



Le Fonds européen de la défense : après 6 ans et 2,5 milliards d’euros de financement européen, un succès ?

**Baudouin HEUNINCKX, Thierry DAUGE,
Jean-Albert LEGROS & Dirk WAUMAN**

Le colonel d’aviation breveté d’état-major Baudouin HEUNINCKX, Dr Jur, Ir, fut délégué du directeur national de l’armement belge de 2021 à 2023. Le lieutenant-colonel d’aviation breveté d’état-major Thierry DAUGE, le colonel breveté d’état-major Jean-Albert LEGROS, et le lieutenant-colonel d’aviation Dirk WAUMAN, Ir, en tant que membres de la section Direction nationale de l’armement du département Stratégie de la Défense, ont été activement impliqués dans la gestion du Fonds européen de la défense pour la Belgique.

Voor de eerste keer heeft de Europese Unie (EU) via het Europees Defensiefonds (EDF) een aanzienlijke hoeveelheid middelen specifiek aan de defensie-industrie besteed. Met 162 gefinancierde projecten over zes jaar voor een totaalbedrag van 2,448 miljard euro, lijkt het EDF tot nu toe een succes te zijn. De Belgische defensie-industrie was zeer actief in het kader van het EDF en heeft deelgenomen aan 65 projecten, voor een totale financiering geschat op meer dan 100 miljoen euro, waarvan meer dan 23 miljoen vanuit de Belgische staat. Mogen we het EDF nu een succes noemen? En is het een succes voor België?

Qu’est-ce que le Fonds européen de la défense ?

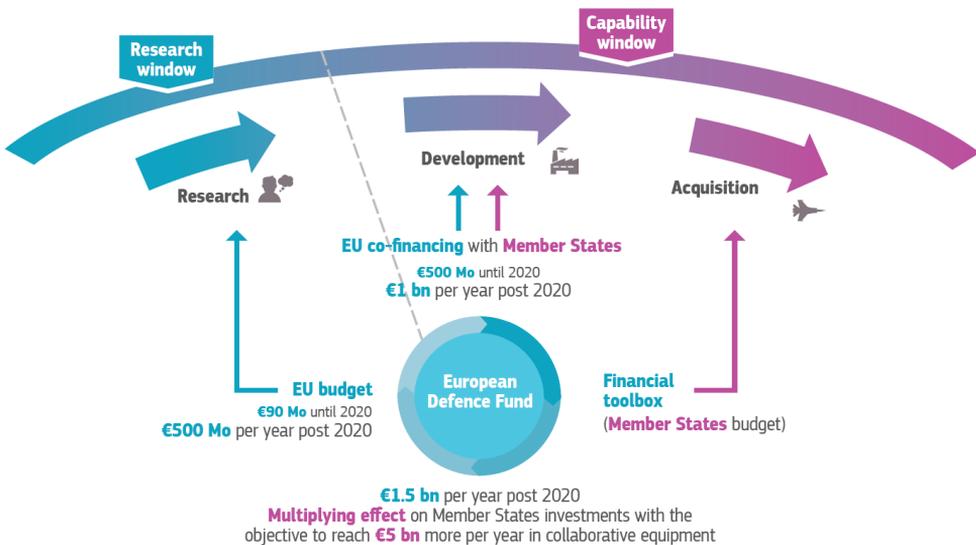
Un précédent article de la Revue militaire belge avait présenté aux lecteurs le nouveau Fonds européen de la défense (*European Defence Fund – EDF*).¹ Près de cinq ans après ce premier article, il est maintenant utile de faire un bilan des activités et résultats de l’EDF.

¹ Bert Van Opstal, « Het Europees Defensiefonds: de Europese Commissie in actie », Revue militaire belge n° 17, avril 2019, pp. 67-73.

Le Fonds européen de la défense : après 6 ans et
2,5 milliards d'euros de financement européen, un succès ?

L'EDF est un programme de l'Union européenne (UE) qui vise à financer ou cofinancer au moyen de subventions en provenance du budget de l'UE des projets de recherche et de développement dans le domaine de la défense. Ce financement est directement versé par l'UE aux consortiums industriels ayant proposé les projets retenus en fonction de l'avancement de ceux-ci.² L'EDF comprend deux volets, représentés schématiquement ci-dessous :

- un volet « recherche », couvrant des projets de recherche appliquée ou fondamentale, qui sont normalement financés à 100 % par l'EDF ;
- un volet « développement », couvrant des projets de développement capacitaire ou technologique, en partie financés par l'EDF en fonction des types d'actions éligibles couvertes par le projet, et cofinancés par une autre source, le plus souvent les États membres de l'UE intéressés par le projet.



