

Avis du Comité économique et social européen sur le «Plan d'action européen de la défense»

[COM(2016) 950 final]

(2017/C 288/08)

Rapporteur: **Christian MOOS**Corapporteur: **Jan PIE**

Consultation	27 janvier 2017
Base juridique	Article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Commission consultative des mutations industrielles (CCMI)
Adoption par la CCMI	7 avril 2017
Adoption en session plénière	31 mai 2017
Session plénière n°	526
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	104/1/7

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE défend la création d'une Union européenne de la défense (UED) et soutient le plan d'action européen de la défense, y compris la création d'un Fonds européen commun en matière de défense.

1.2. Le CESE réclame l'accomplissement de progrès significatifs sur le plan qualitatif dans la coopération européenne en matière de défense, car la fragmentation excessive du marché et de l'industrie de la défense a pour conséquence une allocation inefficace des ressources, des chevauchements de compétences, un manque d'interopérabilité et des lacunes technologiques.

1.3. Le CESE approuve l'objectif d'autonomie stratégique en ce qui concerne les capacités et les technologies critiques mises en évidence. L'OTAN demeure le fondement de la défense collective européenne.

1.4. L'UE se doit de continuer à mener une diplomatie essentiellement préventive et multilatérale. Les moyens militaires sont toutefois un élément important de la mise en œuvre de la stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne.

1.5. Le CESE constate qu'une condition indispensable du développement des capacités de défense communes est de renforcer la base industrielle et technologique de défense européenne, y compris une main-d'œuvre hautement qualifiée.

1.6. Le CESE est résolument favorable à ce que les PME bénéficient d'une attention particulière, y compris dans le domaine de la recherche et du développement à des fins de défense.

1.7. Les fonds de l'Union européenne peuvent stimuler l'innovation dans des domaines technologiques où il est devenu difficile, voire impossible, d'opérer une distinction claire entre objectifs militaires et civils.

1.8. Toutefois, le CESE rejette l'ouverture, à des fins de défense au sens strict, des fonds existants qui servent des objectifs économiques ou sociaux. Les objectifs du règlement EFSI, les Fonds ESI et le programme COSME, de même que les investissements de la BEI, s'inscrivent dans des perspectives non militaires.

1.9. Le CESE rejette l'idée de constituer une provision spéciale visant à allouer des ressources budgétaires nationales à la défense, au titre du pacte de stabilité et de croissance. Celui-ci doit être pris en considération dans le contexte de l'approfondissement de l'UEM et non dans un seul et unique secteur. Les dépenses en matière de défense ne peuvent déstabiliser les finances publiques.

1.10. Le CESE appuie la création d'un Fonds de défense disposant de volets distincts pour la recherche et les capacités. Par contre, le budget de l'UE doit être augmenté, car le volet «recherche» de ce Fonds pour la défense ne peut pas être financé au détriment de la recherche dans d'autres secteurs. En ce qui concerne le volet des capacités, le CESE est partisan d'un financement qui repose exclusivement sur des contributions nationales. L'acquisition d'équipements de défense par les États membres ne peut être financée au titre du budget de l'Union.

1.11. Le CESE accueille favorablement la création d'un comité de coordination. Les décisions finales au sein de ce comité devraient être du ressort de responsables politiques civils.

1.12. Le CESE soutient la Commission lorsqu'elle appelle à une application intégrale des directives ⁽¹⁾ sur la passation des marchés publics et les transferts des équipements de défense à l'intérieur de l'Union. Il reste encore beaucoup à accomplir, notamment, pour qu'il soit fait un meilleur usage de la directive sur les transferts.

1.13. Le CESE est favorable au développement de normes communes, tant pour les armements que pour les équipements à double usage, tout en évitant de faire double emploi avec celles qui existent déjà, notamment celles de l'OTAN.

1.14. Les exportations d'armes devraient être limitées aux partenaires stratégiques et aux alliés, et faire l'objet d'un contrôle démocratique vigilant.

