

## Quel marché de défense européen ?\*

*Ou l'heure des choix pour les États membres  
de l'UE producteurs d'armement*

**Hélène Masson**

(17 mai 2006)

L'année 2006 représentera-t-elle un tournant pour les industries européennes travaillant pour la défense, comme 1998 a marqué le point de départ de leur restructuration à marche forcée ? L'intensité des actuelles discussions agitant institutions européennes, États membres et industriels autour du thème de l'ouverture des marchés nationaux de défense témoigne de la prise de conscience qu'un statu quo dans ce domaine est susceptible de constituer un obstacle à l'émergence de maîtres d'œuvre industriels, véritablement transnationaux et intégrés. De plus, il ne saurait répondre à l'objectif des 25 de disposer d'une capacité d'action autonome dans le cadre de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD). L'enjeu n'est pas seulement industriel et économique, il est aussi et, avant tout, politique.

### **1. Un impossible statu quo**

#### ***1.a. Des ambitions industrielles***

Au tournant des années 2000, acteurs politiques et industriels ont engagé une importante reconfiguration du secteur industriel de la défense, conduits en cela par l'urgence de constituer des groupes européens capables, à la fois, de faire face à la baisse des budgets de défense européens et à l'intensification de la pression concurrentielle des industriels américains sur les marchés extérieurs. Trois groupes européens de dimension mondiale - BAE Systems, EADS et Thales - émergent de ce premier mouvement de concentration dans les secteurs aérospatial et de l'électronique de défense. Ils structurent la majeure partie des segments d'activités défense.

---

\* Reproduction de « Question d'Europe », n° 28, publiée le 15 mai 2006, avec l'aimable autorisation de la Fondation Robert Schuman <http://www.robert-schuman.org/>

À l'inverse, les secteurs de l'armement terrestre et naval se caractérisent par leur morcellement et leur caractère national prononcé. Les industries domestiques demeurent extrêmement dépendantes des commandes étatiques nationales. Les modèles d'organisations industrielles divergent. En France, en Italie et en Espagne, l'État demeure présent dans le capital des entreprises. Depuis 2005, les consolidations nationales sont privilégiées dans le secteur naval, avec en Allemagne, la constitution du groupe allemand ThyssenKrupp Marine Systems (TKMS), et en France, le rapprochement DCN/Thales Naval France (TNF). Dans les secteurs de l'armement terrestre et naval, il n'existe pas à ce jour de liens capitalistiques entre les grands maîtres d'œuvre européens, BAE Systems, GIAT Industries, KMW et Rheinmetall pour le premier, BAE Systems, DCN/Thales Naval France, TKMS pour le second. Contrairement au secteur de l'aérospatial, où les opportunités de programme en coopération ont joué un rôle majeur en faveur de rapprochements européens, les coopérations dans le secteur naval n'ont jamais été ni structurantes ni pérennes.

Les premiers rapprochements industriels européens ont vu la constitution de groupes dont l'organisation interne reflétait à l'identique les logiques nationales en œuvre. Ainsi par exemple, le niveau d'intégration entre les différentes filiales d'EADS, installées sur le territoire des États à l'origine de la création du groupe européen, reste très limité. MBDA<sup>1</sup>, en offre le meilleur exemple, avec la coexistence en France, en Italie et au Royaume-Uni, de départements de management, de centres de R&D et de lignes de production. De même, les coopérations européennes sur des programmes d'armement spécifiques ont souvent abouti à des montages industriels inefficients. Cette situation s'explique par une répartition des capacités industrielles non pas en fonction d'une logique économique, mais de la volonté des principaux États producteurs d'armement de conserver chacun sur leur territoire national des capacités de R&D, de production et de maintenance jugées stratégiques. Toute idée de spécialisation industrielle et de création de pôles d'excellence au niveau européen demeurerait alors taboue.

