

**Sous-Commission des Affaires européennes de la Commission des
Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, du
Commerce extérieur et à la Grande Région**

Commission de la Défense

Procès-verbal de la réunion du 24 juin 2024

Ordre du jour :

Défense européenne : Stratégie industrielle de défense européenne & programme pour l'industrie de la défense

- Echange de vues avec Madame la Ministre de la Défense, Yuriko Backes

*

Présents : M. Franz Fayot, M. Gusty Graas, M. Christophe Hansen, M. Fernand Kartheiser, M. Meris Sehovic, membres de la Sous-Commission des Affaires européennes de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, du Commerce extérieur et à la Grande Région

M. David Wagner, observateur délégué

M. Guy Arendt, M. André Bauler, Mme Simone Beissel, Mme Taina Bofferding, Mme Liz Braz, M. Alex Donnersbach, M. Emile Eicher, M. Georges Engel, M. Fernand Etgen, M. Fernand Kartheiser, Mme Sam Tanson, membres de la Commission de la Défense

Mme Yuriko Backes, Ministre de la Défense

M. Charles Goerens, Mme Isabel Wiseler-Santos Lima, membres du Parlement européen

M. Ben Polidori
Mme Lydie Polfer

M. Yves Carl, de l'Administration parlementaire
Mme Elisabeth Funk, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Sven Clement, membre de la Sous-Commission des Affaires européennes de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, du Commerce extérieur et à la Grande Région

Mme Diane Adehm, Mme Nancy Arendt épouse Kemp, M. Marc Goergen,
membres de la Commission de la Défense

M. Marc Baum, observateur délégué

Mme Danielle Wolter, de l'Administration parlementaire
Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Gusty Graas, Président de la Sous-Commission des Affaires européennes
de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération,
du Commerce extérieur et à la Grande Région

*

Défense européenne : Stratégie industrielle de défense européenne & programme pour
l'industrie de la défense

- Echange de vues avec Madame la Ministre de la Défense, Yuriko Backes

Monsieur le Président de la Sous-Commission des Affaires européennes Gusty Graas ouvre
la réunion en précisant que l'objectif de la Sous-Commission consiste à se concentrer
exclusivement sur les dossiers européens, de les examiner à temps et, si nécessaire,
d'adopter un avis parlementaire. Il mentionne qu'il est également prévu, selon l'importance
des dossiers, d'organiser des débats en séance publique.

Monsieur Gusty Graas précise que pour l'instant, la Sous-Commission a décidé de traiter
deux dossiers : l'élargissement, un dossier clé pour les années à venir, et la stratégie de la
défense européenne, dont l'importance a considérablement augmenté au niveau européen.
Le Président de la Sous-Commission énonce que la discussion porte plus précisément sur le
Programme européen pour l'industrie de la défense, un cadre visant à assurer la disponibilité
de la fourniture en temps utile des produits de défense. Il conclut en affirmant que recevoir
des informations de première main sur ces questions est très précieux.

Madame la Ministre de la Défense Yuriko Backes prend la parole et remercie les deux
Présidents de Commission. Madame Yuriko Backes remercie ses services pour avoir établi
le support de la présentation d'aujourd'hui. La Ministre souligne le changement de paradigme
en matière de défense, qui remonte même avant février 2022 et soutient que la défense est
un sujet qui occupe l'Union européenne depuis des années. Bien que ce ne soit pas un sujet
nouveau, elle estime que l'industrie de la défense européenne ne répond plus aux besoins
actuels. La proposition sur la stratégie européenne, qui n'est pas le premier programme dans
le domaine, doit en effet remédier à un certain nombre de lacunes.

En mars 2022, l'Union européenne a adopté la « *boussole stratégique* », qui analyse entre
autres les lacunes dans l'industrie de la défense et qui est à la base des propositions sur la
défense européenne. En juillet de l'année dernière, un programme intitulé « *ASAP* » (*Action
Support Ammunition Production*)¹, doté de 500 millions d'euros, a été lancé au niveau
européen pour accélérer la production. Ensuite, en octobre 2023, le programme « *EDIRPA* »
(*European Defense Industry Reinforcement through Common Procurement Act*)² a vu le jour,

¹ Règlement (UE) 2023/1525 du Parlement européen et du Conseil du 20 juillet 2023 relatif au soutien à la
production de munitions (ASAP).

