

N° 8466

CHAMBRE DES DEPUTES

DEBAT D'ORIENTATION

**La stratégie industrielle européenne de la défense et le
programme pour l'industrie européenne de la défense**

* * *

**RAPPORT DE LA SOUS-COMMISSION DES
AFFAIRES EUROPEENNES DE LA COMMISSION DES AFFAIRES
ETRANGERES ET EUROPEENNES, DE LA COOPERATION,
DU COMMERCE EXTERIEUR ET A LA GRANDE REGION**

(31.1.2025)

La sous-commission se compose de : M. Gusty Graas, Président-Rapporteur ; M. Laurent MOSAR, M. Franz FAYOT, M. Meris SEHOVIC, M. Sven CLEMENT et M. Fred KEUP, Membres. M. David WAGNER, Observateur délégué.

*

TABLE DES MATIERES

	<i>page</i>
1. Introduction	1
1.1. La Base industrielle et technologique de défense européenne – une industrie en difficulté	2
1.2. SIED et PIED – une solution possible ?	3
2. Antécédents	4
3. Thématiques principales	5
3.1. La stratégie industrielle européenne de défense	5
3.2. Le programme pour l'industrie de la défense	6
4. Travaux parlementaires	7
5. Propositions et recommandations	8
5.1. SIED et PIED : un pas vers une BITDE préparée et résiliente ?	8
5.2. Comment impliquer l'industrie luxembourgeoise ?	10
5.3. Les contributions de la Chambre des Députés	12

*

1. INTRODUCTION

L'invasion militaire à grande échelle de l'Ukraine par la Russie, déclenchée le 24 février 2022, a marqué le retour tragique de la guerre territoriale de haute intensité en Europe. Cet événement témoigne également d'une série de développements mondiaux qui montrent que la paix en Europe n'est plus garantie. Bien que la Russie et sa guerre d'agression constituent l'une des menaces les plus alarmantes pour l'Europe, les dernières années ont été marquées par une montée significative des menaces régionales et globales, ainsi que par une remise en cause croissante de l'ordre mondial fondé sur des règles.

Alors que des concurrents stratégiques de l'Union européenne et de ses alliés, tels que la Chine, continuent d'investir massivement dans leurs capacités et technologies et adoptent une posture de plus en plus assurée sur la scène internationale, même les alliances traditionnelles comme celle entre l'Europe et les États-Unis montrent des signes de fragilité. Les défis diplomatiques potentiels, amplifiés par le retour de Donald Trump à la présidence des États-Unis et son approche transactionnelle de la politique étrangère ainsi que la réorientation géopolitique continue de Washington vers la région indo-pacifique, mettent en évidence l'instabilité actuelle du lien transatlantique. L'idée que l'Europe pourrait compter entièrement sur les États-Unis pour sa défense semble donc de moins en moins viable, d'autant plus que plusieurs administrations américaines ont insisté sur la nécessité pour l'Europe d'assumer davantage de responsabilités dans ce domaine.

Parallèlement, les États membres de l'Union européenne (EMUE) font face à un nombre croissant de menaces hybrides, illustrées par des cyberattaques persistantes, des actes de sabotage visant des infrastructures critiques, ainsi que par des ingérences étrangères.

Ces évolutions géopolitiques et sécuritaires marquent un véritable changement de paradigme. L'Union européenne et ses États membres ont reconnu cette nouvelle réalité et ont entamé des efforts pour doter l'Union des capacités nécessaires à son affirmation dans cette ère de tensions géopolitiques croissantes, comme en témoigne la publication de la Boussole stratégique de l'UE en 2022. La reconnaissance de l'importance de prendre en charge sa propre défense, combinée au soutien matériel apporté à l'Ukraine, a entraîné une augmentation considérable des investissements dans la défense de la part des EMUE. Cette dynamique s'est traduite par une hausse de 10 % des dépenses de défense entre 2022 et 2023, et de 17 % entre 2023 et 2024.

Cependant, l'industrie de défense européenne, limitée par des capacités de production adaptées aux périodes de paix, n'a pas été en mesure, après le début de l'agression russe, de répondre à l'augmentation rapide de la demande. Cette demande provient à la fois du soutien à l'Ukraine et des besoins des EMUE pour renforcer et moderniser leurs propres capacités militaires. Les lacunes structurelles de la Base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE) ont ainsi été mises en lumière, suscitant des questions sur sa préparation et sa capacité à répondre efficacement aux besoins croissants en matière d'équipements de défense et à garantir la sécurité d'approvisionnement.

Disposer d'une BITDE capable de répondre aux exigences des armées européennes revêt d'une importance stratégique majeure. Une dépendance excessive vis-à-vis des équipements militaires de pays tiers comporte des risques significatifs, en particulier dans un contexte géopolitique tendu. Or, l'Europe est encore loin d'atteindre cet objectif. Les armées européennes continuent de s'appuyer largement sur des importations provenant de pays tiers.

L'état actuel de la BITDE est préoccupant. Dans son document de travail pour la proposition de règlement relatif à l'établissement d'un programme pour l'industrie européenne de la défense, la Commission européenne a reconnu les difficultés majeures auxquelles la BITDE est confrontée pour développer les capacités de production nécessaires afin de répondre à la demande croissante des EMUE. Ces difficultés entravent également la capacité de l'industrie à répondre aux impératifs géopolitiques tout en garantissant un approvisionnement suffisant dans le cadre du soutien à l'Ukraine.

1.1. La Base industrielle et technologique de défense européenne – une industrie en difficulté

Face à la hausse rapide de la demande dans le secteur de la défense, la BITDE rencontre de grandes difficultés pour combler la demande et répondre aux attentes. Ces problèmes, qui ne sont pas novateurs, trouvent leurs origines dans les politiques adoptées par l'UE et ses membres depuis la fin de la guerre froide, sont pour la plupart structurels et spécifiques au domaine de la défense. Dès 2009, l'UE a reconnu les lacunes des marchés de la défense et de la BITDE. Elle a tenté d'y remédier par la directive 2009/81/EC, qui n'a toutefois pas permis d'atteindre les objectifs escomptés, notamment la création d'un véritable marché commun européen de la défense.

