposition de règlement de créer des structures pour programmes d'armement européens (SEAP), comprenant au moins trois États membres, pays associés ou l'Ukraine, dont deux États membres de l'Union, afin de favoriser la mise en place et la gestion de programmes coopératifs en vue de renforcer la base industrielle et technologique de défense européenne, mais également la base industrielle et technologique de défense ukrainienne, en regroupant la demande de produits de défense tout au long de leur cycle de vie ;
- ⑥⑦ Invite la Commission européenne à préciser ses intentions concernant la mise en place d'un véritable marché unique des produits de défense, alors que ces derniers ne peuvent être considérés comme des produits comme les autres, au regard de leur finalité, de l'autorité de commande et des utilisateurs que sont strictement les États souverains ;
- ⑥⑧ *Concernant la sécurité d'approvisionnement :*
- ⑥⑨ Affirme à nouveau que plusieurs mesures proposées par la Commission européenne en matière de sécurité d'approvisionnement sont particulièrement intrusives dans un domaine relevant par essence de la souveraineté nationale : en particulier l'article 40 de la proposition de règlement, qui prévoit, au nom de la surveillance et du suivi des chaînes d'approvisionnement, que la Commission européenne, en coopération avec le conseil de préparation industrielle dans le domaine de la défense qu'elle propose de créer, cartographie les chaînes d'approvisionnement de l'Union dans le secteur de la défense ; l'article 41, qui permettrait également à la Commission européenne d'assurer un suivi régulier des capacités de fabrication de l'Union nécessaires à l'approvisionnement en produits nécessaires en cas de crise ; l'article 14, visant à contribuer à un mécanisme européen de ventes militaires, qui permettrait notamment l'établissement d'un catalogue unique, centralisé et actualisé des produits de défense mis au point par la BITDE, prenant la forme d'une plateforme informatique établie et acquise par la Commission européenne sur la base de consultations avec le conseil de préparation industrielle dans le domaine de la défense ;
- ⑦⑩ Insiste sur le fait que les choix capacitaires et la capacité d'approvisionnement en matière de produits de défense reposent sur des orientations stratégiques qui relèvent des États membres dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune ;

- ⑦① Rappelle que l'article 346 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne stipule d'une part, qu'aucun État membre n'est tenu de fournir des renseignements dont il estimerait la divulgation contraire aux intérêts essentiels de sa sécurité et, d'autre part, que tout État membre peut prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent à la production ou au commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre, ces mesures ne devant pas altérer les conditions de la concurrence dans le marché intérieur en ce qui concerne les produits non destinés à des fins spécifiquement militaires ;
- ⑦② Juge nécessaire de renforcer le rôle des États membres, et donc du Conseil, dans le dispositif de décision et de mise en œuvre des articles 43 à 50 de la proposition de règlement, qui prévoient, en cas de risque de perturbation grave dans l'approvisionnement d'un produit nécessaire en cas de crise, la possibilité d'activer des régimes d'« état de crise d'approvisionnement » et d'« état de crise d'approvisionnement liée à la sécurité » ;
- ⑦③ Relève que la Commission européenne propose, une fois ces régimes activés par décision du Conseil adoptée à la majorité qualifiée, de s'attribuer la possibilité d'adopter des mesures préventives, de collecter un certain nombre d'informations et de mettre en place des dispositifs de commandes prioritaires de produits qui ne sont pas des produits de défense, mais dont des pénuries importantes empêchent la fourniture, la réparation ou l'entretien de produits de défense, ou de demandes prioritaires de produits de défense – certes soumis à l'accord préalable de l'État membre d'établissement de l'entreprise concernée -, assortis de sanctions lorsque les opérateurs ne s'y conforment pas ;
- ⑦④ Souligne que ce dispositif empiète sur les prérogatives des États membres, la sécurité nationale restant de leur seule responsabilité en application de l'article 4 du traité sur l'Union européenne ;
- ⑦⑤ Contesté fermement l'approche retenue par l'article 51 de la proposition de règlement, qui prévoit que les États membres s'abstiennent, en régime d'état de crise d'approvisionnement liée à la sécurité, d'imposer des restrictions au transfert de produits de défense qui ne seraient pas transparentes, dûment motivées, proportionnées, pertinentes et spécifiques, ainsi que non discriminatoires ;
- ⑦⑥ Considère qu'une telle mesure empêcherait l'exercice normal, par la délivrance préalable d'une licence, du contrôle par l'État d'éventuels réexports de produits de défense, dans un domaine qui relève de la souveraineté nationale et d'elle seule ;

