



Council of the European Union
General Secretariat

Brussels, 29 August 2018

WK 9800/2018 INIT

LIMITE

**POLMIL
COMPET
RECH
CSDP/PSDC
CODEC
CADREFIN
IND
MI**

WORKING PAPER

This is a paper intended for a specific community of recipients. Handling and further distribution are under the sole responsibility of community members.

CONTRIBUTION

From:	French Delegation
To:	Friends of the Presidency Group on the European Defence Fund (EDF)
Subject:	FR comments on the Commission proposal for a Regulation establishing the European Defence Fund

Delegations will find attached France's comments on the Commission proposal for a Regulation establishing the European Defence Fund. The comments are provided in English and in French.

WK 9800/2018 INIT

LIMITE

French authorities welcome the Commission's regulation proposal for the 2021-2027 period establishing the European Defense Fund (EDF), which should help reinforce European Defense and the strategic autonomy of the European Union. At this stage of the legislative work, they highlight that the deal reached on the EDIDP regulation should be the basis for the coming regulation. French observations focus on the following points:

1) Legal basis of the European Defense Fund

The Commission has decided to base its regulation proposal establishing the European Defense Fund on articles 173 § 3, 182 § 4, 183 and 188 in the second subparagraph of the Treaty on the Functioning of the EU (TFEU). These legal basis are different and would mean different legislative procedures which mean an important impact on the role of the different EU institutions. The French authorities therefore ask for :

- the Commission to provide written clarifications on the reasons that have led to choose these different legal bases;
- the Council Legal Service to issue a legal opinion on the possibility of adopting the regulation on the sole basis of the 182-4 TFEU.

2) Governance of the European Defense Funds

As the only buyers and users of defense capabilities, Member States' role in the governance of the EDF has to be strengthened as they are best suited to ensure that the EDF finances projects that are meeting their capability and operational needs. Therefore, notably based on the EDIDP regulation, it is suitable to:

- **reintroduce a “non-opinion” clause** within the committee's rules of governance so that where the committee delivers no opinion, then the Commission is prevented from adopting the draft implementing act (article 28);
- **extend the rules of “double comitology” to the “research” window**, so that implementing acts allowing the funding of selected research projects can be adopted only after having the committee delivering its opinion through a vote (recital 32, article 12.3);
- **strengthen the project manager's role in the payment process** (recital 15 and especially article 26) for both development and research actions ; in particular, it shall be consulted before payment;
- **reintroduce references to committee(s)' special configurations**, notably by mentioning national defense experts (recital 31, article 28);
- **fully take into account member States' opinion concerning the nomination of independent experts** (article 29);

Furthermore, French authorities are wondering about the potential role of those experts in monitoring the implementation of action (article 29.1).

3) Eligible entities (recital 13, definitions 5 and 6, articles 10 and 20)

France will pay particular attention to maintain robust eligibility rules. In this regard, **the EDIDP regulation is our best reference: If this isn't justified by the Commission, French authorities are opposed to any weakening of these dispositions.**

Eligibility rules applying to financial instruments other than grants shall also be discussed.

French authorities also wish for proper examination of the proposal for an “associated country” status (article 5), whose need remains to be demonstrated, taking into account that the governance of the EDF shall remain in any case an exclusive competence of Member States.

4) Results properties (articles 22 and 25) IPR & exportation

Concerning research and development actions, it is of the outmost importance to:

- reintroduce references to **the discretion of member States as regards policy on the use and export of defense related products;**
- **withdraw the notification requirement from the European Commission** and the award licensing provisions, which belong solely to national competences;
- **maintain the absence of control and / or restriction on the final result condition.**

French authorities also wish to discuss provisions relating to intellectual property rights and access to results, in particular for research actions, which differ from those of the preparatory action (recital 42, article 22.8 in particular).

5) Selection and award procedure – award criteria (articles 12 and 13)

At first sight, France is globally satisfied with the objectives proposed in article 3 : they highlight the crucial connection between competitiveness, innovation, excellence and the European Union strategic autonomy.