Après la guerre froide, les EMUE ont massivement réduit leurs budgets de défense. Cette tendance a été accentuée par les crises financières. Entre 2007 et 2014, les EMUE ont par exemple diminué leurs dépenses dans la défense de 22%. Ce n'est qu'en 2018 que ces dépenses ont retrouvé leur niveau d'avant-crise. Cependant, ces années de sous-investissement ont gravement limité les capacités de la BITDE. Les effets négatifs de ces coupes ont été aggravés par une hausse significative des coûts,

phénomène courant dans le secteur de la défense, où l'innovation technologique est essentielle, et où les prix augmentent plus rapidement que l'inflation générale.

La fragmentation du marché de la défense européen constitue un autre obstacle majeur. Les EMUE semblent clairement tournés vers leurs industries nationales ou préfèrent acheter auprès des pays tiers au lieu d'acheter auprès de fournisseurs européens. Selon le rapport de Mario Draghi sur la compétitivité de l'Union européenne, 78% des achats effectués par des EMUE dans le domaine de la défense entre juin 2022 et juin 2023 ont été réalisés auprès des fournisseurs non-européens. Cette fragmentation, qui suit souvent des frontières nationales, engendre une duplication des efforts et prive les entreprises européennes des économies d'échelle qu'un marché intégré pourrait offrir. Par exemple, le développement de 11 modèles différents de véhicules blindés au sein de l'UE a généré des coûts initiaux estimés entre 2,2 et 2,75 milliards d'euros pour chacun. Si ces efforts avaient été concentrés sur seulement trois modèles, les économies potentielles sur les coûts de recherche et développement auraient pu atteindre entre 1,6 et 2 milliards d'euros.

Par ailleurs, cette fragmentation a également des répercussions sur les chaînes d'approvisionnement. Les parties inférieures de ces chaînes concernent souvent des produits non spécifiquement conçus pour un usage militaire, importés de pays tiers. Une étude de la Commission européenne publiée en 2023 révèle que l'UE est fortement dépendante des importations de matières premières essentielles, telles que le cuivre et les composites, majoritairement importés de Chine.

Le financement est un autre défi majeur. L'accès limité au financement, notamment pour les petites et moyennes entreprises (PME), restreint la capacité de la BITDE à augmenter sa production ou à investir dans de nouvelles technologies. Ce problème est particulièrement aigu à un moment où des investissements substantiels sont nécessaires pour répondre à la demande et maintenir l'avantage technologique européen.

Tous ces facteurs contribuent à la difficulté actuelle de la BITDE à répondre aux besoins sécuritaires de l'Europe. La fragmentation du marché et l'absence de coordination entre EMUE limitent les niveaux de production et empêchent une optimisation des capacités. Ces duplications entraînent des lacunes capacitaires : plusieurs EMUE concentrent leurs ressources sur des capacités similaires, tandis que d'autres domaines cruciaux restent négligés. Par exemple, les capacités nécessitant des investissements majeurs sont souvent sous-développées.

Malgré le potentiel considérable du marché européen de la défense, qui pourrait devenir le deuxième plus grand marché mondial après celui des États-Unis, la BITDE reste fortement dépendante des exportations vers des pays tiers. En effet, elle exporte trois à quatre fois plus en dehors de l'UE qu'elle ne réalise de transferts internes. Paradoxalement, tandis que les armées européennes continuent de s'approvisionner massivement auprès de pays tiers, le potentiel du marché interne reste largement inexploité. Cette situation, où les entreprises européennes dépendent des ventes extérieures pour leur viabilité économique, renforce la dépendance de l'UE à l'égard des importations de ces mêmes pays tiers.

Enfin, la sécurité d'approvisionnement constitue une problématique clé. Elle garantit la disponibilité des biens et services nécessaires pour que les États membres remplissent leurs engagements en matière de défense et de sécurité, notamment en période d'instabilité géopolitique. Historiquement, les États européens ont privilégié une indépendance nationale ou des partenariats bilatéraux pour sécuriser leurs approvisionnements. Toutefois, avec des systèmes de défense de plus en plus complexes et des chaînes d'approvisionnement mondialisées, ces approches montrent leurs limites. Une exploitation accrue du potentiel du marché européen et une coopération transfrontalière renforcée permettraient non seulement d'améliorer la sécurité d'approvisionnement, mais aussi d'optimiser l'utilisation des ressources et de renforcer l'efficacité de la BITDE.

1.2. SIED et PIED – une solution possible ?

Afin de remédier à ces lacunes et de renforcer la résilience, la réactivité et la capacité de la BITDE à répondre aux besoins des armées européennes dans le contexte géopolitique actuel, la Commission européenne a, sur la base de nombreuses consultations et analyses, lancé une nouvelle stratégie pour l'industrie européenne de la défense (SIED), ainsi qu'un programme pour l'industrie européenne de la défense (PIED), qui servira d'outil et de cadre pour réaliser les objectifs définis par la SIED.

Bien que les politiques de défense relèvent des compétences des EMUE, la politique industrielle dans le domaine de la défense est de la compétence de la Commission européenne, ce qui explique l'application du principe de subsidiarité dans le contexte de la SIED et du PIED. La participation au

PIED demeure volontaire et n'impose aucune obligation aux États membres ni aux entreprises de participer. Cependant, la SIED, en tant que vision, et le PIED, en tant que cadre pour atteindre ces objectifs, représentent les mesures phares de la Commission visant à combler le retard de la base industrielle européenne et à la préparer à servir l'Europe dans les défis géopolitiques actuels. Leur horizon est actuellement défini sur 10 ans, incluant ainsi le prochain cadre budgétaire pluriannuel.