- ⑦⑦ Exprime ainsi de vives réserves vis-à-vis du texte proposé par la Commission européenne concernant les points susmentionnés et appelle à rééquilibrer ces dispositifs, s'ils devaient prospérer, afin de préserver les responsabilités des États membres ;
- ⑦⑧ *Concernant la gouvernance :*
- ⑦⑨ Considère que la création d'un conseil de préparation industrielle dans le domaine de la défense, telle que prévue par l'article 57 de la proposition de règlement, empiète sur les compétences de l'Agence européenne de défense ;
- ⑧⑩ Rappelle qu'aux termes de l'article 45 du traité sur l'Union européenne, l'Agence européenne de défense, placée sous l'autorité du Conseil et non sous une autorité conjointe avec la Commission européenne, a pour mission de contribuer à identifier les objectifs de capacités militaires des États membres et à évaluer le respect des engagements de capacités souscrits par les États membres ; de promouvoir une harmonisation des besoins opérationnels et l'adoption de méthodes d'acquisition performantes et compatibles ; de proposer des projets multilatéraux pour remplir les objectifs en termes de capacités militaires et d'assurer la coordination des programmes exécutés par les États membres et la gestion de programmes de coopération spécifiques ; de soutenir la recherche en matière de technologie de défense, de coordonner et de planifier des activités de recherche conjointes et des études de solutions techniques répondant aux besoins opérationnels futurs ; de contribuer à identifier et, le cas échéant, de mettre en œuvre, toute mesure utile pour renforcer la base industrielle et technologique du secteur de la défense et pour améliorer l'efficacité des dépenses militaires ;
- ⑧⑪ Contesté donc le rôle que la proposition de règlement entend faire jouer au conseil de préparation industrielle dans le domaine de la défense qu'elle envisage d'instaurer et appelle à réviser en profondeur ce dispositif afin de tenir compte des prérogatives de l'Agence européenne de défense ;
- ⑧⑫ Appelle plus largement à redynamiser l'Agence européenne de défense, qui apparaît devoir et pouvoir jouer un rôle important pour renforcer la BITDE, ainsi qu'à insuffler une nouvelle dynamique à la coopération intergouvernementale en matière de défense ;
- ⑧⑬ *Concernant les besoins de financement :*
- ⑧⑭ Souligne que le renforcement de la BITDE suppose une forte mobilisation de financements, tant publics que privés ;
- ⑧⑮ Relève que le montant de 1,5 milliard d'euros de crédits dévolus au financement du programme pour l'industrie européenne de la défense jusqu'à fin 2027 apparaît très modeste au regard des enjeux ;

- ⑧⑥ Évaluera à l'aune de la prise en compte dans le texte final des principes énoncés dans la présente résolution européenne la pertinence du niveau d'abondement du programme pour l'industrie européenne de la défense et du financement des mesures découlant de la mise en œuvre de ce règlement lors des négociations relatives au prochain cadre financier pluriannuel 2028-2034 ;
- ⑧⑦ Appelle parallèlement la Banque européenne d'investissement à accroître son soutien aux entreprises du secteur de la sécurité et de la défense ;
- ⑧⑧ Invite le Gouvernement à faire valoir cette position dans les négociations au Conseil.