² Règlement (UE) 2023/2418 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 relatif à la mise en place
d'un instrument visant à renforcer l'industrie européenne de la défense au moyen d'acquisitions conjointes
(EDIRPA).

avec un budget de 310 millions d'euros, visant à encourager les achats groupés et à réaliser des économies d'échelle. Madame la Ministre précise qu'à ce jour, aucune entreprise luxembourgeoise n'a encore bénéficié de ces programmes. Ces initiatives étant déjà en place, d'autres, comme la stratégie « *EDIS* » (*European Defense Industrial Strategy*)³ proposée par Thierry Breton, dotée d'un budget de 1,5 milliard d'euros pour la période 2025-2027 ont suivi. Cette stratégie, comporte notamment l'« *EDIP* » (*European Defense Industry Programme*)⁴, un règlement européen qui propose des actions concrètes de mise en œuvre de la stratégie.

Enfin, l'oratrice souligne que le principe de subsidiarité implique que les États membres interviennent lorsque leur action est pertinente. La stratégie, en encourageant la coopération pour la production et l'achat groupé de matériel de défense, vise un objectif qui peut être mieux atteint par l'Union européenne, s'inscrivant ainsi pleinement dans le respect de ce principe.

Madame la Ministre de la Défense aborde alors la question de l'« *EDIP* ». Elle explique que le règlement prolonge d'une part les dispositions des deux programmes mentionnés précédemment, à savoir l'« *ASAP* », pour accélérer la production, et l'« *EDIRPA* », pour encourager les achats groupés. D'autre part, l'instrument proposé prévoit la participation de l'Ukraine, au même titre que les autres États membres. Concrètement, cela signifie que l'Ukraine pourra acheter des produits de défense avec les autres États membres, et que ses entreprises pourront bénéficier du soutien de l'UE pour accroître leur production.

La Ministre de la Défense mentionne également la création du *Fonds pour l'Accélération de la Transformation des Chaînes d'Approvisionnement de Défense* « *FAST* », un volet qui pourrait intéresser le Luxembourg, car son objectif consiste dans le soutien des PME grâce à des garanties d'investissement, un élément crucial pour les petites entreprises.

Madame Yuriko Backes explique que les négociations pour l'« *EDIP* » sont en cours et exprime l'espoir que le dossier pourra être finalisé d'ici la fin de l'année, ou au plus tard au début de l'année prochaine. Elle souligne que l'Union européenne doit absolument adopter une stratégie claire et renforcer ses investissements dans la défense. Selon elle, le Luxembourg illustre bien la démarche préconisée par l'« *EDIP* » grâce aux acquisitions communes réalisées dans le cadre du bataillon binational avec la Belgique. Elle insiste sur la nécessité de mobiliser les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs de la proposition rapidement et de manière maîtrisée, un point à aborder dans le cadre des plans de financement pluriannuels. Enfin, Madame Yuriko Backes met l'accent sur l'importance, pour le Luxembourg, de soutenir les PME et d'améliorer leur position dans la chaîne de valeur.

Madame la Ministre de la Défense indique que trois aspects du dossier font l'objet de débats. Le premier concerne l'intégration économique entre l'Ukraine et l'industrie européenne, qui reste pour l'instant limitée. Le Luxembourg est en faveur de la participation de l'Ukraine et elle estime que l'Ukraine a besoin de ce soutien. Actuellement, des discussions sont en cours, certains pays souhaitant éviter que cela ne crée un précédent dans d'autres domaines.

La proposition de règlement aborde en outre la structure des programmes d'armement européens, la sécurité d'approvisionnement et la gouvernance, avec la création du « *Defence Industry Readiness Board* » « *DIRB* ». Ce Conseil, selon la proposition, devrait être dirigé par la Commission européenne alors que cette fonction au sein de l'Agence européenne de

³ 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, JOIN (2024)10.

⁴ Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relatif à l'établissement du programme pour l'industrie européenne de la défense et d'un cadre de mesures visant à assurer la disponibilité et la fourniture en temps utile des produits de défense, COM (2024) 150.

défense est actuellement assurée par les États membres. La Ministre de la Défense explique que des négociations sur cet élément crucial sont en cours pour trouver le bon équilibre.

En ce qui concerne le financement, un budget de 1,5 milliard d'euros est alloué, mais il est évident que cette somme sera insuffisante. Madame Backes se réjouit toutefois que la Banque européenne d'investissement (BEI) participe à l'effort, notamment pour soutenir les investissements dans les technologies à double usage.