*

2. ANTECEDENTS

Au début de la nouvelle législature, la Chambre des Députés a décidé de mettre en place une nouvelle instance compétente pour suivre de plus près les dossiers européens identifiés comme prioritaires. La création de la Sous-commission des affaires européennes (SCAE) répond à une volonté d'optimiser le traitement des dossiers européens au sein de la Chambre des Députés. Cette nouvelle se base sur l'article 25, paragraphe 2, du Règlement de la Chambre des Députés, qui autorise les commissions à constituer des sous-commissions dont elles déterminent la composition et la compétence.

La Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, du Commerce extérieur et à la Grande Région (AECGR) a donc formellement mis en place la SCAE afin d'assurer un suivi efficace des dossiers européens considérés comme prioritaires. Elle est composée de 7 membres (un membre par groupe ou sensibilité politique) issus de la commission AECGR.

La réunion inaugurale de la SCAE s'est tenue le 15 avril 2024.

Suite à l'identification des dossiers prioritaires par la Chambre, la SCAE a décidé de se pencher sur l'analyse de la stratégie industrielle européenne de défense présentée le 5 mars 2024 par la Commission européenne. La toute première « Stratégie industrielle européenne de défense » (SIED)¹ est accompagnée du « Programme européen pour l'industrie de la défense » (PEID)². Ces initiatives ont vocation à succéder aux dispositifs existants, tels que le programme ASAP et l'instrument EDIRPA.

Deux ans après le début de la guerre d'agression injustifiée de la Russie contre l'Ukraine, l'Europe est confrontée à un conflit de grande intensité. La Stratégie industrielle européenne de défense (SIED) articule une vision stratégique visant à assurer la préparation et la robustesse de l'industrie de la défense européenne.

La proposition de la Commission intervient après le constat du Conseil européen des 14 et 15 décembre 2023 que « l'Union doit assumer une plus grande responsabilité en ce qui concerne sa propre sécurité et sa propre défense, suivre une ligne d'action stratégique et renforcer sa capacité à agir de manière autonome.³ » La SIED tient compte de la déclaration de Versailles⁴ adoptée le 11 mars 2022 par les dirigeants de l'UE (UE) en réponse à l'invasion de l'Ukraine par la Russie et la boussole stratégique de l'UE⁵.

*

1 JOIN(2024)10, 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, EUR-Lex - 52024JC0010 - EN - EUR-Lex

2 COM(2024)150, 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, EUR-Lex - 52024PC0150 - EN - EUR-Lex

3 Conclusions du Conseil européen 14 et 15 décembre 2023, europeanouncilconclusions-14-15-12-2023-fr.pdf

4 Déclaration de Versailles, 20220311-versailles-declaration-fr.pdf

5 Une boussole stratégique en matière de défense et sécurité et de défense

3. THEMATIQUES PRINCIPALES

3.1. La stratégie industrielle européenne de défense

Dans l'objectif de relever les défis actuels et d'améliorer la préparation structurelle ainsi que les capacités de défense autonome, où la BITDE joue un rôle essentiel, la Commission européenne a élaboré la présente stratégie. Les mesures proposées par la SIED sont regroupées majoritairement dans le PIED.

La SIED cherche également à soutenir les efforts déployés par les EMUE et à encourager ces derniers à investir davantage et de manière plus efficace, afin d'améliorer l'efficacité, le niveau de préparation et la réactivité de la BITDE, spécifiquement en vue de garantir et d'améliorer la sécurité d'approvisionnement. La stratégie propose aussi des solutions pour résoudre le défi du financement auquel fait face la BITDE. Elle met en avant les partenariats avec l'OTAN et l'Ukraine, ainsi que l'importance d'intégrer une culture de préparation à la défense dans toutes les politiques de l'UE.

Plus concrètement, la SIED propose des mesures visant à soutenir et à améliorer les capacités de production et le niveau de préparation de la BITDE, à promouvoir la coordination de la demande des EMUE, à développer des outils et à faciliter l'accès au financement pour la BITDE, afin de garantir une BITDE résiliente. La stratégie accorde également une place centrale à la culture de préparation industrielle dans le domaine de la défense et à la coopération avec les partenaires.

La SIED est structurée autour de plusieurs grandes lignes directrices.

L'une d'elles porte sur la nécessité d'optimiser la préparation de la BITDE et donc de la défense européenne, en améliorant la manière dont l'Europe investit dans la BITDE. Dans ce contexte, la SIED prévoit une amélioration des investissements dans des domaines stratégiques afin d'éliminer les inefficacités. Cela devrait être réalisé, notamment, par la mise en place d'un Conseil de préparation industrielle dans le domaine de la défense, qui soutiendrait la mise en œuvre du PIED et faciliterait la coordination des plans d'acquisition des EMUE. Le renforcement des investissements communs et de la coopération tout au long du cycle de vie des capacités constitue une priorité, qui devrait contribuer à l'optimisation de la production de la BITDE. Un objectif-clé de la SIED est que les acquisitions conjointes deviennent la norme, lorsque cela est opportun. À cette fin, la SIED propose un objectif de 40 % d'équipements de défense acquis de manière collaborative d'ici 2030, envoyant ainsi à la BITDE un signal annonçant une demande soutenue à long terme. Toutefois, ces investissements ne porteront leurs fruits que s'ils sont réalisés au profit de la BITDE et non en dehors de l'UE. À cette fin, la SIED invite les EMUE à veiller à ce que les échanges commerciaux intra-européens représentent au moins 35 % du marché européen de la défense.

Une autre priorité majeure de la SIED est de garantir la résilience et la réactivité de la BITDE afin d'assurer sa capacité à répondre à la demande des EMUE en temps voulu. Dans ce cadre, l'UE accompagnera son industrie dans ses efforts pour se doter de capacités de réaction et d'adaptation aux besoins des EMUE. La capacité d'adaptation de la BITDE aux demandes est un préalable indispensable pour augmenter les achats des EMUE auprès des entreprises de défense européennes. Il est également impératif que la BITDE reste compétitive et à la pointe de l'innovation, ce qui pourrait avoir un effet profond sur les capacités des armées. Toutefois, les activités de R&D impliquent des coûts très élevés. C'est pourquoi la Commission européenne reconnaît l'importance d'offrir, surtout aux PME et aux jeunes entreprises, des cycles de financement rapides, souples et légers, tout en les mettant en relation avec les utilisateurs finaux et les investisseurs.