Au cours du premier semestre de l'année 2006, les secteurs aérospatial et de l'électronique de défense ont connu une accélération des mouvements capitalistiques entre maîtres d'œuvre européens. C'est ainsi que le groupe de télécommunications Alcatel a apporté ses activités dans les domaines des satellites et des systèmes critiques pour la sécurité à Thales en échange d'une prise de participation dans son capital à hauteur de 21,6 %. Dans le même temps, le groupe Dassault a fait connaître sa volonté de céder ses 5,7 % du capital de Thales. BAE Systems a entrepris, de son côté, de se séparer de sa participation de 20 % dans Airbus (groupe EADS), et ce,

---

<sup>1</sup> MBDA est le fruit de la fusion des entités missiles d'EADS, de BAE Systems et de Finmeccanica. Deuxième entité mondiale du secteur après le pôle missile de Raytheon et avant celui de Lockheed Martin, l'entreprise développe une gamme complète de familles de missiles pour les trois armées, air-air, air-surface, sol-air, surface-air, anti-navire et surface-surface.

dans l'objectif de renforcer sa présence sur le marché américain via de nouvelles acquisitions. Le groupe britannique, déjà acquéreur de 13 entreprises américaines, apparaît actuellement au 7<sup>ème</sup> rang des contractants du Department of Defense (DoD).

De telles opérations sont particulièrement symptomatiques de la volonté manifestée par les principaux industriels européens d'atteindre une taille critique suffisante et de rechercher une meilleure complémentarité et synergie de leurs activités. Elles illustrent également le fait que la pression des lois du marché s'est progressivement immiscée dans un secteur qui en était jusqu'alors protégé. Le modèle de l'entreprise nationale ancrée sur un territoire national et dépendante des commandes étatiques a vécu. Il s'agit désormais de supprimer les doublons, d'optimiser les ressources consacrées à la R&D et d'augmenter la gamme des produits. Ces réorganisations industrielles et ces réajustements de stratégie obéissent à une logique industrielle et financière forte visant à améliorer la compétitivité, à compléter l'offre de produits et, par là même, à obtenir un accès plus large aux marchés publics de défense des États européens, ainsi qu'aux marchés d'exportation.

Ces ambitions industrielles, et les avancées en découlant en termes de rationalisation des activités et de réorganisation interne, continuent toutefois à se heurter à l'absence d'harmonisation à l'échelle européenne des politiques nationales d'armement.

### ***1.b. Un environnement contraint***

Les principaux États européens producteurs d'armement se montrent soucieux de préserver leur autonomie de décision dans des domaines stratégiques, tels que l'acquisition des équipements de défense, l'exportation d'armement et la politique industrielle. Pourtant, depuis 1998, nombreuses ont été les déclarations d'intention des 15, puis des 25, en faveur du maintien d'une industrie de défense forte et compétitive, condition nécessaire à l'établissement d'une capacité d'action autonome dans le cadre de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD).

Dans la pratique, les industries de défense européennes évoluent dans un environnement juridique et réglementaire hétérogène. Chaque État membre a établi ses propres règles dans le domaine de la passation des contrats de défense, et ce, aussi bien en matière de modalités de publication que de règles de mise en concurrence. Si, au cours des années 1990, les États membres producteurs d'armement réalisent la majorité des acquisitions d'équipements de défense sans mise en concurrence, privilégiant leurs fournisseurs nationaux, depuis quelques années, on constate l'ouverture progressive de certains marchés domestiques à la concurrence internationale. Ainsi, depuis 1998, le Royaume-Uni systématise-t-il le recours à la procédure des appels d'offres compétitifs ouverts aux concurrents étrangers pour ses programmes nationaux d'équipements, hormis pour les domaines jugés trop sensibles (terrorisme,

nucléaire, défense contre les attaques radiologiques et bactériologiques). Ces quatre dernières années, plus des  $\frac{3}{4}$  des contrats ont ainsi fait l'objet d'une mise en concurrence internationale, permettant aussi bien à des industriels européens, tels Thales et EADS, qu'à des industriels américains, de se positionner favorablement sur le marché britannique.

Depuis 2004, la France, articule sa politique d'acquisition autour du principe « *d'autonomie compétitive* »<sup>2</sup>. Il s'agit de garantir la meilleure efficacité économique des achats et des investissements réalisés par le ministère de la Défense par la mise en concurrence, le recours aux mécanismes du marché, l'utilisation de critères d'évaluation quantifiant le retour sur investissement attendu. Cette nouvelle orientation de la politique d'acquisition française s'inscrit dans le contexte du désengagement progressif de l'État du capital des sociétés dont il est actionnaire.