Madame la Ministre de la Défense conclut en affirmant que l'UE doit rapidement se renforcer en matière de sécurité, en adoptant une approche européenne pour soutenir la production et les achats groupés de matériel de défense. Bien que cela ne soit pas toujours simple, elle estime que le programme « EDIP » comporte aussi un volet économique important pour l'UE et ses industries, en lien avec le retour économique et sociétal. L'oratrice souligne l'importance de permettre aux entreprises luxembourgeoises de prendre part à ces investissements et programmes européens, rendant nécessaire une coordination entre les différents acteurs. Afin d'augmenter la coordination et de soutenir au maximum les entreprises, il était important de créer un groupe de travail regroupant le Ministère de la Défense, le Ministère de l'Économie, la Direction du Commerce extérieur et Luxinnovation. En dernier lieu, Madame la Ministre souligne les efforts déployés par le Luxembourg en termes de R&D et indique que le gouvernement a l'intention de poursuivre dans la voie du précédent gouvernement.

Madame Yuriko Backes note que la Russie, qui se trouve en face de nous, évolue actuellement dans une économie de guerre. Elle conclut qu'il est essentiel de mieux s'organiser pour renforcer l'autonomie de l'Union européenne, tout en favorisant les achats communs pour renforcer la défense collective et améliorer l'efficacité de la production.

Monsieur le Président de la Sous-Commission Gusty Graas (DP) remercie Madame la Ministre pour sa présentation et s'inquiète de la manière dont la prochaine présidence abordera ce dossier délicat. Monsieur Graas demande des précisions sur le rôle que pourraient jouer les investisseurs privés dans ce cadre et sur les stratégies à mettre en place pour les inciter à participer.

Ouvrant l'échange de vues, Madame la députée Simone Beissel (DP) s'enquiert auprès de Madame la Ministre si elle estime que les règles d'aides d'État ne devraient pas être assouplies au vu des besoins actuels.

Pour Monsieur le député Meris Sehovic (déi gréng) la promotion des investissements dans des biens à double usage, soulève la question des contrôles des exportation et la manière de s'assurer que ces biens ne tombent pas entre de mauvaises mains. En outre, si chaque pays continue d'appliquer une politique de préférence nationale, le problème des prix élevés ne sera pas résolu.

Monsieur le député Franz Fayot (LSAP) exprime son malaise face à la tendance de la remilitarisation de l'Europe. Néanmoins, il est d'avis que cette stratégie de défense peut servir de modèle pour l'autonomie industrielle de l'Europe. Le député indique que la question principale est de savoir comment l'économie du Luxembourg, plus spécifiquement les secteurs de l'espace et le cyber, pourront profiter de l'« EDIP ». Il ajoute que certaines grandes nations ont bénéficié d'une forme d'aide d'État qu'elles n'auraient pas pu accorder à leur industrie sous les règles habituelles des aides d'État européennes. En fin de compte, il est essentiel d'éviter que l'« EDIP » ne profite uniquement aux grands États membres.

Le député s'interroge sur la participation de l'Ukraine à l'« EDIP ». Il rappelle qu'il avait été envisagé, dans le cadre des plans de reconstruction, que chaque pays européen choisisse une région spécifique en Ukraine pour soutenir les efforts de reconstruction. Le Luxembourg,

pour sa part, avait opté pour une région abritant la plus grande aciérie du pays. Cette région, en raison de la présence de cette aciérie, pourrait jouer un rôle majeur dans l'industrie de la défense. Le député souhaite donc connaître l'état d'avancement des réflexions sur ce sujet, déjà amorcées par le précédent gouvernement.

Madame la Ministre de la Défense Yuriko Backes note que l'Union européenne vient tout juste de lancer les discussions sur ce programme, qui sont encore loin d'être terminées. L'intervenante souligne que l'objectif du programme ne consiste pas dans la création d'un marché unique pour la défense. L'« EDIP » repose sur une participation volontaire, ni les États membres ni les entreprises ne sont obligés d'y participer. La future présidence hongroise se penchera sur ce dossier à partir du 1^{er} juillet. Madame la Ministre s'attend à une certaine opposition d'une part des États membres mais pas nécessairement de la part de la présidence.

Pour Madame la Ministre, le mandat de la BEI ne sera pas modifié dans l'immédiat, et à court terme, la BEI ne financera pas directement les biens de défense. Concernant les biens à double usage, une révision de la définition a été amorcée, bien qu'elle soit jugée insuffisante par certains. Madame Backes propose d'aborder cette question avec la Commission européenne.

En ce qui concerne les aides d'État, Madame la Ministre souligne qu'il sera important de suivre la position de la nouvelle Commission européenne. Elle s'attend également à des discussions sur un possible assouplissement des règles en la matière sous cette nouvelle Commission.