Concerning the selection and award procedure, it is suitable to:

- **clarify the definition of award criteria** (notably excellence, innovation, competitiveness) in order to take into account the specificities of the defense sector;
- **introduce additional criteria** (non-duplication, contribution to strategic autonomy and reduction of non-EU dependencies – those aspects could also be mentioned as a proper objective in article 3, and as an indicator in article 31.1 and annexes).

6) Indirect costs, use of lump sums or contributions not linked to costs (articles 16 and 17, recital 21 and 30)

French authorities welcome the proposed options to better take into account indirect costs, just as the ones offering the use of lump sums or contributions not linked to costs.

The following points could be further examined:

- **not excluding subcontracting direct costs from eligible costs**, in coherence with EDF goals, especially those related to supply chains and SMEs;
- specify the conditions and procedures for **generalizing the use of cost accounting practices accepted by national authorities**;
- **examine the terms and conditions for granting lump sums or contributions not linked to costs** (article 17).

7) SME and Midcaps (article 13.1 and article 14.3 b) and c) – co-financing rate)

French authorities agree with the goals established by the European Commission, aiming at stimulating the supply chain's competitiveness by targeting SMEs and Midcaps. However, they consider that the proposed regulation does not provide an adequate solution to achieve these goals. These provisions are paving the way for a discriminatory approach toward SMEs and Midcaps according to whether they are established in a Member State other than those in which the other consortium members that are not SMEs or mid-caps are established in.

That is why they wish to amend the text. **Bonuses ought to stimulate competition over the supply chain** in order to encourage prime contractors to **qualify suppliers on the basis of their excellence and industrial performance**, and not according to their geographical location.

8) Ethics (article 7)

The "ethical control" proposed seems unnecessary since actions prohibited by international law cannot be eligible, and therefore, are not financeable (article 11.6). This approach is way clearer and more objective than the one proposed in the regulation project: any "ethical control" is likely to introduce doubts as to how it could be achieved, including *ex post*.

9) Articulation between "research" and "capacity" windows

Eligible actions are listed in one single article (article 11.3), regardless of whether they fall under either the research or the development provisions. **If specific rules apply, it could be useful to specify the articulation between the research and capacity windows.**

It would also be suitable to ensure proper articulation with the "Horizon Europe" regulation, which, out of principle, is supposed to cover all EU funded research activities.

10) Disruptive technologies (articles 4.4 and 6)

France welcomes the Commission's ambition for disruptive technologies. Applying to the defense sector, this concept could however be further defined, as well as both the projects selection procedure and the considered articulation with "Horizon Europe".

11) Financial tools (recital 17, article 8, article 21)

French authorities greet the Commission's numerous proposals on financial instruments: they could leverage the European Defense Funds' financial support. In that regard, blending operations (article 8.2 and article 21) seem interesting.

However, **both budgetary sources and implementation modalities shall be fully compatible with the defense sector's specificities** so that they may be used in an operational manner for the funding of research and capability development programs. In particular, the issue of consistency with all EDF eligibility rules must be addressed. That is why French authorities kindly invite the Commission to present how it could interact with *InvestEU* (article 21), including in writing.

Les autorités françaises tiennent à saluer la qualité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds européen de défense (FED) présentée par la Commission pour la période 2021-2027, qui doit permettre de renforcer l'Europe de la défense et l'autonomie stratégique de l'Union européenne. A ce stade du travail législatif, elles soulignent en particulier que l'accord obtenu sur le règlement PEDID doit constituer la base du prochain règlement sur le FED. Les observations françaises portent en particulier sur les points suivants :

1) Base juridique du Fonds européen de défense

La Commission, dans sa proposition de règlement, a choisi comme bases juridiques les articles 173-3, 182-4, 183 et 188 deuxième alinéa du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Or ces bases juridiques distinctes n'impliquent pas les mêmes procédures législatives et ont donc un impact sur le rôle des différentes institutions. C'est pourquoi les autorités françaises souhaitent :

- que la Commission apporte des précisions écrites sur les raisons l'ayant conduit à retenir ces différentes bases ;
- que le Service juridique du Conseil rende un avis sur la possibilité d'adopter le règlement sur la seule base de l'article 182-4 TFUE.