Mais ces choix réalisés par les deux principaux États producteurs d'armement en Europe n'en ont pas abouti pour autant à la création de règles communes de passation des marchés d'armement.

De plus, s'agissant des transferts intracommunautaires et hors UE de biens et technologies militaires, tout transfert d'un bien d'armement vers un autre État membre ou vers un pays tiers reste soumis à une autorisation préalable des autorités nationales de contrôle. La coordination entre États membres est inexistante, chacun mettant en œuvre son propre système national de contrôle des exportations. Les procédures de contrôle diffèrent pour les transferts tangibles et intangibles d'expertises techniques, de formations, et de savoir-faire. Dans ce contexte, les échanges d'informations classifiés, la communication et l'utilisation d'informations techniques, ainsi que les échanges intragroupes de biens et de composants, s'en trouvent particulièrement complexifiés.

### ***1.c. Frilosité étatique***

Les premières tentatives intergouvernementales pour remédier à ces obstacles réglementaires et juridiques n'ont pas donné de résultats satisfaisants du fait de leur caractère juridiquement non contraignant.

Au cours des années 1980 et 1990, au sein du GAEO (Commission III)<sup>3</sup>, les États européens ont tenté d'établir des positions communes sur des principes censés faciliter l'ouverture à la concurrence internationale des marchés européens d'équipements de défense. Ainsi, ont-ils lancé la publication d'un bulletin mensuel d'information sur les commandes d'équipements prévues par les États membres, établi des règles communes

---

<sup>2</sup> *Pour une autonomie compétitive en Europe. La politique d'acquisition du Ministère de la Défense*, Paris, 2004, 13 pages.

<sup>3</sup> Groupe Armement de l'Europe Occidentale. Commission III – Ouverture des marchés nationaux d'armement à la concurrence européenne et maintien d'une base industrielle et technologique de défense.

de passation des contrats et des critères communs de sélection. Toutefois, l'absence de personnalité juridique du GAEO, l'application de la règle de l'unanimité pour toute décision et les besoins antagonistes des États producteurs et non producteurs d'armement ont progressivement réduit le GAEO au rang de simple forum de discussions sur les questions armement.

Dans la droite ligne des réflexions menées au sein du GAEO, et dans le contexte des premières grandes concentrations industrielles dans les secteurs aérospatial et de l'électronique de défense, les principaux États producteurs d'armement se sont entendus sur la création d'organismes *ad hoc*, tels que l'OCCAR<sup>4</sup> et la LoI<sup>5</sup>, destinés à harmoniser leurs réglementations nationales et à rationaliser les programmes d'armement menés en coopération. Le bilan de ces instances, notamment celui de la LoI, peut être qualifié de « décevant »<sup>6</sup>. Ces premières démarches n'ont pas abouti aux résultats escomptés ; les États ayant fait en sorte que de telles coopérations multilatérales n'empiètent pas sur leurs prérogatives et ménagent leurs intérêts stratégiques nationaux.

Dans le cadre de l'Union européenne, les États producteurs d'armement se sont toujours affranchis des règles communautaires dans le domaine de l'armement, se retranchant systématiquement derrière l'article 296 du traité instituant les Communautés européennes (TCE). Cet article constitue une dérogation aux règles du marché commun, puisqu'il donne aux États membres la possibilité d'exclure le domaine de la production ou du commerce « *d'armes, de munitions et de matériels de guerre* » du champ communautaire. Il peut être invoqué pour les opérations où la sécurité de l'État serait en jeu. Or, sa portée générale confère aux États membres une discrétion large dans l'appréciation des besoins participant de la « *protection des intérêts essentiels de leur sécurité* ». De plus, en l'absence d'une définition juridique claire des « *armes, munitions et matériels de guerre* », les parties se réfèrent à la liste de matériels militaires fixée et votée par le Conseil en 1958. Jamais publiée ni remise à jour, la liste de 1958 ne peut fournir une base de référence appropriée. Dans la pratique, le recours à cette dérogation est devenu la règle plutôt que l'exception. C'est ainsi que sur le fondement de l'article 296 TCE, le secteur de l'armement a toujours échappé aux règles communautaires de libre circulation des marchandises et aux directives communautaires sur la passation des marchés publics<sup>7</sup> (obligation de mise en concurrence,

<sup>4</sup> Organisation conjointe de coopération en matière d'armement, créée en septembre 1998 par l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni et l'Italie.