L'EDF couvre actuellement la période 2021-2027 du cadre financier pluriannuel de l'UE pour un budget de 7,953 milliards d'euros, dont 2,651 milliards pour les projets de recherche et 5,302 milliards pour les projets de développement. Pour mettre ces chiffres en perspective, si l'EDF était un État membre de l'UE,

² Voir https://ec.europa.eu/defence-industry-space/eu-defence-industry/european-defence-fund-edf_en ; Règlement (UE) 2021/697 du 29 avril 2021 établissant le Fonds européen de la défense et abrogeant le règlement (UE) 2018/1092, JO 2021 L 170/149.

Le Fonds européen de la défense : après 6 ans et 2,5 milliards d’euros de financement européen, un succès ?

il se classerait deuxième (après la France) en matière de dépenses de défense pour la recherche et le développement.³ L’EDF peut donc potentiellement avoir un impact non négligeable sur le financement des activités de recherche et développement de l’industrie de défense européenne. L’acquisition de capacités qui ont été partiellement ou entièrement développées grâce à un financement de l’EDF reste la responsabilité des États membres.

L’EDF a été précédé en 2017-2019 par l’action préparatoire de l’Union concernant la recherche en matière de défense (*Preparatory Action on Defence Research* – PADR)⁴ et en 2019-2020 par le programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense (*European Defence Industrial Development Programme* – EDIDP)⁵ fortement similaires aux deux volets de l’EDF, et qui constituaient une sorte de prototype de celui-ci. Le budget de la PADR s’élevait à 90 millions d’euros, et celui de l’EDIDP à 500 millions. Dans le présent article, nous couvrirons également ces deux programmes, et le terme « EDF » sera le plus souvent utilisé pour couvrir également la PADR et l’EDIDP.

Gestion de l’EDF

L’EDF est géré au niveau européen par la direction générale Industrie de la défense et Espace (DG DEFIS) de la Commission européenne.⁶ Les États membres sont représentés au sein d’un comité de programme, qui examine les propositions de décision de la Commission et rend un avis contraignant à la majorité qualifiée.⁷ Il s’agit

³ Gueorgui Ianakiev, *The European Defence Fund: A Game Changer for European Defence Industrial Collaboration*, ARES Paper #48, novembre 2019, p. 16.

⁴ Voir https://ec.europa.eu/defence-industry-space/eu-defence-industry/preparatory-action-defence-research-padr_en.

⁵ Voir https://ec.europa.eu/defence-industry-space/eu-defence-industry/european-defence-industrial-development-programme-edidp_en ; Règlement (UE) 2018/1092 du 18 juillet 2018 établissant le programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense visant à soutenir la compétitivité et la capacité d’innovation de l’industrie de la défense de l’Union, OJ 2018 L 200/30.

⁶ Voir https://ec.europa.eu/info/departments/defence-industry-and-space_fr et https://ec.europa.eu/defence-industry-space/eu-defence-industry_en.

⁷ Règlement (UE) 2021/697, article 34 ; Règlement (UE) 182/2011 du 16 février 2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l’exercice des compétences d’exécution par la Commission, JO 2011 L 55/13, article 5 ; Traité sur le fonctionnement de l’UE, article 238(3).

Le Fonds européen de la défense : après 6 ans et 2,5 milliards d'euros de financement européen, un succès ?

d'une caractéristique importante de l'EDF. En effet, traditionnellement, les décisions dans le domaine de la défense sont prises à l'unanimité des États concernés, ce qui conduit en pratique souvent à une nonprise de décision et à des retards importants dans la conduite des grands programmes collaboratifs. Lors d'un vote à la majorité qualifiée, il est en pratique impossible à moins de quatre États membres, même les plus grands, de bloquer le processus décisionnel, et ceci constitue une des raisons principales du prompt avancement de l'EDF.

