

**Présentation devant la sous-commission SEDE
du Parlement européen
du rapport intitulé**

**Review of the Preparatory Action on Defence Research (PADR) and European
Defence Industrial Development Programme (EDIDP):
lessons for the implementation of the European Defence Fund (EDF)**

Le 31 mai 2021 à 15 h 45

Frédéric Mauro
[deuxième partie après Édouard Simon]

Honorables parlementaires, Mesdames, Messieurs,

J'ordonnerai mes idées autour de trois séries d'observations.

La première concerne l'objectif du Fonds, ou plutôt les **objectifs**, car ils sont nombreux. La seconde a trait aux **obstacles** pour le mettre en œuvre, et ils sont encore plus nombreux que les objectifs. Enfin je vous présenterai les **recommandations** que nous estimons devoir faire pour surmonter ces obstacles.

Mais avant tout, je souhaiterai vous dire que le Fonds européen de défense a souvent été présenté comme un '*game changer*'. Et nous sommes persuadés que si certaines conditions sont remplies, il en a le potentiel. Toutefois, le succès ou l'échec dépendra essentiellement de la façon dont il sera mis en œuvre. Comme la guerre, la recherche de défense est un art tout d'exécution.

*

Commençons donc par les objectifs. On peut en distinguer 4 : l'objectif légal, l'objectif politique, l'objectif économique et l'objectif militaire.

L'objectif légal est celui qui résulte du Règlement qui établit le Fonds. Cet objectif c'est la **compétitivité**. Et il ne pouvait pas en être autrement puisque l'ancre normative du Fonds repose sur l'article 173 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui donne compétence à l'Union pour assurer la compétitivité de l'industrie européenne.

Le Fonds doit donc poursuivre cet objectif sans lequel il n'existerait pas et en dehors duquel il serait illégal.

Mais attention à ne pas confondre 'compétitivité' et 'compétition'. La compétition, autrement dit la mise en concurrence par voie d'appel d'offres, n'est pas le seul moyen pour atteindre la compétitivité, et encore moins pour défragmenter l'industrie de défense.

Preuve en est que lorsque, en 1993, le gouvernement américain a souhaité défragmenter sa propre industrie de défense il a commencé par inciter ses entreprises les plus importantes à se regrouper, afin d'atteindre une taille critique, lors d'un épisode resté célèbre sous le nom de « dernier souper ».

Quant à la recherche civile, la réussite phénoménale des géants de la Tech s'est effectuée au prix d'un écrasement sans pitié de la concurrence et la constitution de gigantesques monopoles. Il faut donc se garder de tout dogmatisme et trouver le niveau approprié de compétition pour assurer la compétitivité.

Deuxième objectif, l'**objectif politique** ou plutôt les objectifs politiques puisqu'il y en a deux. Le premier est l'**autonomie stratégique**, dans sa composante industrielle. Le second est la **coopération transfrontière** entre les entreprises européennes, en particulier les petites et moyennes entreprises et les entreprises de taille intermédiaire.

Le troisième objectif est l'**objectif économique : la recherche de défense**. Le Fonds est d'abord et avant tout un Fonds de recherche. Cela semble évident mais ne l'est pas tant que ça, car nombreux sont ceux qui croient que le Fonds va servir à acquérir des capacités ; ce qui n'est qu'à moitié vrai, puisqu'il est surtout destiné à inciter les États membres à le faire. Du reste, il eût peut être mieux valu l'appeler *Fonds Européen de Recherche de Défense* afin de lever toute ambiguïté.

C'est important d'avoir cela bien présent à l'esprit car le temps qui sépare la recherche de défense de l'entrée en service des capacités militaires peut être extrêmement long. L'avion de combat américain F-35, déclaré opérationnel en 2018 est issu d'un programme lancé en 1994, soit 24 ans plus tôt.

Donc il serait illusoire d'attendre du Fonds qu'il contribue à produire des capacités d'ici deux ou trois ans. Même si le

règlement du Fonds contient une procédure – dite des subventions directes [direct awards] – dont le but est d'aider au développement de programmes en cours et qu'il serait dommage de ne pas utiliser.

Enfin, et ce n'est pas le moins important, le dernier objectif est **l'objectif militaire**.

On ne fait pas de la recherche de défense pour le plaisir, ni même pour encourager les petites et moyennes entreprises, mais bien pour développer des capacités militaires.

C'est pourquoi la recherche de défense européenne doit être guidée par les besoins opérationnels exprimés par les militaires européens. Je dis bien les militaires européens et pas uniquement ceux des États membres. Ce sont ceux qui, au sein de l'état-major de l'Union européenne ou de l'Agence européenne de défense, ont la difficile tâche de planifier la défense européenne. Car c'est bien de l'argent européen dont il est question ici, ce qui justifie le contrôle de votre Parlement et celui de la Cour des comptes.

*

Ce qui m'emmène à ma deuxième série de réflexions : les **obstacles**.