<sup>5</sup> *Letter of Intent*, signée en juillet 1998 par l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, l'Espagne, la Suède et l'Italie, suivie en juillet 2000 d'un accord cadre juridiquement contraignant.

<sup>6</sup> Création d'une licence globale de projet afin de simplifier les procédures d'exportation ; simplification du processus d'habilitation des personnels ; échanges d'informations classifiées au moyen de certificats de courrier multivoyage ; notification de projets en matière de R&T.

<sup>7</sup> Concernant les marchés publics, il apparaît dans la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004, article 10, que la réglementation

transparence, égalité de traitement et non-discrimination), le contrôle des concentrations<sup>8</sup> et des aides d'État<sup>9</sup>.

## **2. Pour une politique industrielle européenne ou la création de conditions cadre homogènes**

### ***2.1. Des écarts d'ambitions***

Cette hétérogénéité de règles et de politiques illustre bien les écarts d'ambition des principaux États européens producteurs d'armement concernant le devenir du secteur industriel de défense. Le principe « d'autonomie compétitive », défendu par la France, stipule que « *l'accès du pays aux capacités technologiques et industrielles de défense conditionne non seulement son efficacité militaire, mais aussi ses marges de manœuvre diplomatiques et, partant, son autonomie de décision et d'action* »<sup>10</sup>. Pour le ministère de la Défense français, il s'agit ainsi de « *veiller au maintien et au développement d'une base industrielle et technologique dont le degré d'autonomie, sur les plans national et européen, permette de garantir la sécurité d'approvisionnement des forces armées, la liberté d'emploi des équipements et la possibilité d'exporter les matériels d'armement auprès de pays amis et alliés* »<sup>11</sup>.

Si la France met l'accent sur la sécurité d'approvisionnement et l'objectif d'autonomie, tout en acceptant l'idée d'une « *dépendance mutuelle* » s'appuyant sur des pôles d'excellence reconnus, le Royaume-Uni prône l'ouverture des marchés à la concurrence internationale et s'oppose à toute idée de « *préférence européenne* » ou de « *préférence communautaire* », eu égard à l'importance de sa coopération avec les États-Unis.

Dans le cadre de sa nouvelle stratégie pour le secteur industriel de la défense, « *Defence Industrial Strategy* »<sup>12</sup> (DIS), présentée en décembre

---

communautaire en matière de marchés publics s'applique aux marchés passés par des pouvoirs adjudicateurs dans le domaine de la défense, sous réserve de l'article 296. L'article 14 spécifie que la directive ne s'applique pas aux marchés publics dits « secrets » ou « exigeant des mesures particulières de sécurité ». Les États membres ont donc la possibilité de déroger à celles-ci dans les cas et sous les conditions spécifiquement prévus à cet effet. Ils ne sont pas tenus de respecter les grands principes des marchés publics.

<sup>8</sup> Concernant les règles en matière de concurrence, il est admis qu'en cas de fusions/acquisitions touchant à des productions strictement militaires, il n'y a pas de notification. L'exception s'applique et la Commission n'exerce pas de contrôle.

<sup>9</sup> Quand un État membre prend, en faveur d'activités de production ou de commerce d'armements militaires identifiés comme tels par le Conseil, une mesure d'aide sur la base de considérations liées à la nécessité de protéger les intérêts essentiels de sa sécurité nationale, les règles de la concurrence ne sont pas applicables à une telle aide d'État, de sorte que la Commission ne peut recourir à la procédure d'examen prévue à l'article 88 CE.

<sup>10</sup> *Pour une autonomie compétitive en Europe. La politique d'acquisition du Ministère de la Défense*, 2004, 13 pages, p. 6.

<sup>11</sup> *Op. cit.*, p. 6.