En Belgique, l'EDF est considéré comme l'un des piliers les plus importants du renforcement du potentiel scientifique, technologique et industriel de la Belgique en matière de défense,⁸ et la gestion de l'EDF s'inscrit dans la mise en œuvre de la stratégie de défense, d'industrie et de recherche (*Defence, Industry and Research Strategy* – DIRS).⁹ Les subventions de l'EDF sont gérées par la Défense en étroite collaboration avec l'Institut royal supérieur de défense (IRSD) et le service public fédéral (SPF) Économie.



⁸ Plan STAR du 17 juin 2022, p. 152.

⁹ Defence, Industry and Research Strategy, <https://www.defence-institute.be/defence-industry-and-research-strategy-3/>.

Mise en place des projets

Chaque année, après consultation des États membres, la Commission propose à ceux-ci un programme de travail pour l'année suivante couvrant un certain nombre de catégories dans lesquelles des appels à projets seront publiés. Ce programme de travail et le texte des appels à projets sont harmonisés entre les États membres. Ce processus se conclut par l'adoption par la Commission, après avis du comité de programme, d'une décision de financement reprenant le programme de travail et le texte des appels à projets.¹⁰ L'adoption de cette décision est suivie de la publication des appels à projets sur le site de la Commission.

Durant l'harmonisation du programme de travail et des appels à projets, les documents concernés ne peuvent pas être communiqués hors des cercles gouvernementaux concernés. Cependant, force est de constater que certains documents dont la diffusion est censée être limitée sont régulièrement transmis par certains États membres à leur industrie nationale. Cette pratique donne à cette dernière un avantage indu, au détriment de l'industrie des États membres qui, comme la Belgique, jouent le jeu en ne diffusant pas ces documents.

Une fois les appels à projets publiés, les entités éligibles (entreprises ou centres de recherche établis dans l'UE et répondant aux conditions d'éligibilité) entament la formation de consortiums industriels et la préparation de propositions de projet.

Dans le but de favoriser la coopération industrielle au sein de l'UE, un consortium doit être composé d'au moins trois entités éligibles établies dans au moins trois États membres différents.¹¹ En pratique, le nombre d'entités participant à un consortium est le plus souvent beaucoup plus important.

Les projets du volet « développement capacitaire » n'étant normalement que partiellement financés par l'EDF,¹² chaque proposition de projet doit être soutenue par au moins deux États membres qui doivent, au moyen d'une lettre d'intention, se déclarer prêts à cofinancer le projet et exprimer leur intérêt pour la capacité ou technologie développée dans le cadre du projet.¹³

¹⁰ Règlement (UE) 2021/697, articles 24 et 33.

¹¹ Règlement (UE) 2021/697, articles 9-10 et 14.

¹² Règlement (UE) 2021/697, article 13.

¹³ Règlement (UE) 2021/697, article 21.

Le Fonds européen de la défense : après 6 ans et 2,5 milliards d'euros de financement européen, un succès ?

Les propositions de projet sont évaluées par la Commission avec le soutien d'experts indépendants sur la base de critères d'attribution prédéfinis.¹⁴ Cette phase est clôturée par l'adoption par la Commission, après avis du comité de programme, d'une décision d'attribution globale qui attribue dans chaque catégorie les fonds prévus à un ou, plus rarement, à plusieurs projets. L'adoption d'une seule décision d'attribution globale, et non de décisions individuelles pour chaque projet, est une autre caractéristique importante de l'EDF. Si un État membre n'est pas d'accord avec l'attribution de fonds à un certain projet, par exemple parce que son industrie nationale avait proposé un projet concurrent qui n'a pas été retenu, il devra voter contre l'entièreté de la décision, donc sans doute également contre l'attribution de fonds à d'autres projets auxquels participe aussi son industrie nationale, ce qu'il ne sera pas enclin à faire.

Comment la Belgique décide-t-elle de soutenir un projet financé par l'EDF ?

Des entreprises peuvent solliciter le soutien de la Belgique pour une proposition de projet. La décision initiale de la Défense de soutenir un projet est prise au moment de la signature de la lettre d'intention.

Premièrement, la Défense effectue une évaluation préliminaire des conditions d'éligibilité du projet telles que définies dans la réglementation EDF.¹⁵ Est en particulier analysée la conformité du projet avec les législations nationales et internationales applicables, par exemple pour ce qui concerne les armes non autorisées.