2. Observations générales

2.1. L'Europe est confrontée, dans son voisinage, à une série de conflits, comme la guerre civile en Syrie, qui ont notamment eu pour conséquences directes les déplacements de populations qui ont eu lieu en 2015-2016 à l'échelle de la planète. L'annexion de la Crimée par la Russie et son implication dans le conflit armé de l'Est de l'Ukraine ont constitué une violation de l'intégrité territoriale d'un État indépendant et, partant du droit international. L'Afrique du Nord et le Moyen-Orient restent des régions instables, dont les États sont menacés de déliquescence. Par ailleurs, tout comme ce même Moyen-Orient, l'Europe ne semble plus faire figure de composante essentielle dans la politique de sécurité des États-Unis. Elle est confrontée à un risque grandissant d'être reléguée à la marge des affaires du monde et d'apparaître comme un fardeau aux yeux de ses partenaires transatlantiques.

2.2. Eu égard à cette conjoncture géostratégique et aux évolutions sur le plan sécuritaire, l'Europe se doit de renforcer ses capacités en matière de sécurité et de défense. Il est primordial de déterminer précisément les objectifs stratégiques communs de l'Union, ce qui n'a toujours pas été fait et devrait l'être au plus tôt. Il s'agit là d'une condition préalable indispensable au recensement des capacités communes et nationales nécessaires qui doivent aller de pair avec une base européenne industrielle, technologique et de défense.

2.3. Le CESE attire l'attention sur les demandes ⁽²⁾ qu'il a déjà exposées dans ses avis CCMI/116 (2013) et CCMI/100 (2012). La stratégie globale de l'UE ⁽³⁾ et le plan de mise en œuvre en matière de sécurité et de défense ⁽⁴⁾ offrent également d'importantes perspectives à cette fin. De l'avis du CESE, il est urgent qu'ils soient mis en œuvre d'une manière qui soit cohérente avec les dispositions de la déclaration commune UE-OTAN de juillet 2016, ainsi qu'avec le principe de la sécurité collective, des Nations unies.

2.4. Le CESE considère que l'optimisation des capacités européennes de prévention civile et de défense militaire constitue une question urgente pour garantir la liberté et la paix en Europe, pour diffuser la stabilité dans le voisinage de l'UE, dans l'esprit de ses valeurs tels que les droits humains fondamentaux et avoir la capacité d'épauler avec succès les actions de maintien de la paix des Nations unies.

2.5. En conséquence, le CESE demande en outre que soit conférée une qualité nouvelle à la coopération européenne en matière de défense. Il défend la création d'une union européenne de la défense (UED) dans le cadre du «mécanisme de coopération structurée permanente» de l'UE, expressément prévu à cette fin par les articles 42, paragraphe 6, et 46 du traité sur l'Union européenne, et il salue le plan d'action européen de la défense, notamment la création d'un Fonds européen de la défense commun aux États membres, qui constitue un jalon important dans cette voie.

⁽¹⁾ 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 (JO L 146 du 10.6.2009, p. 1); 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 (JO L 216 du 20.8.2009, p. 76).

⁽²⁾ Voir également les avis du CESE sur le thème *Industrie de la défense: aspects industriels, novateurs et sociaux* (JO C 299 du 4.10.2012, p. 17) et sur la *Stratégie visant à renforcer le secteur européen de la défense* (JO C 67 du 6.3.2014, p. 125).

⁽³⁾ Avis du CESE sur *La nouvelle stratégie pour la politique étrangère et de sécurité de l'UE* (avis d'initiative) (JO C 264 du 20.7.2016, p. 1).

⁽⁴⁾ Conclusions du Conseil européen sur la sécurité et la défense (14149/16), 14 novembre 2016.

2.6. Le CESE rejoint la critique formulée par la Commission à l'égard de la fragmentation excessive du marché qui a pour conséquence une inefficacité dans l'allocation des ressources, des chevauchements de compétences, un manque d'interopérabilité et des lacunes technologiques.