<sup>12</sup> *Defence Industrial Strategy. Defence White Paper*, Presented to Parliament by the Secretary of State for Defence by Command of Her Majesty, December 2005, 145 pages.

2005, le Royaume-Uni introduit le concept de « *souveraineté opérationnelle* ». Il s'agit donc moins d'une souveraineté absolue, telle que prônée par la France, que d'une « *souveraineté appropriée* » selon les domaines. Le MoD cible ainsi les segments d'activités stratégiques nécessitant le maintien de capacités industrielles et technologiques sur le sol national. Est considérée comme « *industrie britannique* » l'ensemble des sociétés présentes au Royaume-Uni, y compris celles à capitaux étrangers qui créent de la valeur ajoutée et des emplois et génèrent un patrimoine technologique et intellectuel. Selon la DIS, le rôle futur de la BITD britannique consistera à permettre aux armées d'opérer, de gérer et d'adapter de manière autonome leurs matériels, tout au long de leur vie opérationnelle et donc, avant tout, d'assurer la maintenance et la modernisation des plates-formes actuellement en phase de développement<sup>13</sup>. Alors que la coopération européenne apparaît, au sein du document de 2004 sur la politique française d'acquisition, comme le meilleur moyen de favoriser la construction de l'Europe de la défense dans sa double dimension institutionnelle et industrielle, la DIS n'y fait, à aucun moment, référence.

En Espagne et en Italie, où la question de la pérennité des capacités industrielles et technologiques dans l'ensemble des segments d'activité défense ne se pose pas avec la même acuité qu'en France et où les coopérations industrielles transatlantiques sont nombreuses, la position du gouvernement se rapproche de la politique britannique. En revanche, en Allemagne, la multiplication des prises de participation et des rachats d'entités par des industries étrangères, notamment américaines, a poussé le gouvernement fédéral à légiférer pour limiter ces transactions et à initier avec les industriels allemands une réflexion sur les voies et moyens de maintenir leur position de leader sur le marché mondial, particulièrement dans les secteurs de l'armement terrestre et naval. Acteurs politiques et industriels allemands ont rappelé l'importance d'une meilleure harmonisation des conditions de concurrence en Europe et ce, par l'intermédiaire d'une complète privatisation des industries de défense, une limitation des aides d'État et une suppression des systèmes de compensations (*offsets*).

## ***2.2. Une Commission européenne déterminée***

Malgré les réticences des États membres à voir la Commission européenne s'intéresser au domaine de l'armement, cette dernière souligne et réaffirme régulièrement depuis 1998, à travers la publication de communications<sup>14</sup>, sa volonté d'améliorer la qualité du cadre réglementaire régissant le

---

<sup>13</sup> Porte-avions (CVFs), frégates Type 45, nouveaux véhicules blindés de combat (AFVs), A400M, Typhoon et Joint Combat Aircraft (JSF).

<sup>14</sup> *Plan d'action pour les industries liées à la défense*, COM (97) 583 finale ; *La politique industrielle dans une Europe élargie*, COM (2002) 714 final, Bruxelles, 11 décembre 2002, 42 p. ; *Défense européenne — Questions liées à l'industrie et au marché. Vers une politique communautaire en matière d'équipements de défense*, 11 mars 2003, COM (2003) 113 final, 21 pages.

traitement des armements en Europe. Les questions de commerce et de production d'armements se situant au croisement de la politique de défense et de la politique industrielle, la Commission propose d'instituer un ensemble de règles communes en matière d'équipements de défense, lesquelles relèveraient de l'intergouvernemental et des politiques communautaires. La méthode communautaire pourrait être appliquée dans les domaines suivants : transferts intracommunautaires, concurrence, passation des marchés, biens à double usage et recherche. La jurisprudence de la CJCE a conforté la Commission européenne dans sa lecture restrictive du champ d'application de l'article 296.