Deuxièmement, pour chaque projet satisfaisant aux conditions d'éligibilité, la Défense évalue l'intérêt de la Belgique à soutenir le projet sur la base d'une combinaison de critères, en particulier l'impact capacitaire du projet pour la Défense, la cohérence du projet avec les priorités définies par les documents stratégiques, l'impact budgétaire, la cohérence avec d'autres projets similaires, la participation de l'industrie belge, ainsi que la disponibilité de ressources humaines au sein de la Défense pour assurer le suivi du projet.

¹⁴ Règlement (UE) 2021/697, articles 7, 11-12, 22, 26 et 33.

¹⁵ Règlement (UE) 2021/697, articles 7, 9, 10 et 21, et 14.

Le Fonds européen de la défense : après 6 ans et 2,5 milliards d'euros de financement européen, un succès ?

Enfin, la Défense effectue une évaluation préliminaire des possibilités de financement du projet par l'EDF sur la base des critères d'attribution et des taux de financement possibles en fonction du contenu du projet.¹⁶ Un projet dont les chances de succès sont faibles ou les possibilités de financement limitées ne sera normalement pas soutenu par la Belgique.

En fonction de cette triple évaluation, la Défense propose à la Ministre d'apporter son soutien à une proposition de projet, et donc de participer à un éventuel cofinancement de ce projet. La participation d'entités belges au consortium industriel et le fait que ces entreprises demandent le soutien de la Défense seront des facteurs déterminants.

Mise en œuvre des projets retenus

C'est généralement la Commission qui gère centralement les subventions octroyées par l'EDF. Lorsque la décision d'attribution a été rendue, la Commission négocie une convention de subvention avec chaque consortium dont la proposition a été retenue.

Durant cette phase, les États soutenant le projet, eux, doivent négocier et approuver les instructions de sécurité du projet et un mémorandum d'entente (*memorandum of understanding* – MOU) pour définir les modalités de gestion du projet, en particulier en ce qui concerne la part de cofinancement de chaque État concerné. Pour les projets de recherche, vu qu'aucun cofinancement n'est normalement nécessaire, aucun MOU ne doit être signé, mais des instructions de sécurité restent nécessaires.

La négociation et la signature de ces MOU et instructions de sécurité par les États membres soutenant un projet peuvent parfois prendre plus de deux ans. Les discussions les plus complexes portent en général sur les modalités de gestion du projet et surtout sur les droits de propriété intellectuelle, certains États tentant d'obtenir des droits étendus malgré le fait que leur contribution au cofinancement du projet soit limitée.

¹⁶ Règlement (UE) 2021/697, articles 12 et 22, et 13.

Le Fonds européen de la défense : après 6 ans et 2,5 milliards d'euros de financement européen, un succès ?

Dans le MOU, les États soutenant le projet désignent un gestionnaire de projet agissant en leur nom, le plus souvent l'État où le coordinateur du consortium industriel est établi, ou encore un organisme tel que l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR) ou l'Agence européenne de défense (AED). Pour les projets de recherche, aucun gestionnaire de projet ne doit être désigné.

Comme on peut le voir, la procédure de gestion de l'EDF est relativement complexe et lourde. Entre la négociation du programme de travail et la signature de la convention de subvention, il peut s'écouler une période de deux ans, et les MOU sont généralement signés encore plus tard. Le programme de travail de l'EDF étant annuel, dans le courant d'une année donnée, non seulement doit-on préparer et évaluer les propositions de projets de l'année en cours, mais aussi préparer le programme de travail de l'année suivante et mettre en œuvre les projets des années précédentes. De plus, les projets EDF ayant une durée de deux à quatre ans, des dizaines de projets sont en phase d'exécution en même temps. Ceci représente une charge de travail non négligeable.

L'EDF en chiffres au niveau européen

Dans le cadre des PADR, EDIDP et EDF, la Commission a publié un total de 87 appels à projets, dont 56 dans le cadre de l'EDF, soit 25-30 par an. Pour chaque appel à projets, une moyenne de 5,82 propositions de projet ont été soumises pour un total de 506 propositions sur la période 2017-2022. Globalement, en régime, on peut donc s'attendre à quatre à sept propositions de projets par appel à projets EDF, ce qui est un succès. À titre de comparaison, un marché public au-dessus des seuils européens attire en moyenne environ trois à quatre offres en Belgique.¹⁷

Un total de 162 projets ont été retenus pour bénéficier d'un financement européen, dont 102 dans le cadre de l'EDF, soit en moyenne une cinquantaine de projets sélectionnés par an. Le financement UE attribué à ces projets a été de 2,488 milliards d'euros, soit 84 millions sous le PADR, 355 millions pour l'EDIDP, et donc 2,049 milliards dans le cadre de l'EDF.