La résilience et la réactivité de l'industrie sont également liées à la sécurité de l'approvisionnement. L'UE vise à mettre en place un régime modulaire et progressif de sécurité de l'approvisionnement à l'échelle européenne, afin de renforcer la résilience des armées et le potentiel du marché intérieur. La Commission envisage de financer la constitution de stocks stratégiques, notamment pour les composants électroniques et les matières premières nécessaires à la fabrication de systèmes de défense. Il sera également nécessaire de réduire les dépendances excessives vis-à-vis de technologies essentielles et de matières premières qui impactent négativement la compétitivité de la BITDE, ainsi que l'autonomie des forces armées des EMUE.

La question du financement constitue un autre défi notable.

Enfin, une autre priorité de la SIED est de donner une place centrale à une culture de préparation à la défense, notamment dans les politiques de l'UE. Un premier pas essentiel serait de faciliter l'accès

au financement pour la BITDE, actuellement compliqué par les restrictions d'investissement sur les investisseurs et banques privés, et de certaines institutions financières de l'UE comme la Banque européenne d'investissement (BEI) et le mécanisme européen de stabilité (MES). Dans ce contexte, la SIED propose de faciliter l'accès aux financements privés et d'exploiter pleinement les instruments financiers existants de l'UE, par exemple en modifiant les politiques de prêts de la BEI, en établissant un dialogue de haut niveau avec les banques et les investisseurs, et en permettant à la BITDE de bénéficier des instruments de financement de l'Union, tels que les fonds de la politique de cohésion. Une réglementation adaptée, l'attraction de talents pour le secteur de la défense, ainsi que le soutien de la Commission dans le processus de transition écologique, figurent également parmi les priorités importantes.

Les partenaires ne sont cependant pas exclus de la SIED et de la vision globale de la Commission européenne visant à améliorer les capacités de la BITDE. Cela inclut notamment l'Ukraine, à laquelle l'UE prévoit d'accorder la possibilité de participer à la passation conjointe des marchés et d'encourager la coopération entre la BITDE et l'industrie ukrainienne. Un renforcement du dialogue structuré avec l'OTAN est également prévu.

3.2. Le programme pour l'industrie de la défense

Pour atteindre et progresser vers un accomplissement des objectifs de la SIED – établir une préparation de la BITDE à un niveau garantissant la disponibilité des capacités nécessaires – la Commission européenne a prévu un programme pour l'industrie de la défense, aussi connu sous le nom PIED, et dont une proposition de règlement a été soumise au parlement et au conseil européen. Le PIED sous forme actuelle présente une série de mesures et d'initiatives visant à progresser vers les objectifs définis par la SIED et reflète donc les grandes lignes directrices de la stratégie.

Une partie des mesures proposées repose sur l'extension et l'assimilation d'initiatives déjà existantes. Par exemple, la Commission européenne propose d'assimiler et d'étendre la logique du « European Defence Industry Reinforcement through Common Procurement Act », connu sous le nom EDIRPA – un programme visant à promouvoir la coopération en matière d'achats de capacités militaires en récompensant les cas où les EMUE procèdent à des acquisitions conjointes – afin de maintenir et renforcer le soutien pour les instances d'acquisition commune entre EMUE. De même, il est prévu d'assimiler et d'élargir la portée et les équipements couverts par le programme « Act in Support of Ammunition Program » (ASAP), au-delà des munitions et missiles, pour inclure la production des produits les plus nécessaires.

Outre l'extension de mesures déjà en place, la proposition du PIED introduit de nombreuses initiatives novatrices conçues pour accélérer la préparation de la BITDE aux réalités géopolitiques actuelles. Une des principales nouveautés réside dans la création d'un cadre juridique nommé « Structure pour Programmes d'Armement Européens » (SEAP), destiné à soutenir et renforcer la coopération dans le secteur de la défense. Les achats effectués dans le cadre du SEAP, en complément de la coopération structurée permanente (CSP), offriraient divers avantages aux EMUE, notamment une exonération de TVA pour les acquisitions conjointes. Une autre mesure phare est la création du FAST « Fonds pour l'Accélération de la Transformation des chaînes d'approvisionnement dans le secteur de la défense » (FAST), qui viserait à faciliter l'accès au financement pour les PME actives dans ce secteur.

La Commission européenne propose également la mise en place d'un mécanisme européen de ventes militaires. Ce mécanisme intégrerait diverses initiatives, telles que l'établissement d'un catalogue unique des produits de défense et la création d'une réserve de préparation industrielle dans le domaine de la défense, afin d'améliorer la disponibilité et de réduire les délais de livraison des produits de défense fabriqués au sein de l'Union. Ce mécanisme aurait également pour objectif de garantir une option d'achat ou d'utilisation pour les EMUE, renforçant ainsi la compétitivité de la BITDE. Une phase de test à petite échelle serait mise en œuvre dans le cadre du PIED.

D'autres mesures incluraient le lancement de projets de défense européens d'intérêt commun et des initiatives visant à renforcer l'interopérabilité et l'interchangeabilité. Parmi celles-ci figure la reconnaissance mutuelle des certifications nationales entre EMUE. Par ailleurs, des essais pilotes, tels que la création de stocks stratégiques à petite échelle, seraient réalisés. Ces stocks, bien qu'encore limités, viseraient à améliorer la préparation des armées européennes et à fournir une demande à long terme, favorable à l'industrie de la défense. Enfin, la proposition du PIED envisage la mise en place d'un

régime européen de sécurité de l'approvisionnement, qui chercherait à supprimer les goulets d'étranglement et à s'adapter aux besoins des EMUE en fonction des évolutions géopolitiques.