C'est ainsi que le 23 septembre 2004, la question de l'harmonisation des règles de passation des marchés d'armements et celle de l'interprétation de l'article 296 ont fait l'objet de la rédaction par la Direction générale Marché intérieur d'un « *Livre vert sur les acquisitions des équipements de défense* »<sup>15</sup>. Soulignant la nécessaire amélioration du cadre juridique existant<sup>16</sup>, sans toutefois remettre en cause l'article 296, la Commission européenne propose deux instruments, non exclusifs l'un de l'autre :

- un instrument non législatif : une communication interprétative sur l'usage de l'article 296 se limitant à clarifier les principes et les règles du cadre juridique existant afin d'en rendre la mise en oeuvre plus uniforme.
- un instrument législatif : une directive spécifique aux marchés de défense visant à établir des règles dans le domaine de la défense, s'appliquant aux contrats qui tombent dans le champ d'application *ratione materiae* de l'article 296, mais pour lesquels le recours à l'exception n'est pas justifié (dérogation à la libre circulation et à la libre concurrence). Cela concerne plus particulièrement les biens civils et les biens non destinés à des fins spécifiquement militaires, même s'ils sont achetés par les ministères de la Défense nationaux. Pour ces produits et équipements d'une importance moindre pour les intérêts des États en matière de sécurité, la Commission européenne entend désormais « *étudier les moyens de faire profiter ces marchés des avantages d'une plus grande ouverture* », via la création d'un ensemble de règles respectant les principes de transparence et de non-discrimination.

Les résultats du processus de consultation<sup>17</sup> mettent en évidence une convergence de vue des États membres concernant le constat du cloisonnement des marchés de défense et le besoin d'harmonisation et

---

<sup>15</sup> Il s'inscrit dans la droite ligne d'une communication sur les marchés publics publié en 1998 et dans laquelle il était question que les règles qui seraient applicables aux marchés publics dans le domaine des équipements de défense devraient prévoir des procédures d'appel à la concurrence dans la mesure du possible et devraient garantir la sécurité de l'approvisionnement.

<sup>16</sup> Constitué de la directive 2004/18/CE relative aux marchés publics et de l'article 296 du traité.

<sup>17</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement sur les résultats de la consultation ouverte par le Livre vert sur les marchés publics de la défense et les futures initiatives de la Commission, COM(2005)626, Bruxelles, 6 décembre 2005, 11 pages.

d'une plus grande transparence des pratiques d'acquisition. S'ils se montrent relativement réservés s'agissant de la publication d'une communication interprétative, l'opposition reste de mise concernant la rédaction d'une directive spécifique aux marchés de défense. Sur le long terme, la porte est laissée ouverte à une directive communautaire sur les segments du marché de la défense non concernés par l'article 296. Face aux positions de la France et du Royaume-Uni, la Commission s'est limitée à annoncer la publication en 2006 d'une « *Communication interprétative sur l'application de l'article 296 du traité dans le domaine des marchés publics de la défense* », tout en rappelant qu'une directive communautaire serait l'instrument le plus approprié pour coordonner les procédures nationales d'acquisition des biens (armes, munitions et matériel de guerre) et des services de défense.

Le 3 avril dernier, le lancement d'une nouvelle consultation<sup>18</sup> par la Direction Générale Entreprises et Industrie, centrée cette fois sur l'intérêt d'un instrument législatif de coordination des règles d'exportation applicables aux armements, illustre la détermination de la Commission européenne à lever un certain nombre d'obstacles aux échanges des produits de défense (équipements militaires, pièces de rechange et accessoires au sein de l'UE). Une proposition pourrait être rédigée d'ici la fin de l'année 2006 dans le cadre d'une communication générale sur le secteur de la défense. L'objectif de la Commission est d'accroître la sécurité d'approvisionnement pour les équipements militaires provenant d'autres États membres en facilitant leur libre circulation entre les pays de l'UE. Ces derniers pourraient, le cas échéant, aller jusqu'à abolir les autorisations individuelles pour les transferts intracommunautaires d'équipements de défense (exportation, importation et transit). Pour atteindre un tel niveau de confiance mutuelle, la Commission propose<sup>19</sup> d'établir des garanties en termes de protection de la sécurité nationale: établissement de contrôles aux frontières externes, organisation d'une traçabilité des transferts dans la Communauté et création d'un système de certification des entreprises travaillant pour la Défense. Ces mesures devraient permettre de limiter les risques liés à la réexportation en dehors de l'UE. Des contrôles spécifiques resteraient de mise pour les transferts jugés sensibles au regard de la sécurité nationale et les États conserveraient la possibilité de justifier de restrictions sur la base de l'article 296. Cependant, cela implique au préalable que les États membres s'entendent sur une liste de produits couverts et définissent les principes communs d'une politique d'exportation au niveau de l'UE.