2) Gouvernance du Fonds européen de défense

Seuls acheteurs et utilisateurs de capacités de défense, les Etats membres doivent jouir d'un rôle renforcé dans la gouvernance du FED, ils sont en effet les mieux à même de garantir que le FED finance des projets répondant véritablement à leurs besoins capacitaires et opérationnels. Il conviendra donc sur la base des dispositions du règlement PEDID :

- **de réintroduire la clause de non-opinion** dans les procédures du comité de programme pour que, en cas d'absence d'opinion du comité, la Commission ne puisse pas adopter l'acte d'exécution (article 28) ;
- **d'étendre les règles dites de « double comitologie » au volet « recherche »**, qui permettent de soumettre les actes d'exécution relatifs à l'attribution des financements au vote du comité (considérant 32, article 12.3) ;
- **de renforcer l'implication du chef de projet dans les processus de versement des fonds aux bénéficiaires** (considérant 15 et article 26 notamment) pour les actions de développement et de recherche, ce dans le cadre du mode de gestion qui sera retenu (article 8) ; en particulier, il devra être consulté et non seulement informé avant le versement ;
- **de réintroduire les références aux formats spécifiques du comité de programme**, notamment le recours à des experts nationaux en matière de défense (considérant 31, article 28) ;
- **d'assurer une pleine prise en compte de l'avis des Etats membres concernant la nomination des experts indépendants** (article 29) ;

Enfin, les autorités françaises s'interrogent sur le rôle qui pourrait être confié à ces experts dans le pilotage de la mise en œuvre de l'action (article 29.1).

3) Règles d'éligibilité des entités (considérant 13, définitions 5 et 6, articles 10 et 20)

La France sera particulièrement vigilante au maintien de règles d'éligibilité robustes. **Le règlement PEDID constitue à cet égard notre meilleure référence : en l'absence de justification par la Commission, les autorités françaises sont opposées à tout affaiblissement de ces dispositions.**

Il conviendra également de discuter des conditions d'éligibilité applicables aux autres formes de financement que les subventions.

Les autorités françaises souhaitent par ailleurs un examen approfondi du statut proposé d'État associé (article 5), dont le bienfondé reste encore à démontrer, sachant que la gouvernance du FED devrait en tout état de cause rester la prérogative des États membres.

4) Propriété des résultats (articles 22 et 25) – IPR & exportation

Pour les actions de recherche et pour les actions de développement, il est impératif :

- de réintroduire la mention du **respect des prérogatives souveraines des États membres pour les politiques d'usage et d'exportation** de produits liés à la défense ;
- de **retirer l'obligation de notification à la Commission européenne** et les dispositions afférentes à l'octroi de licences, qui relèvent uniquement des compétences nationales ;
- de **maintenir la condition d'absence de contrôle et/ou de restriction sur le résultat final**.

Les autorités françaises reviendront également sur les **dispositions relatives aux droits de propriété intellectuelle et d'accès aux résultats**, notamment pour les actions de recherche, qui diffèrent de celles de l'action préparatoire (considérant 42, article 22.8 notamment).

5) Evaluation et sélection des projets (articles 12 et 13)

Les autorités françaises sont, en première analyse, satisfaites des objectifs présentés à l'article 3 qui mettent bien en valeur le lien intrinsèque entre la compétitivité, l'innovation, l'excellence, et l'autonomie stratégique de l'UE.

En ce qui concerne le processus d'évaluation et de sélection des projets, il conviendra :

- de **préciser la définition des critères d'évaluation** afin qu'ils prennent en compte les spécificités du secteur de la défense (excellence, innovation, compétitivité) ;
- **d'introduire des critères supplémentaires** : non duplication, contribution à l'autonomie stratégique et à la réduction des dépendances hors UE - aspect qui pourrait en outre faire l'objet d'un objectif en soi à l'article 3 et d'un indicateur à l'article 31.1 et annexe.