Une priorité majeure du PIED serait ainsi la modernisation et la reconstruction de l'industrie de défense ukrainienne. Les besoins de l'Ukraine dépassant largement les capacités de son industrie nationale, l'UE prévoirait d'apporter son soutien en s'appuyant sur une industrie adaptée à un contexte de paix. Selon la Commission, il serait dans l'intérêt des deux parties de renforcer leur coopération, notamment en vue d'une future adhésion de l'Ukraine à l'Union. Cette collaboration permettrait de développer des normes et une interopérabilité commune, renforçant ainsi les capacités industrielles ukrainiennes et la capacité de la BITDE à répondre aux besoins de l'Ukraine, actuellement engagée dans un combat crucial pour la sécurité de l'Europe.

La proposition du PIED, dans sa forme actuelle, est conçue pour être complémentaire à d'autres cadres et initiatives de l'UE dans les domaines de la défense et de la sécurité, tels que le Fonds européen de défense (FED) ou encore l'assistance militaire fournie à l'Ukraine. La mise en œuvre du PIED devra se faire de manière cohérente avec ces initiatives, tout en s'intégrant dans les règlements relatifs aux situations d'urgence et à la résilience du marché intérieur pour d'autres secteurs. Le projet de règlement prévoit une enveloppe de 1,5 milliard d'euros pour les investissements dans la préparation industrielle dans le domaine de la défense pour la durée restante du cadre financier pluriannuel actuel. Ce montant pourrait toutefois être revu à la hausse dans le cadre financier pluriannuel suivant, prévu pour 2028.

*

4. TRAVAUX PARLEMENTAIRES⁶

Suite à la décision de la Chambre des Députés de traiter le dossier SIED comme prioritaire, la Commission AECGR a décidé de renvoyer ce dossier à la Sous-commission des affaires européennes pour analyse et discussion.

• Réunion de la SCAE du 15 avril 2024

La SCAE a tenu un premier échange de vues le 15 avril 2024 et a notamment décidé de joindre la Commission de la Défense aux débats sur la stratégie. Cette première discussion a permis de faire ressortir plusieurs enjeux majeurs et défis stratégiques pour l'Europe et le Luxembourg en particulier, dans un contexte marqué par l'invasion de l'Ukraine et les incertitudes politiques aux Etats-Unis. Au cours du débat, la nécessité de renforcer l'autonomie stratégique européenne en matière de défense a été soulignée à plusieurs reprises.

Les défis spécifiques que rencontrent les petits pays comme le Luxembourg ont occupé une place centrale dans les échanges, particulièrement concernant l'intégration des PME dans les stratégies industrielles européennes. Des opportunités pour le Luxembourg ont été identifiées dans des secteurs de l'espace, des communications par satellite et de la cybersécurité.

La question de l'uniformisation des équipements militaires européens a été débattue, opposant l'achat de matériel américain à la réindustrialisation européenne. Le financement de la défense a également été discuté, notamment concernant le rôle potentiel de la Banque européenne d'investissement, dont le mandat actuel exclut les investissements dans l'industrie de défense.

• Réunion jointe de la SCAE et Commission de la Défense du 24 juin 2024 (1)

La Ministre de la Défense, Madame Yuriko Backes, a présenté les programmes européens actuellement en vigueur, notamment « ASAP » (500 millions d'euros), „EDIRPA“ (310 millions d'euros). Ces deux programmes doivent être remplacés par le nouveau programme « PIED » (1,5 milliard d'euros pour 2025-2027).

La Ministre a souligné que l'industrie de défense européenne ne répond plus aux besoins actuels et que ces initiatives visent à renforcer la capacité de production et à encourager les achats groupés. Elle

⁶ Pour consulter les détails complets des discussions, veuillez-vous référer aux procès-verbaux des réunions de la sous-commission des Affaires européennes repris dans les

a particulièrement insisté sur l'importance du programme FAST qui pourrait bénéficier également aux PME luxembourgeoises via des garanties d'investissement, notamment dans les secteurs de l'espace et de la cybersécurité.

Les discussions ont porté sur plusieurs points critiques : l'intégration de l'Ukraine dans le programme, la gouvernance du futur « Defence Industry Readiness Board » ainsi que son financement. La Ministre a souligné que ces investissements, bien que nécessaires face à la réalité géopolitique actuelle, devraient idéalement servir à renforcer la résilience globale du pays et bénéficier à l'économie nationale, notamment à travers la participation des PME luxembourgeoises.

• Réunion jointe de la SCAE et Commission de la Défense du 24 juin 2024 (2)

Le 24 juin, la SCAE et la Commission de la Défense ont organisé un échange de vues sur la SIED avec Madame Anne Fort, Cheffe d'Unité à la Direction générale industrie de la défense et espace (DG DEFIS) de la Commission européenne.

Madame Anne Fort a présenté les différents programmes européens existants, notamment le Fonds européen de défense (7,3 milliards d'euros), l'EDIRPA (programme d'acquisitions communes) et ASAP (programme de soutien à la production de munitions). Elle a détaillé la nouvelle SIED visant à créer une base industrielle et technologique plus intégrée, plus européenne et plus résiliente, avec un budget de 1,5 milliard d'euros pour la période 2025-2027. Un accent particulier a été mis sur l'importance de la coopération entre États membres et sur le soutien aux PME.

La représentante de la Commission européenne a souligné plusieurs défis majeurs, notamment la nécessité d'améliorer l'interopérabilité des équipements, les questions de financement (en particulier le rôle de la BEI), la coopération avec l'Ukraine, ainsi que la complémentarité avec l'OTAN. Les discussions ont également porté sur la cartographie des chaînes de valeur stratégiques, la simplification des procédures administratives pour les PME, et l'adaptation des règles de concurrence aux spécificités du secteur de la défense.

• Réunion de la SCAE du 21 octobre 2024

La stratégie européenne de défense et quel suivi parlementaire à donner a occupé une place centrale dans les discussions de la sous-commission des Affaires européennes (SCAE). Dans ce contexte, le président Gusty Graas a proposé l'élaboration d'un rapport couvrant trois aspects essentiels : les perspectives luxembourgeoises, le potentiel des entreprises nationales et le renforcement de la coordination européenne en matière de production et d'acquisitions.