Le premier, le plus important à notre avis, est le **conflit d'objectifs**. Il sera difficile, par exemple, de concilier la compétition avec la coopération. Si l'on se contente de faire un appel d'offres, alors ce seront probablement les entreprises des pays qui ont investi de façon importante, depuis des décennies, dans la recherche de défense qui en bénéficieront. Et c'est logique. Or c'est pour éviter cela que l'on a tempéré l'objectif de compétitivité par des exigences en matière de coopération ; exigences qui n'existent pas dans le programme 'Horizon Europe'.

Mais si l'on va vers trop de coopération, on va perdre de vue l'objectif d'autonomie stratégique, car - à la fin - il faut produire des capacités et cela n'arrivera pas si on disperse les crédits en pluie fine sur un trop grand nombre de programme et d'entreprises.

Il y a donc un triangle d'incompatibilité entre la compétitivité, l'autonomie stratégique et la coopération, au sein duquel il va falloir naviguer avec beaucoup d'habileté en faisant attention à ce que le slogan '*best value for money*', ne se transforme pas en '*less value for money*'.

Le second obstacle résulte des **faiblesses de la planification de défense européenne**. Je ne développe pas car j'ai déjà remis à votre Parlement un rapport sur le sujet en 2019. Mais j'insiste sur le fait que sans planification de défense européenne pour l'orienter, le Fonds sera un canard sans tête – ou plutôt avec 27 têtes plus celle de la Commission - et le risque est grand que ses crédits ne servent qu'à arroser les sables de déserts industriels. Or le Fonds n'est pas suffisamment doté budgétairement pour pratiquer la politique dite de l'arrosoir. Tenter d'en faire un « Horizon Europe » de la défense conduirait à un immense gaspillage.

Troisième obstacle, précisément : **la faiblesse des crédits** : 1,1 milliard d'euros par an. Partant de zéro c'est un pas de géant. Mais cela reste un pas de bébé à l'échelle mondiale. La Russie, avec un PIB de l'ordre de celui de l'Espagne, consacre à elle seule entre 7 et 9 milliards d'euros par an à sa recherche de défense ; la Chine entre 18 et 20 milliards. Quant aux États-Unis, ils dépensent 96 milliards d'euros par an.

Le Conseil européen a imposé une taille *extra-small* pour le costume de la défense voulu par la Commission et votre Parlement. Il va falloir s'en accommoder.

Quatrième obstacle : **l'absence de pluri-annualité et les risques de bureaucratisation**. L'absence de pluri-annualité pour le programme de travail du Fonds constitue un obstacle majeur car on ne peut pas construire des programmes de recherche de défense si, chaque année, on doit rebattre les cartes. Les industriels ont besoin de visibilité pour s'engager dans des programmes dont l'échéance est longue, le succès incertain et les investissements importants.

Dans le même ordre d'idées la **complexité est aussi un obstacle dirimant**. Si la Commission surpondère les exigences de la coopération transfrontières elle va multiplier les formalités et enfermer les consortia dans un enfer bureaucratique. Imaginez

que vous soyez le responsable d'un consortium de quinze entreprises de dix nationalités différentes et que vous deviez réunir quinze documents pour toutes les entités impliquées dans la proposition : cela peut tourner au cauchemar. Les meilleurs estimeront que le jeu n'en vaut pas la chandelle et renonceront à candidater..

Enfin, le dernier obstacle est **la difficulté des États membres**, pour ne pas dire l'incapacité de certains d'entre eux, **à se penser en tant qu'Européens**. S'ils se lancent dans une approche transactionnelle consistant à savoir ce qu'ils paient à l'Union et ce que l'Union leur rapporte, et si de surcroît leurs ministères des finances se mettent à soustraire des programmes nationaux les montants alloués par l'Union, alors le Fonds sera un échec.

Pourtant, l'Europe est la mère patrie d'un nombre incalculable d'inventeurs. Pour ne prendre qu'un seul exemple, rappelons-nous que le co-inventeur du premier microprocesseur au monde – l'Intel 4004 - à la source de la prospérité de la Silicon Valley, est un certain Federico Faggin, un Italien de Venise. Malheureusement l'Europe n'est pas suffisamment une terre d'opportunités. Pour qu'elle le devienne elle doit jouer en équipe.

*

Ce qui m'emmène à ma troisième série d'observations : les **recommandations**.

Pour **contourner le risque de conflits d'objectifs** il est indispensable de bien distinguer les fins, les voies et les moyens. L'objectif principal c'est la compétitivité de l'industrie de défense européenne.

Les voies imposées pour l'atteindre sont la coopération transfrontières et l'autonomie stratégique.

Quant aux moyens, ce sont les projets qui seront sélectionnés qu'il s'agisse des projets de recherche et technologie - R&T -, pour 370 millions d'euros par an ou des projets de recherche et développement - R&D - pour environ 750 millions d'euros p.

Concrètement, qu'est-ce que cela veut dire ?

Et bien nous suggérons de pondérer de façon différente les critères des appels d'offre de R&T de ceux de R&D afin de

privilégier la coopération transfrontière pour la R&T et l'autonomie stratégique pour la R&D.