Concernant le contrôle des exportations, Madame Yuriko Backes renvoie au Ministre du Commerce extérieur. L'oratrice rappelle que le Luxembourg ne dispose pas d'une grande industrie de défense, contrairement à d'autres pays. Pour atteindre les 2% d'investissement, les pays misent sur leur propre économie, mais le Luxembourg est plus limité à cet égard. Cependant, il se démarque par ses capacités satellitaires, où il apporte une véritable valeur ajoutée.

L'interopérabilité en Europe est un objectif central de la stratégie de défense. Le Luxembourg coopère étroitement avec la Belgique pour assurer une interopérabilité dans le cadre du bataillon binational. Madame la Ministre de la Défense indique la volonté d'assurer cette interopérabilité avec certains des pays voisins. Dans les prochaines années, il sera crucial de conclure des contrats, d'établir une cartographie des entreprises qui sont déjà actives au Luxembourg, et d'attirer de nouveaux acteurs dans ces programmes pour générer des retours économiques pour notre pays.

Madame la Ministre de la Défense revient sur la remarque de Monsieur le député Franz Fayot relative à la remilitarisation. Elle estime que personne n'est particulièrement enthousiaste à l'idée d'investir massivement dans la défense, mais c'est la réalité géopolitique. Les fonds seraient mieux investis dans la mobilité, les infrastructures ou la résilience de notre pays, ajoute l'oratrice. Il est question de pratiquer la « *Realpolitik* » et de tirer parti de cette approche pour renforcer la résilience du pays, afin que ces investissements bénéficient à l'économie nationale.

Madame Yuriko Backes convient qu'il est essentiel d'éviter que les fonds européens ne bénéficient uniquement aux grandes nations. Des initiatives comme « FAST », qui soutiennent les PME, sont donc essentielles pour le Luxembourg. La Ministre remercie le député pour la mention de l'aciérie ArcelorMittal en Ukraine. Il est clair que la reconstruction de l'Ukraine doit être planifiée dès à présent. La Ministre affirme que, si les acteurs appropriés sont impliqués pour déterminer le moment et les modalités de cette reconstruction, des progrès pourront être réalisés.

La parole revient à Monsieur le député Fernand Kartheiser (ADR) qui n'est pas d'accord avec l'affirmation que la Russie est actuellement une économie de guerre. À ses yeux, cela fait partie de la propagande de guerre des pays de l'Ouest. Selon le député, l'effort de guerre actuel de la Russie est comparable à celui fait par les Américains pendant la guerre du Vietnam, qui à cette époque n'avaient pas vraiment une économie de guerre. Monsieur Fernand Kartheiser rappelle que l'Occident a une tradition de sous-estimer la taille et la diversité de l'économie russe, ce qui explique l'élan initial vers des sanctions qui ont échoué complètement.

Il exprime des doutes quant à la participation de l'Ukraine au programme. Les destructions des réseaux électriques (qui ne représentent plus que 10 % de la production d'électricité d'avant-guerre), des infrastructures et des voies de transport font craindre que la production industrielle ukrainienne ne puisse subsister à une participation, d'autant plus qu'une partie de l'électricité devra en priorité être destinée à la population civile pendant l'hiver.

Le député continue ses propos et affirme qu'à ses yeux, la proposition de légiférer par un règlement n'est pas conforme au respect du principe de subsidiarité. Pour renforcer la base industrielle de défense, une coopération renforcée entre les pays qui veulent participer serait suffisante. Proposer un règlement n'est pas nécessaire.

L'orateur souligne qu'il trouve les remarques de Monsieur Fayot tout à fait pertinentes, car ce programme profite principalement aux grandes nations disposant d'une industrie de l'armement. Il note également que c'est une manière de contourner les obligations de défense ou d'autres mécanismes similaires, et potentiellement des règles budgétaires de l'Union européenne.

Enfin, la question du chevauchement avec l'OTAN se pose. Des agences de coopération en matière de défense existent déjà et n'ont pas été mentionnées dans cette initiative, en outre, il existe également une coopération dans le cadre de l'OTAN. Monsieur Fernand Kartheiser demande s'il s'agit d'une tentative de prise de pouvoir par les institutions européennes sur la coopération bilatérale, multilatérale ou dans le cadre de l'OTAN ? Le député ajoute qu'il y voit une tentative de contourner les institutions de l'OTAN pour construire une capacité indépendante.

Monsieur le député Georges Engel (LSAP) estime que les montants évoqués par Madame la Ministre de la Défense pour les programmes EDIRPA et ASAP sont très modestes. Le député partage l'avis que ces fonds seraient mieux investis dans d'autres secteurs, mais, face à la nouvelle réalité, il reconnaît que ces montants restent insuffisants. Monsieur Georges Engel s'interroge également sur l'implication du Royaume-Uni dans la nouvelle stratégie et souhaite connaître l'état d'avancement des discussions concernant la création d'une force de frappe propre à l'Union européenne.