Les discussions ont également porté sur les enjeux de financement, notamment la nécessité de réviser un cadre légal considéré comme trop restrictif pour le financement de l'armement, une préoccupation déjà évoquée lors des échanges avec la présidente de la BEI. L'importance croissante de la défense au niveau européen s'est traduite par la création d'un poste de Commissaire dédié, dont le portefeuille englobe également le secteur spatial. Ce dernier point revêt une importance particulière pour le Luxembourg, qui dispose d'atouts considérables dans le domaine satellitaire et développe actuellement sa propre stratégie de renforcement dans le secteur de la défense.

*

5. PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS

5.1. SIED et PIED : un pas vers une BITDE préparée et résiliente ?

L'état actuel du marché de la défense en Europe, marqué par l'absence d'un véritable marché intégré et d'une BITDE cohérente, reflète une demande et une offre essentiellement tournées vers les besoins nationaux. Conséquence de tendances protectionnistes atypiques au sein de l'Union européenne, et la fragmentation prononcée du secteur montrent que les EMUE, pris individuellement, ne sont pas en mesure d'optimiser la production ni d'assurer l'efficacité de la BITDE. À l'inverse, les objectifs poursuivis par la SIED répondent à des défis qui relèvent davantage des compétences de l'Union, respectant ainsi le principe de subsidiarité. L'initiative de la Commission européenne pour orienter l'industrie de

la défense européenne vers une plus grande efficacité, en réponse à un contexte géopolitique tendu, constitue un signal positif. Elle complète d'autres mesures clés, telles que le FED, qui soutient la coopération en recherche et développement.

Les instruments proposés, notamment la SIED et le PIED, qui visent à remédier aux lacunes de la BITDE et du marché, montrent que la Commission a identifié les principales faiblesses du secteur et agit activement pour développer une industrie résiliente, capable de répondre aux besoins des armées européennes et de favoriser l'autonomie stratégique de l'Union. En effet peu d'atouts militaires sont plus importants en cas de besoin dans une confrontation armée qu'une industrie de défense qui répond et remplit les exigences et besoins des armées qu'elle doit servir.

Les objectifs capacitaires déterminés par la SIED et les mesures prévues dans ce contexte par le PIED, notamment le volume d'investissements présentent ainsi un potentiel important pour des retombées économiques, technologiques et sociétales importantes qu'il faudrait accentuer et essayer à maximiser, aussi au Luxembourg. En vue de sa future adhésion à l'Union européenne et de son intégration dans l'OTAN, la participation proposée par les instruments au même titre que les EMUE semble favorable, non-seulement pour aider la reconstruction de la BITDE ukrainienne et de l'économie en générale, mais pour identifier davantage des synergies et instances de coopération dans le domaine de la défense.

Simultanément, les ambitions portées par le PIED et la SIED se heurtent à des défis majeurs. Une question importante voire impossible à répondre à ce stade, est de savoir si les mesures proposées dans le cadre du PIED suffiront à transformer la BITDE en une force capable de répondre aux besoins des armées et d'inciter les pays européens à privilégier les équipements et systèmes de défense produits par des industriels européens. De plus un véritable changement dans les habitudes d'achat des EMUE en matière de défense, ainsi qu'un écartement du protectionnisme des industries nationales est nécessaire. Les investissements et incitations envisagés constituent une première étape, mais ils ne suffiront pas, à eux seuls, à garantir que l'achat en Europe devienne la norme, en particulier dans les secteurs où la BITDE propose des capacités et des technologies de pointe. Bien que la SIED reconnaisse l'importance d'un tel changement de mentalité, et que des mesures soient prévues dans ce sens, un effort concerté et de long terme sera nécessaire. Cet effort devra impliquer non seulement la Commission européenne, mais également les gouvernements, les exécutifs et les législateurs des États membres. Ce défi repose aussi, fondamentalement, sur une volonté politique forte.

La stratégie du PIED, inscrite dans un horizon de dix ans, s'articule autour du cadre budgétaire pluriannuel actuel (jusqu'en 2027) et du suivant (à partir de 2028). Toutefois, la question se pose de savoir si cet horizon n'est pas trop court. Pour que la BITDE investisse dans l'expansion de ses capacités, il est crucial qu'elle soit convaincue que la demande restera stable et élevée. Dans ce contexte, la création de stocks stratégiques proposée par l'EDIP, ainsi que les réflexions sur des mesures pour pallier une baisse de la demande, constituent des premières impulsions importantes. Une autre option repose sur l'idée d'accords de préachat, par lesquels les gouvernements s'engageraient à acquérir une certaine quantité d'un produit si une entreprise parvient à développer un produit ou système répondant aux exigences. Cette approche pourrait inciter les entreprises, réduire les risques liés aux investissements et favoriser l'expansion des capacités de production ainsi que les efforts en recherche et développement. Cependant, il restera essentiel que les institutions européennes, les parlements nationaux et les gouvernements intensifient leur dialogue avec l'industrie pour encourager les investissements et garantir des contrats à long terme qui assurent la pérennité d'un certain niveau de demande.

Paradoxalement, le temps presse face à l'urgence de préparer la BITDE pour atteindre le niveau requis. Le chef du service renseignement allemand, Bruno Kahl, a déclaré que la Russie pourrait être prête à attaquer l'OTAN d'ici 2030. D'autres experts européens estiment que la BITDE doit être à capacité requise d'ici 3 à 5 ans pour produire les volumes nécessaires en cas de conflit armé. Malgré cette urgence, le financement du PIED reste une source de préoccupations. Le montant de 1,5 milliard d'euros prévu dans le cadre financier actuel est modeste au regard des déficiences accumulées au fil des années de sous-investissement. Ces lacunes sont importantes, et leur correction nécessitera des ressources financières bien plus élevées pour garantir une BITDE résiliente et prête.