Or, que ce soit pour l'harmonisation des règles de passation des marchés d'armements ou celles des règles d'exportation d'armement, les États

---

<sup>18</sup> Commission européenne, DG Entreprises et Industrie, *Document de consultation concernant la circulation intracommunautaire des produits liés à la défense des États membres*, Bruxelles, 21 mars 2006, 11 pages.

<sup>19</sup> Sur la base des conclusions du rapport UNISYS, *Transferts intracommunautaires de produits de défense*, Bruxelles, février 2005, 191 pages.

membres ont toujours privilégié l'établissement de codes de conduite en lieu et place d'un régime communautaire.

### **2.3. La création de codes de conduites et le cadre de l'Agence européenne de défense : limites et enjeux**

Ainsi, le 8 juin 1998, les États membres ont-ils adopté un « *Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements* »<sup>20</sup> dont l'ambition est de fixer des normes communes relatives à la promotion des principes de transparence et de responsabilité de la part des États exportateurs d'armement en matière de transferts vers les pays tiers et à l'harmonisation des politiques d'exportation des matériels de guerre. Le code prévoit un dispositif de notification et un mécanisme de consultation et d'échanges d'informations entre États membres. S'il représente une véritable avancée vers la définition de pratiques communes, il laisse toutefois à l'État exportateur le monopole de la décision finale.

Plus récemment, le 21 novembre 2005, les ministres de la Défense des 25 États membres ont adopté un « *Code de conduite sur les marchés de défense* »<sup>21</sup>. Cet outil intergouvernemental devrait être mieux à même, selon les responsables étatiques, de faire converger les pratiques d'acquisition tout en tenant compte des spécificités de l'armement et sans préjudice de l'article 296. Le code de conduite établit des principes et des modalités auxquels les États se conformeront sur une base volontaire à partir du mois de juillet 2006<sup>22</sup> :

- diffusion aux partenaires des informations sur les appels d'offres et sur l'attribution du marché (pour les contrats supérieurs à 1 million d'euro), par l'intermédiaire d'un bulletin électronique,
- diffusion des référentiels réglementaires nationaux et des processus de passation de marchés,
- création d'un système de vérification et de contrôle,
- transparence des critères d'admissibilité (prix, pertinence de l'offre, sécurité d'approvisionnement, etc.) et égalité de traitement,
- compétition recherchée tout au long de la chaîne contractuelle (sous-traitance).

Ni traité ni engagement formel, ces accords politiques non contraignants sont souvent adaptés a minima par les États, voire ignorés. Plus important

---

<sup>20</sup> Décision du Conseil de l'Union européenne, 8675/2/98 Rév.2, 8 juin 1998. Cet accord politique se fonde sur le cadre global fourni par huit critères définis par les gouvernements des États membres lors des Conseils européens de Luxembourg (28-29 juin 1991) et de Lisbonne (26-27 juin 1992) et destinés à introduire des principes éthiques dans le commerce des armes.

<sup>21</sup> « The Code of Conduct on Defence Procurement of the EU Member States participating in the European Defence Agency », Brussels, 21 November 2005.

<sup>22</sup> European Defence Agency, « EU government agree voluntary code for cross-border competition in defence equipment market », *Press Release*, Brussels, 21 November 2005.

encore, ils ne permettent pas de recours juridique en cas de non respect de leur engagement par les États membres.