En guise de réponse, Madame la Ministre de la Défense souligne qu'il s'agit de programmes d'urgence dotés de 310 respectivement de 500 millions d'Euros. Même l'« EDIP » qui doit être doté de 1.5 milliards d'Euros reste limité et ne permettra pas de mettre en place une réelle force de frappe. Madame la Ministre rappelle qu'au cours des dernières années, respectivement des dernières décennies, le Luxembourg n'a pas vraiment investi dans la défense, tout comme d'autres États membres de l'Union européenne. La situation est telle que des lacunes ont été créées qu'il est désormais nécessaire de combler.

Madame Yuriko Backes affirme que le Luxembourg reste favorable à une politique de défense européenne complémentaire à l'OTAN. Concernant la coopération avec le Royaume-Uni, elle précise ne pas être informée d'initiatives au sein de l'Union européenne, soulignant que cette coopération s'opère principalement dans le cadre de l'OTAN.

En réponse à la question de Monsieur Fernand Kartheiser, Madame la Ministre de la Défense déplore que les Russes ciblent principalement les infrastructures civiles, en particulier les réseaux d'approvisionnement en énergie et les voies de transport. Elle ajoute qu'il lui est impossible de prévoir la réaction face à de nouvelles destructions de ces infrastructures.

Madame Yuriko Backes souligne que, pour développer une industrie européenne, il est important de l'implanter dans les régions déjà dotées de grandes capacités industrielles. Elle insiste également sur la nécessité de permettre à leurs entreprises, en particulier celles spécialisées dans la production de biens à double usage, de participer à ce développement. Selon elle, c'est la raison pour laquelle les programmes destinés aux PME revêtent une importance particulière.

Monsieur le Député André Bauler (DP) soulève la question si des préoccupations ont été soulevées au sujet du droit de la concurrence, étant donné le faible nombre d'entreprises actives sur le marché européen, en particulier dans ce domaine. Monsieur André Bauler s'interroge également sur les mesures prises en amont pour minimiser les risques de conflits avec ces règles. Il souligne le risque de confrontations avec le droit de la concurrence et rappelle que l'autorité compétente est censée surveiller la situation pour éviter que certains ne profitent excessivement du contexte.

En revenant sur ce que M. Kartheiser a dit concernant le choix de l'instrument de l'« EDIP », à savoir la réglementation directement applicable par rapport à la coopération renforcée, Madame la Ministre précise qu'il existe déjà une coopération renforcée avec la PESCO. Cependant, cela n'est pas jugé réellement adéquat ; c'est pourquoi l'Union européenne a décidé d'aller plus loin avec un instrument tel que l'« EDIP » .

Madame la Ministre passe alors la parole à un collaborateur, Monsieur Nicolas Gierten, Ministère de la Défense, pour intervenir sur la question relative au droit à la concurrence. Monsieur Gierten explique que l'« EDIP » reste dans le même cadre que tous les autres instruments de la politique industrielle. Cela signifie que le droit de la concurrence reste entièrement applicable, comme dans tous les autres domaines. Il est également prévu que les programmes doivent inclure au moins deux, voire trois États membres, avec différentes entreprises. En d'autres termes aucun programme ne peut être soutenu s'il est mené par un seul État membre avec une seule entreprise, afin justement d'éviter les cartels et de favoriser la coopération.

Monsieur le député Fernand Kartheiser (ADR) observe que la propagande des deux camps, y compris la nôtre, le dérange. Monsieur Fernand Kartheiser explique que la destruction des installations électriques en temps de guerre est légitime, tant que cela ne menace pas l'approvisionnement civil et vise le complexe militaro-industriel. Le député rappelle que l'Occident a agi de même en Irak et en Serbie. Il insiste sur l'importance d'être objectif, soulignant que cette pratique est courante dans les conflits. Concernant la Libye, il ne se souvient plus exactement, mais précise que la destruction des infrastructures énergétiques est normale si elle sert des objectifs militaires sans mettre en danger les civils.

Le Président de la Sous-Commission, Monsieur Gusty Graas (DP) observe que chacun a bien sûr le droit à son opinion, même si elle ne reflète pas nécessairement celle de la majorité présente dans la salle. Le Président de la Sous-Commission des Affaires européennes remercie Madame la Ministre et ses collaborateurs et clôt la réunion.

Luxembourg, le 21 octobre 2024

Procès-verbal approuvé et certifié exact