L'accès au financement pour les projets et entreprises du secteur de la défense constitue un autre défi, particulièrement pour les PME. Le PIED cherche à répondre à cette problématique, mais des obstacles subsistent. Par exemple, la BEI, principale institution financière de l'UE, a historiquement exclu les investissements dans le secteur de la défense de son mandat. Bien que la révision récente de la définition des biens à double usage permette désormais un soutien limité, cette ouverture reste

insuffisante. D'autres instruments européens, qui financent des projets industriels, continuent également d'exclure en grande partie les projets liés à la défense. Dans le contexte actuel, où les investissements et l'accès au financement sont cruciaux pour renforcer la résilience et les efforts de R&D des entreprises de défense, cette situation constitue un désavantage significatif pour l'Union européenne et la BITDE. Toutefois, ce ne sont pas seulement les instruments et institutions européennes qui excluent les investissements dans l'industrie de la défense, mais également le secteur privé, qui fait souvent preuve d'une réticence liée aux cadres légaux en vigueur.

Ceci est aussi le cas au Luxembourg, où le cadre légal actuel impose des restrictions importantes aux investissements dans le financement de la production de défense. Ce cadre contraignant empêche non seulement les banques privées, mais aussi des instances étatiques, comme les fonds de pension, d'investir dans l'industrie de la défense. Il est toutefois impératif d'explorer davantage de moyens permettant à la BITDE, et en particulier aux PME, d'accéder plus facilement aux financements européens, notamment à travers une adaptation des critères d'investissement de la BEI ou par une réflexion sur l'émission d'obligations européennes communes dédiées à la défense (Defensebonds). Dans ce contexte, il est important de noter que la BEI a annoncé, le 30 janvier 2025, le doublement de son investissement dans l'industrie de la défense en 2025 pour un montant total de deux milliards d'euros, consacré à des projets à double-usage. Cette priorité devrait également être portée à l'échelle nationale et intégrée dans les discussions avec les institutions concernées, afin d'envisager des adaptations des cadres légaux, des incitations, et le cas échéant, des critères ESG. Ces adaptations permettraient notamment au secteur privé et à d'autres instances, comme les fonds de pension, d'investir dans la BITDE et ainsi de contribuer à la revitalisation de celle-ci et au renforcement de la sécurité européenne.

Un autre défi majeur concerne les PME. Bien que nombreuses soient celles qui rencontrent d'importantes difficultés d'accès au financement, la Commission européenne, dans le cadre du PIED, doit relever le défi de garantir que les PME bénéficient d'un soutien équitable, comparable à celui accordé aux grandes entreprises. Les PME, qui représentent l'épine dorsale de la BITDE, jouent un rôle crucial qui ne saurait être sous-estimé. Il est également essentiel de veiller à ce que les avantages soient répartis de manière équitable entre tous les États participants. À cet égard, les initiatives visant à établir une cartographie des capacités industrielles et des entreprises européennes, ainsi que le programme FAST, représentent des avancées particulièrement bienvenues. Cependant, la Commission européenne devra maintenir une vigilance constante pour s'assurer que les PME ne soient pas marginalisées, car une préparation efficace de l'Europe ne peut se faire qu'en mobilisant l'ensemble de son industrie. Par ailleurs, des efforts supplémentaires devront être consacrés à la simplification des démarches administratives, qui constituent fréquemment un obstacle à la participation des PME aux programmes européens. De plus une mise en valeur et en évidence des forces différentes des industries des différents pays européens, surtout ceux qui ont une BITDE petite sera également une piste désirable pour assurer une distribution équitable des potentiels bénéfices et avantages des mesures prévues par le PIED. Dans cette optique, l'élaboration d'une cartographie de la réindustrialisation et l'attribution de spécialisations aux différentes industries des EMUE constituent des pistes pouvant contribuer à l'atteinte de ces objectifs.

5.2. Comment impliquer l'industrie luxembourgeoise ?

Assurer que le PIED et la SIED génèrent des retombées positives pour le Luxembourg doit constituer une priorité absolue pour la politique luxembourgeoise. Dans le cadre de la SIED et du PIED, il est essentiel de souligner que le Luxembourg suit largement les démarches préconisées par la SIED dans ses achats pour l'Armée luxembourgeoise. À titre d'exemple, les véhicules achetés, produits en France, dans le cadre du bataillon binational de reconnaissance avec la Belgique, ont été acquis en coopération avec celle-ci. Ces véhicules font partie du programme Scorpion, garantissant ainsi une interopérabilité non seulement avec les forces armées belges et françaises.

Comme indiqué dans l'accord de coalition du gouvernement CSV-DP actuel, l'une des priorités du gouvernement est que l'augmentation des investissements dans le domaine de la défense – non seulement ceux du Luxembourg, qui doivent atteindre 2 % du RNB d'ici 2030, mais aussi la tendance générale en Europe – engendre des retombées économiques et sociétales positives. Dans le contexte du PIED et de la SIED, et comme l'a déjà déclaré la ministre de la Défense, Yuriko Backes, il est essentiel que les entreprises luxembourgeoises profitent pleinement des investissements et initiatives européennes. Cela inclut la participation à des programmes tels que le PIED, en particulier dans les

domaines où l'industrie luxembourgeoise est compétitive, comme l'espace, le secteur des matériaux et composites, le secteur de l'énergie et de l'environnement et le secteur cybernétique.

Avec un nombre total de 91 entreprises et entités de recherche, surtout actives dans les domaines de l'espace et de la terre, il convient de noter que le Luxembourg dispose d'une industrie de la défense limitée, essentiellement concentrée sur ces secteurs, et capable de répondre à certains besoins à double usage. Étant donné que l'industrie luxembourgeoise est majoritairement composée de PME, le gouvernement devra veiller à ce que le PIED profite directement à ces entreprises, en consolidant leur rôle dans les chaînes de valeur européennes. À cet égard, le programme FAST joue un rôle essentiel pour le développement de l'industrie luxembourgeoise.