¹⁷ SPF BOSA, Politique fédérale d'achats 2021-2023, juillet 2023, p. 8.

Le Fonds européen de la défense : après 6 ans et 2,5 milliards d'euros de financement européen, un succès ?

On constate donc une légère sous-utilisation des budgets PADR (93 %), EDIDP (71 %), et même EDF sur les deux premières années (90 %) si l'on suppose une utilisation uniforme chaque année entre 2021 et 2027. Une telle sous-utilisation est normale, les taux de financement de l'EDF étant fixés par la réglementation, et il n'est donc pas possible que la somme des financements soit absolument égale au budget disponible.

Et pour la Belgique ?

En comptant plusieurs fois les entreprises et centres de recherche ayant participé à de multiples projets, des entités belges ont participé 112 fois à des projets retenus dans le cadre des PADR, EDIDP ou EDF, ce qui place la Belgique à la septième place (sur 27 États membres), après la France (522), l'Italie (358), l'Espagne (334), l'Allemagne (298), la Grèce (164) et les Pays-Bas (132). Parmi les États membres de taille moyenne, l'industrie de défense belge est donc relativement bien placée, avant par exemple la Suède (93 participations), la Pologne (82) ou la Roumanie (seulement 33).

En revanche, on constate une participation relativement importante de l'industrie de certains petits États membres, comme l'Estonie (61), qui se classe 11e, la Lituanie (40) 15e, et même Chypre (37) 17e. La participation industrielle aux projets EDF n'est donc sans doute pas directement liée à la taille de l'industrie de défense de l'État concerné, mais probablement au dynamisme de celle-ci, à sa volonté de collaborer avec des entreprises et centres de recherche étrangers, à l'environnement géopolitique, et au rôle plus ou moins volontariste de l'administration.

Des entreprises ou centres de recherche belges ont participé à 65 projets PADR, EDIDP ou EDF, soit à environ 40 % des projets retenus. Ces projets se sont vu attribuer 1,558 milliard d'euros de fonds européens, complétés par un cofinancement des États membres. Les parts exactes du financement européen attribuées à chaque entreprise ou centre de recherche participant à un consortium sont disponibles sur le site de la Commission,¹⁸ mais les chiffres pour l'EDIDP et pour les projets EDF

¹⁸ Voir <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/opportunities/projects-results;programCode=EDF>.

Le Fonds européen de la défense : après 6 ans et 2,5 milliards d'euros de financement européen, un succès ?

de 2022 n'y sont pas encore repris. Il est donc nécessaire de faire quelques hypothèses, mais on peut estimer qu'entre 102 et 118 millions d'euros de financement européen et fédéral ont été attribués à des entités belges sur la période 2017-2022. Ce chiffre ne prend pas en compte les sous-traitants, mais uniquement les entités belges membres des consortiums. Bien sûr, une large part de ce financement doit encore être payée, en fonction de l'avancement des projets.



© CE

Démonstration du projet EDIDP2019 'integrated Modular Unmanned Ground System' (iMUGS), où 2 entreprises belges - dotOcean et Unmanned - et l'École royale militaire faisaient partie du consortium.

Le taux de financement moyen des projets EDF auxquels participent des entités belges est d'environ 84,8 %, et la part des entités belges dans ces projets peut être estimée entre 5,6 % et 6,4 %.

La Défense a apporté son soutien à 36 de ces projets, pour un cofinancement de plus de 23 millions d'euros provenant de l'État fédéral. Ces chiffres doivent être lus à la lumière du fait que les six projets PADR et les 22 projets de recherche EDF auxquels participent des entités belges ne doivent pas être soutenus par des États membres, vu qu'ils sont normalement financés à 100 % par les fonds européens. De plus, même pour certains projets de développement, la ou les entités belges membres du consortium n'ont pas nécessairement demandé le soutien de la Défense (elles se financent alors sur fonds propres).

Le Fonds européen de la défense : après 6 ans et 2,5 milliards d'euros de financement européen, un succès ?