Cela parce que la coopération est un peu plus facile au niveau de la science fondamentale, entre chercheurs, qu'à celui du développement où entrent en ligne de compte de puissants intérêts industriels et de puissantes exigences étatiques.

Tout l'enjeu du Fonds se résume à **ouvrir les chaînes de valeur nationales sans les briser**. Cela exigera un réglage fin - a '*fine tuning*' pour reprendre un terme de politique économique – dont nous sommes conscients qu'il est plus facile à énoncer qu'à réaliser.

Notre deuxième recommandation est qu'il faudra néanmoins préserver la cohérence entre la R&T et la R&D. Comment ? En **contribuant à la constitution de filières industrielles européennes** [*defence industrial value chains / technological clusters*]. Dans cette perspective, il serait bon que le Fonds se consacre sur un nombre limité de filières celles où les lacunes européennes sont les plus importantes - et ce dans une logique pluriannuelle.

De fait, des solutions existent pour contourner la règle de l'annualité. L'un des atouts du Fonds est qu'il est adossé à un cadre financier pluriannuel dont on est certain qu'il sera exécuté. Ce cadre constitue une sorte de loi de programmation militaire sans le nom ce qui est un avantage extraordinaire sur la plupart des programmations nationales, avantage qui n'est pas exploité.

La troisième recommandation est **de tirer profit le plus possible des synergies entre la recherche de défense et la recherche civile**. La Commission a présenté en février 2021 un plan 'synergies' très ambitieux et c'est une excellente chose. Du reste votre Parlement va auditionner dans quelques instants, la Commissaire Margrethe Vestager sur ce sujet.

Aujourd'hui la majeure partie des innovations de rupture ont lieu dans le civil et non plus dans la défense. Et pour cause, les budgets cumulés de recherche des géants de la Tech, dépassent la centaine de milliards de dollars par an, aussi bien aux États-Unis qu'en Chine. Chez nous, Horizon Europe représente 12 milliards par an, c'est dix fois plus que le Fonds européen de défense. Il est donc crucial d'identifier les technologies

émergentes et disruptives qui ne manqueront pas de se produire - dans la recherche civile - et de voir de quelles façons elles pourraient satisfaire des besoins militaires. Cela afin que les crédits du Fonds soient dédiés à des technologies qui n'intéresseront jamais la recherche civile. Par exemple les technologies relatives aux missiles ou à la furtivité.

En France, ce rôle de détection [screening] et d'orientation a été confié à l'Agence pour l'innovation de défense. Dans l'Union il pourrait être confié à l'AED qui dispose d'une solide expertise en matière de R&T et qui pourrait apporter une plus-value décisive.

Quatrième recommandation : **améliorer le processus de planification de défense européen**. C'est quelque chose qui sera très difficile à faire car les enjeux de pouvoir sont importants et les rôles se sont figés. Pour autant une remise à plat du processus européen de planification de défense et surtout la recherche d'une articulation plus efficace avec les planifications nationales est indispensable si l'on veut arriver à ce que la cohérence soit davantage qu'un mot sur un rapport du Conseil européen, d'autant plus si ce rapport est classifié.

Cinquième proposition, **l'expertise de la Commission doit monter en puissance**. Cet impératif est bien intégré et je ne fais que le mentionner. Nous faisons également d'autres propositions plus techniques mais néanmoins très importantes comme par exemple une meilleure prise en compte des coûts indirects, mais je vous renvoie sur ces points à notre rapport écrit.

Enfin, **votre Parlement a un rôle important à jouer**. Vous êtes le gardien de l'intérêt général européen et vous devrez veiller à ce qu'il ne soit pas sacrifié sur l'autel des intérêts particuliers des États membres. Vous devrez veiller, notamment au travers de rendez-vous annuels, à ce que l'approche communautaire, qui est celle dans laquelle s'inscrit le Fonds, ne soit pas travestie par une approche transactionnelle.

*

Ce qui m'emmène à ma conclusion. J'ai dit que le Fonds avait plusieurs objectifs et que le risque existait que des conflits entre tous ces objectifs ruinent les bénéfices escomptés.

Or l'espoir qu'a fait naître ce Fonds est grand, car il est porteur d'un *objectif au-delà des objectifs*. Ce méta-objectif est de faire émerger la *conscience* d'une authentique *Communauté de défense* ou pour reprendre les mots du Commissaire Thierry Breton, un 'affectio societatis' européen, a *European Union defence ownership*.

Nous sommes à un moment charnière de la construction européenne. Soit l'Union reste là où elle en est et elle risque de disparaître. Soit elle évolue afin de se défendre ; de défendre ses valeurs, de défendre ses intérêts, de protéger ses citoyens et de venir au secours de ses alliés. Elle sera alors en mesure de jouer un rôle sur la scène internationale.

L'Union ne sera solide que si elle est solidaire. Cette solidarité passe par la défense.

Je vous remercie de votre attention.

* *
*