2.7. Une pression s'exerce sur la plupart des États membres de l'UE pour qu'ils procèdent à l'assainissement des budgets de leurs pouvoirs publics, si bien qu'une utilisation inefficace de fonds publics est devenue quasi impossible à justifier. Aussi le CESE lance-t-il un appel pour une mise en œuvre énergique des approches collaboratives. Aux yeux du CESE, cette coopération accrue dans les domaines prioritaires mentionnés par la Commission ne constitue qu'un premier pas.

2.8. Le CESE approuve l'objectif d'autonomie stratégique en ce qui concerne les capacités et les technologies critiques mises en évidence. L'OTAN reste la pierre angulaire de la sécurité et de la défense commune européennes, comme la déclaration commune UE-OTAN l'a répété. À cet égard, il importe que tous les membres de l'OTAN remplissent leurs obligations.

2.9. Le CESE constate que tous les éléments du plan d'action ne sont pas neufs, mais se félicite de la création du Fonds de la défense. Cet élément est toutefois dans une large mesure tributaire de la volonté politique de consacrer des fonds supplémentaires provenant des budgets nationaux. Le CESE exprime des doutes quant à la volonté de certains États membres d'œuvrer en ce sens. En outre, la Commission doit redoubler d'efforts en vue de présenter une feuille de route pour une sécurisation globale du régime d'approvisionnement à l'échelle de l'Europe et assurer l'exécution adéquate des deux directives en matière de défense.

2.10. La feuille de route de Bratislava⁽⁵⁾ indique certes la bonne voie mais ne fait que recycler des plans anciens dans le domaine de la défense. Elle pêche en particulier par manque de cohérence stratégique et insiste de manière excessive sur le défi que posent aujourd'hui la crise migratoire et la protection des frontières extérieures de l'Union. Si les mouvements de population à grande échelle sont effectivement liés à des défis en matière de sécurité, il n'est toutefois pas possible, une fois qu'ils sont apparus, d'y apporter une solution par des moyens militaires.

2.11. Créer et développer un marché intérieur de la défense constitue un préalable obligé pour développer des capacités communes en la matière. Le CESE est d'avis qu'il n'est pas possible de renforcer la base industrielle européenne sans également aborder la question des compétences. Les industries de la défense travaillent en permanence à la pointe de la technologie et ont dès lors besoin d'une main-d'œuvre hautement qualifiée. L'initiative «Compétences» de la Commission européenne mentionnée dans le plan d'action concernant la diplomatie énergétique traite de cette question et est donc extrêmement bienvenue.

2.12. De surcroît, des investissements supplémentaires et une coopération renforcée dans cette branche d'activité contribuent également à préserver les emplois existants et à en créer d'autres. Ce n'est toutefois pas la lutte contre le chômage qui devrait motiver au premier chef les décisions en matière d'investissements dans la défense. Le chômage doit reculer autrement que par l'intermédiaire de l'armement. Il conviendrait que le renforcement des capacités européennes de défense procède exclusivement d'une réflexion stratégique et d'une évaluation approfondie des besoins de l'Europe en matière de protection et de capacité à conclure des alliances. Ceci ne peut compromettre les finances publiques. L'UE se doit de continuer à mener une diplomatie essentiellement préventive et multilatérale. Les moyens militaires servent cependant avant tout à mettre en œuvre les priorités concernant la politique de sécurité et de défense dans le cadre de la stratégie globale de l'Union.

2.13. Le CESE partage l'idée que la recherche en matière de défense peut également avoir des effets positifs sur le développement de technologies à usage civil et inversement.

2.14. La distinction stricte entre domaines militaire et civil est de plus en plus difficile à opérer dans le domaine des cyberattaques, ainsi que concernant la sécurité interne et la sécurité externe, qui sont devenues de plus en plus interdépendantes.

2.15. Le CESE souligne que la recherche, par exemple dans les technologies de la cybersécurité, peut servir des objectifs civils ou de défense, et l'on pourrait citer bien d'autres exemples. Il va donc sans dire que ce type d'innovation et d'évolution peut et doit être financé notamment par les programmes européens existants tels que le programme Horizon 2020. Toutefois, la recherche dans le domaine de la défense au sens strict, conçue comme telle, doit faire l'objet d'un traitement distinct.