6) Coûts indirects, forfaits et financements non liés aux coûts (articles 16 et 17, considérants 21 et 30)

Les autorités françaises accueillent favorablement les options proposées afin que les coûts réels et les coûts indirects des actions de recherche et des actions de développement soient mieux pris en compte, ainsi que celles ouvrant des possibilités de forfaitisation proposées à l'article 17.

Les points suivants mériteraient d'être approfondis :

- **ne plus exclure les coûts directs de sous-traitance des coûts éligibles**, en bonne cohérence avec les objectifs du FED relatifs aux chaînes d'approvisionnement et aux PME ;
- préciser les conditions et modalités permettant de **généraliser la prise en compte des éléments comptables validés par les autorités nationales** ;
- **examiner les conditions et modalités d'octroi de montants forfaitaires et/ou de financements non liés aux coûts** (article 17).

7) Bonus PME et ETI (article 13.1 (e) et article 14.3 b) et c) – co-financing rate)

Les autorités françaises saluent les objectifs établis par la Commission européenne, visant à stimuler la compétitivité des chaînes d'approvisionnement en agissant notamment au niveau des PME et ETI.

Elles estiment cependant que la **proposition de règlement s'éloigne de manière excessive du compromis établi dans le cadre du PEDID, et n'apporte pas une réponse adaptée pour atteindre ces objectifs**. Elles souhaitent donc retravailler ces dispositions, qui établissent des discriminations entre

les PME et les ETI en fonction de leur localisation, selon qu'elles soient ou non situées dans un État autre que celui dans lequel les entités du consortium qui ne sont pas des PME ou des ETI se trouvent. **En effet le système de bonification devrait permettre de stimuler davantage de compétition au niveau des chaînes d'approvisionnement** pour inciter les maîtres d'œuvre à mettre leurs fournisseurs en concurrence, et à **qualifier de nouveaux sous-traitants sur une base d'excellence et de performance industrielle**, et non pas en fonction de leur localisation géographique.

8) Ethique (article 7)

Le principe d'un « contrôle éthique » apparaît comme redondant dès lors que les actions interdites par le droit international ne peuvent pas être éligibles, et ne sont donc pas finançables (article 11.6). Cette approche est plus claire et objective que celle qui figure dans la proposition de règlement, la mention d'un contrôle « éthique » étant de nature à introduire des incertitudes sur la façon dont il pourrait être réalisé, y compris *ex post*.

9) Articulation entre les volets « recherche » et « capacitaire »

Les actions éligibles sont énumérées dans un même article (article 11.3), sans distinction selon qu'elles relèvent de la recherche ou du développement.

Si des règles spécifiques s'appliquent à chaque volet, il conviendrait de **préciser l'articulation entre les volets « recherche » et « capacitaire » du Fonds**. Il faudra aussi veiller à la bonne articulation avec le règlement « Horizon Europe », qui, par principe, couvre l'intégralité des activités de recherche financées par l'UE.

10) Innovation de rupture (articles 4.4 et 6)

La France **salue l'ambition de la Commission en faveur de l'innovation de rupture**. Elle souhaiterait que la définition des technologies disruptives, les modalités de sélection des projets ainsi que l'articulation envisagée avec le programme Horizon Europe soient précisées.

11) Instruments financiers (considérant 17, article 8, article 21)

Les autorités françaises saluent les nombreuses propositions de la Commission européenne en matière d'instruments financiers : ils pourraient permettre d'accroître l'effet de levier du Fonds européen de défense. En particulier, les autorités françaises notent avec intérêt la possibilité de conduire des opérations dites mixtes (« *blending operations* » - article 8.2 et article 21).

Il conviendra de **préciser les sources budgétaires et les modalités de mise en œuvre de ces instruments** afin qu'ils soient compatibles avec les spécificités du secteur de la défense, et utiles au financement de programmes de recherche et développement capacitaire. Notamment, la question de la cohérence avec les conditions d'éligibilité des actions et des entités doit être traitée. Une présentation (notamment écrite) par la Commission européenne de l'interaction qu'elle envisage avec *InvestEU* serait souhaitable (article 21).