Ces derniers font de l'Agence européenne de Défense (AED) le cadre privilégié de mise en œuvre et de suivi du nouveau « *code de conduite sur les marchés de défense* »<sup>23</sup>. Lors de sa création en juillet 2004, l'AED s'est en effet vue confier quatre domaines d'actions dont l'un concerne le « *renforcement de la base industrielle et technologique de défense et la création d'un marché européen des équipements de défense qui soit concurrentiel sur le plan international* »<sup>24</sup>. En dépit de ces déclarations d'intention, il est possible de s'interroger sur les moyens dont disposera l'AED pour porter cette initiative intergouvernementale. Les principaux États européens producteurs d'armement ne semblent pas prêts à transférer à l'Agence des compétences exercées jusqu'alors par leurs administrations et leurs services nationaux d'acquisition. Une délégation de leur pouvoir de décision n'est pas à l'ordre du jour. La faiblesse du budget de l'AED, destiné au lancement d'études et de projets de recherche multilatéraux, reflète également l'absence de consensus de ses États fondateurs sur le degré d'initiative et les marges de manœuvre laissés à cette nouvelle entité intergouvernementale.

Avec la multiplication d'implantations de filiales à l'étranger et la pénétration du capital des sociétés européennes par des investisseurs étrangers, l'internationalisation des entreprises travaillant pour la défense est effective. Les privatisations de grande ampleur, depuis la fin des années 1990, ont accéléré cette ouverture internationale. Dans ce contexte, la proposition de quelques acteurs politiques et industriels visant à la mise en place d'une « préférence communautaire » dans le secteur de l'armement semble peu susceptible d'aboutir. Absente du Traité instituant les Communautés européennes, cette notion est synonyme de protectionnisme pour nombre d'États membres. Le consensus n'est donc pas assez large pour être susceptible de fournir la base d'une réflexion sereine sur les moyens de maintenir la BITD en Europe. Il apparaît tout aussi inapproprié d'utiliser une grille de lecture entièrement libérale pour justifier l'ouverture des marchés publics de défense, au même titre que les marchés de biens traditionnels couverts par les règles de l'Organisation mondiale du commerce, enjeux industriels et enjeux de défense et de sécurité étant intrinsèquement liés.

La formalisation à l'échelle européenne d'une politique industrielle pour le secteur de la défense semble l'approche la plus appropriée. Seul l'établissement d'un dialogue constructif entre la Commission européenne, les capitales européennes, l'AED et les groupes industriels devrait permettre d'ouvrir de nouvelles perspectives sur la voie de la création d'un

---

<sup>23</sup> Les directeurs nationaux d'armement, réunis au sein du *Steering Board* de l'AED, ont convenu d'approfondir trois domaines concernés par le code de conduite : la sécurité de l'information, la sécurité d'approvisionnement et les offsets.

<sup>24</sup> *Action commune créant l'Agence européenne de Défense*, 2004/551/PESC du 12 juillet 2004, JOUE, 17 juillet 2004, L245/17-28.

cadre homogène de réglementations, oeuvrant à la fois en faveur d'une ouverture des marchés d'armement et d'une préservation sur le sol européen de capacités technologiques et industrielles nécessaires à l'élaboration des systèmes d'armements les plus stratégiques. C'est ainsi créer une « préférence communautaire » dans les faits, sans nécessairement devoir intégrer cette notion dans les textes. Une politique industrielle européenne volontariste devrait instaurer les bases d'un partenariat équilibré avec les États-Unis, car si le marché américain représente le premier marché de défense mondial, il est aussi l'un des plus protégé.

Lier politique industrielle de défense et politique de recherche représente également un enjeu majeur. En effet, des choix actuels en matière de priorités d'investissement de R&D, notamment dans le secteur de la défense, dépendront, sur le moyen et le long terme, le maintien ou non des positions industrielles européennes et du niveau de compétence et d'expertise des acteurs de la recherche. Il ne s'agit pas tant de soutenir tous azimuts l'ensemble des segments d'activités, que de définir en commun l'orientation des financements vers des technologies stratégiques. Cette concertation à l'échelle européenne, voire ces efforts d'investissements, auraient le mérite d'offrir une visibilité sur le long terme aux industriels européens et de crédibiliser la volonté des États de faire progresser l'Europe de la défense. Elle permettrait d'éviter une duplication des moyens et des activités de R&D et de favoriser et de soutenir les coopérations industrielles au sein de l'Union. Ainsi, au-delà d'une « dépendance mutuelle ». Il s'agit avant tout pour les États et les industriels de l'armement d'accepter l'idée d'une « interdépendance positive ».

Les opinions exprimées ici n'engagent que la responsabilité de leur auteur.