2.16. Le CESE est favorable à ce que soient créés en Europe une industrie de la défense plus étroitement intégrée et un marché commun de la défense. L'objectif ne devrait pas se limiter aux principaux pays producteurs. Dans la mise en œuvre de la recherche et des projets en matière de défense, il conviendrait d'utiliser les capacités existantes d'autant de pays qu'il est pertinent de le faire, afin de stimuler la mobilisation pour la cause commune.

⁽⁵⁾ Programme de travail présenté par le Conseil européen, la présidence du Conseil et le président de la Commission lors de la réunion des 27 chefs d'État et de gouvernement du 16 septembre 2016, <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/09/16-bratislava-declaration-and-roadmap/>

2.17. Le CESE rejette l'idée d'ouvrir à des objectifs ressortissant à la défense des fonds existants qui obéissent à des finalités économiques et sociales et de faire entrer le traitement des dépenses de défense dans le cadre défini par le pacte de stabilité et de croissance. Il est favorable au lancement d'un Fonds européen de la défense voué exclusivement à la recherche et au développement en la matière et à la constitution de capacités militaires. Dans le même temps, il conviendrait que ledit Fonds soit clairement distinct du Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI) et qu'il ne prévoit pas d'exceptions telles que les «opérations ponctuelles» mentionnées dans le pacte de stabilité et de croissance.

2.18. Le CESE demande que, pour toutes les composantes d'une future union de la défense, le Parlement européen soit pleinement associé à la démarche et qu'un dialogue permanent soit mené entre les responsables politiques, les militaires et la société civile. En tant qu'instance consultative de l'UE et représentant de toutes les grandes organisations de la société civile européenne, le CESE doit jouer un rôle de partie prenante de premier plan en matière de politique de défense.

3. Observations particulières

3.1. Création d'un Fonds européen de la défense

3.1.1. Le CESE apporte son appui à l'idée de créer un Fonds européen de la défense, comportant un volet consacré à la recherche et un autre pour les capacités, qui devront être pleinement opérationnels à partir de 2020.

3.1.2. Le CESE est favorable à ce que chacun de ces deux volets bénéficie de sources de financement distinctes. Celui concernant la recherche en matière de défense ne doit toutefois pas être doté au détriment de celle qui est menée dans d'autres secteurs. En ce qui concerne le volet des capacités, le CESE est partisan d'un financement qui repose exclusivement sur des contributions nationales. Tant que l'Union ne disposera pas de rentrées propres susceptibles de variations, c'est aux États membres qu'il incombera de prévoir l'acquisition des capacités militaires des forces armées. Pour cette raison, le budget de l'UE ne devrait pas servir à l'acquisition d'équipements nationaux au moyen du volet «capacités» du fonds de défense prévu.

3.1.3. Le CESE accueille favorablement le comité de coordination prévu. Toutefois, les prises de décision au sein de ce comité devraient relever uniquement des responsables politiques. Les représentants militaires, industriels et de la société civile pourraient intervenir en tant que conseillers. Il conviendrait par ailleurs que le Parlement européen y dispose d'un siège.

3.1.4. Le rôle de la Commission dans le cofinancement de projets devrait se limiter au volet de la recherche. Il conviendrait également qu'elle élabore dans cette perspective un programme particulier et bien distinct de recherche de l'UE en matière de défense pour l'après-2020 ⁽⁶⁾. Le CESE donne son assentiment à l'idée de confier l'exécution du programme à l'Agence européenne de défense (AED).

3.1.5. Le CESE marque son approbation en ce qui concerne les contrats d'achats publics avant commercialisation, le but étant de réduire, pour les entreprises concernées les gros risques sur investissement inhérents à cette industrie.

3.1.6. Il y aurait lieu de tirer parti des synergies possibles entre la recherche du domaine civil et celle du secteur militaire mais l'aide aux activités de recherche civile par les fonds de l'UE (Horizon 2020) ne devrait pas être orientée vers des objectifs militaires, au détriment d'autres secteurs.