Conclusions et recommandations

Le principe même de l'EDF est une petite révolution : pour la première fois, des fonds européens significatifs ont été spécifiquement dédiés à l'industrie de défense. Ce financement est limité aux entreprises et centres de recherche européens et aux entités et projets qui ne sont pas soumis à un contrôle de pays tiers. Ceci est cohérent avec la volonté de l'UE de développer sa propre base industrielle et technologique de défense et son autonomie stratégique.

L'EDF semble être, à ce stade, un succès avec, sur une période de six ans, 162 projets financés pour un total de 2,448 milliards d'euros. Pour chaque appel à projet publié, six propositions de projet en moyenne ont été soumises, ce qui illustre bien l'intérêt de l'industrie de défense européenne pour les projets EDF. Bien sûr, il ne faut pas crier victoire trop vite : il convient d'attendre les résultats concrets de ces projets, qui ne seront disponibles que dans quelques années.

L'industrie de défense belge s'est avérée très active dans le cadre de l'EDF, participant à 65 des 162 projets retenus, pour une participation industrielle (*workshare*) moyenne estimée à environ 6 %, représentant un financement total probablement supérieur à 100 millions d'euros, dont plus de 23 millions provenant de l'État fédéral.

Une première leçon positive de l'EDF à ce stade est l'usage de la majorité qualifiée au sein du comité de programme. On pourrait argumenter que ce type de prise de décision nuit à la souveraineté des États membres, mais un processus décisionnel bloqué par un veto ne peut pas vraiment être considéré non plus comme un renforcement de la souveraineté des États concernés. Dans le cadre d'une collaboration existante basée sur l'unanimité, l'exercice sans limite de sa souveraineté s'apparente plutôt à un pouvoir de nuisance.

L'adoption d'une seule décision globale pour l'approbation du programme de travail et d'une autre pour l'attribution à l'ensemble des projets retenus est aussi un facteur facilitant le processus de décision, qui limite également les possibilités de blocage et pousse à la recherche de compromis.

Le Fonds européen de la défense : après 6 ans et
2,5 milliards d'euros de financement européen, un succès ?

Cependant, la gestion de l'EDF pourrait être améliorée sur plusieurs points.

D'abord, le temps nécessaire à la négociation intergouvernementale et à la signature du MOU et des instructions de sécurité par les États membres soutenant un projet est beaucoup trop long. Pour faciliter ce processus, les États membres devraient adopter des MOU et instructions de sécurité standard dont ils s'engagent à ne pas dévier.

Ensuite, nous avons vu que certains documents dont la diffusion est censée être limitée, comme le texte des appels à projets avant leur publication, sont transmis par certains États membres à leur industrie nationale. Il serait sans doute difficile d'empêcher cette pratique, mais une solution pourrait être de rendre publiques les propositions initiales de la Commission. Chaque industrie nationale pourrait alors librement transmettre des commentaires et suggestions à son État membre, qui les prendrait en compte lors des négociations visant à finaliser les documents.

Pour ce qui concerne la Belgique, nous avons mentionné ci-dessus uniquement le financement accordé au niveau fédéral. Il est à souligner que la coordination est relativement limitée entre celui-ci et les régions et communautés en ce qui concerne la gestion et le financement de l'EDF. Il pourrait être bénéfique d'intensifier les relations entre le fédéral et les entités fédérées de manière à optimiser les possibilités de financement à l'industrie de défense belge.

Enfin, la lourdeur de la procédure annuelle de gestion de l'EDF crée des problèmes significatifs de charge de travail pour les administrations des États membres et pour la Commission. Cette situation est particulièrement critique au sein de la Défense. Cependant, vu l'importance du financement européen pour l'industrie belge, il serait inconcevable et politiquement inacceptable de négliger la contribution belge à la gestion de l'EDF. Or, au sein de la Défense, l'EDF est actuellement géré en grande majorité par des militaires de réserve exécutant des prestations volontaires d'encadrement. La stabilité et la résilience de cette solution sur le long terme est douteuse, et la Défense devra envisager soit de recruter du personnel spécifiquement dédié à l'EDF, soit de sous-traiter la gestion des projets EDF à une ou des entreprises spécialisées. Une solution à long terme serait de prévoir des programmes de travail, non pas annuels, mais bisannuels.

Le Fonds européen de la défense : après 6 ans et
2,5 milliards d'euros de financement européen, un succès ?

**Mots-clés : financement, subventions, aides, recherche et
développement, Fonds européen de la défense, armement,
Union européenne**