Les déclarations des représentants de l'industrie lors du « Luxembourg Defence Technology and Innovation Day » ont confirmé la volonté de celle-ci d'intégrer les marchés de défense européens et de l'OTAN. Ces acteurs souhaitent contribuer à la maximisation des retours sur les investissements gouvernementaux, notamment dans les secteurs déjà bien établis comme le cybernétique et l'espace, ainsi que dans le développement de produits à double usage. Un partenariat étroit entre le gouvernement et les parties prenantes pour soutenir le développement de l'industrie est salué par ces acteurs.

Dans cette perspective, de nombreuses parties prenantes luxembourgeoises, y compris l'industrie, travaillent actuellement à renforcer la position de l'industrie de défense nationale dans les chaînes de valeur de l'Union européenne et de l'OTAN, et à promouvoir son développement global. À titre d'exemple, un groupe de travail réunissant la Direction de la défense, la direction du commerce extérieur du ministère des Affaires étrangères, le ministère de l'Économie et Luxinnovation a été mis en place pour encourager une meilleure participation des entreprises luxembourgeoises. Ces entités, en collaboration avec le Fonds national de la recherche, organisent également l'initiative « Joint Call Defence » sur une base biennale, offrant des opportunités de financement aux entreprises luxembourgeoises souhaitant développer des biens à double usage. La Chambre de commerce participe également à ces efforts en créant un groupe de travail dédié à l'industrie de la défense et en intégrant ce sujet dans l'agenda de certaines missions commerciales récentes, comme la mission en Suède en décembre 2024. L'organisation d'événements tels que le « Luxembourg Defence Technology and Innovation Day » constitue également un levier pour promouvoir l'industrie de défense luxembourgeoise, tout comme la présence de pavillons nationaux lors des grandes foires du secteur.

La ministre de la Défense, Madame Yuriko Backes, a également évoqué d'autres pistes, comme le soutien continu aux activités R&D, une stratégie adoptée par les gouvernements précédents, ainsi qu'un soutien ciblé et une promotion accrue des secteurs où le Luxembourg est particulièrement compétitif, comme l'espace, les matériaux ou composites et le cybernétique. Ces efforts visent à positionner ces industries comme des leaders européens. Dans ce cadre, une cartographie détaillée de l'industrie luxembourgeoise et de l'offre européenne est essentielle. Des premiers efforts en ce sens ont déjà été entrepris, comme en témoigne la publication du catalogue « Luxembourg Industry and Research Capabilities for Security and Defence » en juin 2024, mais ils pourront davantage être approfondis.

Par ailleurs, le gouvernement et le législateur devront explorer d'autres pistes pour renforcer le secteur, notamment en simplifiant les démarches administratives qui freinent la participation des entreprises aux initiatives européennes. D'autres options incluent le renforcement et la promotion active des services connexes essentiels au développement non seulement de l'industrie luxembourgeoise, mais aussi de la BITDE en général, notamment dans le domaine financier et de la recherche en santé, où le Luxembourg possède une expertise notable. En ce qui concerne le financement, une éventuelle adaptation des critères et de la législation luxembourgeoise devra également être envisagée afin de stimuler et de faciliter les investissements privés ainsi que ceux des entités étatiques, comme le fonds de pension, dans la BITDE. Enfin, une coopération renforcée entre l'Armée luxembourgeoise et l'industrie de défense nationale pourrait avoir des répercussions positives tant pour les forces armées que pour les entreprises elles-mêmes.

Une autre piste pertinente serait l'élaboration d'une « feuille de route » pour guider le développement de l'industrie luxembourgeoise et garantir que l'augmentation des investissements dans la défense, ainsi que les programmes comme le PIED, génèrent des effets positifs sur l'économie et la société luxembourgeoises. Toutefois, une industrie luxembourgeoise plus développée se concentrant sur les biens à double usage, nécessitera une adaptation du régime des contrôles d'importation et d'exportation actuellement en place afin de garantir que les produits de l'industrie luxembourgeoise ne tombent pas entre les mauvaises mains.

Toutes ces initiatives visant à promouvoir le développement de l'industrie luxembourgeoise et à renforcer sa participation aux chaînes de valeur de la défense doivent être saluées. La Chambre des Députés devrait appuyer ces efforts pour maximiser les retombées économiques et sociétales de ces investissements pour le Luxembourg.

5.3. Les contributions de la Chambre des Députés

La Chambre des Députés peut contribuer à une BITDE plus résiliente capable de remplir la demande accrue découlant de la situation sécuritaire en Europe en

- invitant le gouvernement à suivre l'approche proposée par la SIED et à participer activement au PIED ;
- coopérant étroitement avec le gouvernement pour le développement d'une BITDE luxembourgeoise, en particulier dans les secteurs clés de l'industrie luxembourgeoise tels que l'espace et des services connexes, ainsi que dans l'intégration des entreprises luxembourgeoises aux marchés européens et de l'OTAN ;
- encourageant le gouvernement à privilégier les achats auprès des entreprises de défense européennes, dans les domaines où cela est possible ;
- encourageant le gouvernement à participer à des achats communs avec d'autres États membres de l'Union européenne ;
- organisant un débat sur le financement et l'investissement dans la BITDE et les projets de défense ;
- demandant une éventuelle élaboration d'une feuille de route par les ministères compétents, détaillant les plans du gouvernement pour améliorer l'industrie de défense luxembourgeoise et maximiser les retombées économiques et sociétales ;
- suivant les efforts et les initiatives gouvernementales en matière de renforcement de la BITDE et de maximisation des retombées économiques et sociétales, en demandant des échanges de vues et des présentations par les ministres compétents devant les commissions concernées ;
- renforçant et s'engageant davantage dans la coopération interparlementaire bilatérale ainsi que dans celle établie dans le cadre de la Conférence interparlementaire sur la PESD/PSDC et de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN ;
- s'engageant, lors de ces échanges interparlementaires, en faveur de l'abandon du protectionnisme qui caractérise la BITDE et les marchés de défense européens ;
- s'engageant à suivre l'avancement des dossiers SIED et PIED, notamment en analysant le livre blanc publié dans les 100 jours suivant l'assermentation de la nouvelle Commission européenne.