3.1.7. Le CESE exprime son adhésion à la mise en commun des fonds nationaux pour l'acquisition de nouvelles capacités de défense. Il semble peu probable que l'objectif annuel conjoint de 5 milliards d'euros pour le volet des capacités soit suffisant. Le Comité estime qu'il serait utile d'effectuer des études préparatoires afin d'examiner ce montant de référence, comme prévu dans le plan d'action. Pour le CESE, le critère à utiliser pour déterminer le niveau annuel de financement commun doit être de pouvoir atteindre l'objectif de créer de plus fortes synergies, d'alléger la pression budgétaire et de conforter les capacités de défense.

3.1.8. Le CESE marque son soutien à la configuration du volet «capacités», tel qu'exposé par la Commission, à savoir une structure faitière d'encadrement, ainsi qu'aux règles sur le financement commun et le second niveau, reprenant des projets spécifiques d'États membres qui mènent une coopération. Il est opportun que les projets soient chacun clairement définis, du point de vue qualitatif et quantitatif, et qu'ils soient financièrement indépendants les uns des autres.

3.1.9. Le Comité approuve le développement d'une structure de capital permanente pour le volet des capacités. Ce sont les États membres qui, en tant qu'actionnaires, doivent en assumer la responsabilité. Le CESE rejette l'idée que des ressources budgétaires nationales soient allouées à cette fin au titre du pacte de stabilité et de croissance.

⁽⁶⁾ Rapport du Parlement européen sur «L'Union européenne de la défense», 2016/2052(INI).

3.1.10. Le CESE rappelle que le budget de l'Union, conformément à l'article 41 du traité sur l'Union européenne, ne peut servir au financement d'opérations militaires. S'écarter de ce principe entrerait également en contradiction avec le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres (article 42, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne).

3.2. Favoriser les investissements dans les chaînes d'approvisionnement de la défense

3.2.1. Le CESE est résolument favorable à ce que les PME bénéficient d'une attention particulière, y compris dans le domaine de la recherche et du développement à des fins de défense. L'EFSD, les Fonds ESI et le programme COSME ne doivent pas être utilisés en priorité pour les dépenses militaires. En effet, les objectifs du règlement EFSD, les Fonds ESI et le programme COSME ainsi que les investissements de la BEI ne sont pas destinés à des fins militaires. Qui plus est, l'utilisation de ces fonds à de telles fins risquerait d'entraîner de nouveaux doubles emplois et d'accroître la fragmentation du marché de la défense.

3.2.2. L'UE a besoin d'une défense solide et durable, d'une base industrielle et technologique, et le défi consiste donc à équilibrer la volonté de l'UE de financer cette base sans dépendance indésirable à l'égard des exportations. Les exportations d'armes devraient être limitées aux partenaires et alliés stratégiques, et ne devraient pas être motivées par d'autres considérations économiques susceptibles de contribuer à alimenter les conflits dans d'autres parties du monde. Certains alliés suscitent d'ailleurs de graves préoccupations à l'heure actuelle. Les exportations d'armes devraient dès lors faire l'objet d'un contrôle démocratique vigilant.

3.2.3. Le CESE approuve le soutien aux pôles régionaux d'excellence. Il devrait s'effectuer par le truchement du volet consacré à la recherche et du programme spécifique de l'UE qui doit être créé.

3.3. Renforcer le marché unique de la défense

3.3.1. Le CESE demande que soit élaborée pour le secteur de la défense une politique industrielle européenne bien pensée, tenant compte de ses caractéristiques particulières en matière d'obligations gouvernementales et de financement public. Par conséquent, il soutient la Commission lorsqu'elle appelle à une application intégrale des directives⁽⁷⁾ sur la passation des marchés publics et les transferts des équipements de défense à l'intérieur de l'Union.

3.3.2. En vertu de l'article 346 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, les États membres peuvent, s'il est nécessaire de le faire pour protéger leurs intérêts vitaux en matière de sécurité, exempter des règles prévues les contrats de défense et de sécurité. Grâce aux deux directives 2009/81/CE et 2009/43/CE, cette exclusion peut maintenant être réduite au strict minimum. Le CESE reprend à son compte l'analyse déplorant qu'une partie fort importante des marchés publics d'équipements militaires ne soit toujours pas soumise aux règles de l'UE pour la passation de ces marchés et il voit là un gisement d'économies, qui pourraient être investies plus efficacement sous l'égide du Fonds européen de la défense.

3.3.3. Le CESE est favorable à une procédure simplifiée de licence, sous la forme de licences générales pour les transferts de produits liés à la défense au sein du marché unique. Aussi le Comité se félicite-t-il que soit annoncée la publication d'un guide d'interprétation et de recommandations. Néanmoins, il reste encore beaucoup à faire, notamment, pour qu'il soit fait un meilleur usage de la directive sur les transferts.

3.3.4. Le CESE se félicite également des études portant sur la sécurité de l'approvisionnement en matières premières, entreprises dans le cadre de la stratégie en la matière, ainsi que sur les mesures de substitution pour celles dont la situation est critique, tout en regrettant que la Commission européenne ait renoncé à la mission qui lui avait été confiée en décembre 2013 d'élaborer une feuille de route pour un régime de sécurité de l'approvisionnement à l'échelle de l'UE, qui pourrait également enclencher une mise en œuvre politiquement ambitieuse de la directive sur les transferts.

3.3.5. Le CESE adhère à l'idée qu'un des objectifs essentiels du plan d'action devrait être d'aboutir à un marché unique fonctionnel dans le domaine des équipements de défense. Une union de la défense n'est pas concevable sans accès transfrontière aux marchés et sans chaînes d'approvisionnement ouvertes. Il s'impose en particulier que les PME, qui assurent les grandes innovations dans ce domaine, puissent accéder aux appels d'offres.

3.3.6. Le CESE est favorable au développement de normes communes et à l'instauration d'une interopérabilité complète, tant pour les armements que pour les équipements à double usage, tout en évitant de faire double emploi avec les normes existantes, notamment celles de l'OTAN. Une feuille de route afférente avait déjà été envisagée pour 2014⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ Voir note de bas de page 1.

⁽⁸⁾ Conclusions du Conseil européen des 19 et 20 décembre 2013 (EUCO 217/13).

3.3.7. Le CESE soutient le développement, à l'intention de l'UE et des pouvoirs publics nationaux, de services de communication satellitaire qui soient fiables, sûrs et efficaces quant à leur coût, ainsi que l'investissement dans l'astronautique européenne.

3.3.8. Le CESE a conscience que la relation entre utilisation civile et utilisation militaire du système Copernicus doit être tirée au clair et que le secteur militaire constitue un partenaire essentiel de l'Agence spatiale européenne (ASE), tant comme codéveloppeur que comme utilisateur. Des synergies utiles pourraient être développées en la matière. L'utilisation de Copernicus doit toutefois faire l'objet d'une évaluation commune, sous l'angle politique, scientifique et militaire. Les militaires ne peuvent représenter un fardeau pour la politique spatiale de l'UE, ni affecter l'utilisation civile du système.

3.3.9. Le CESE prend résolument parti pour le renforcement des capacités dans le domaine de la cybersécurité et de la défense, ainsi que pour une coopération entre le civil et le militaire au titre de la stratégie de cybersécurité de l'UE⁽⁹⁾.

3.3.10. Le CESE appuie les approches communes visant à promouvoir la sécurité maritime dans le domaine tant civil que militaire, ainsi que l'optimisation des capacités de surveillance interopérables.

Bruxelles, le 31 mai 2017.

Le président
du Comité économique et social européen
Georges DASSIS

⁽⁹⁾ Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: «Stratégie de cybersécurité de l'Union européenne: un cyberspace ouvert» [JOIN(2013) 1 final]; conclusions du Conseil relatives à la communication conjointe de la Commission et de la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité concernant la stratégie de cybersécurité de l'Union européenne: un cyberspace ouvert, sûr et sécurisé (11357/13).