



UN *NEW DEAL* POUR LE MARCHÉ EUROPÉEN DE LA DÉFENSE ?

LA POSITION DE LA COMMISSION
EN VUE DU CONSEIL EUROPÉEN
DE DÉCEMBRE 2013

Quentin Genard et Sabine Sarraf



Les activités du GRIP sont soutenues
financièrement par

le Ministère de la Région wallonne,



Wallonie



le Ministère de la Communauté française,
le Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale (ACTIRIS),
le Ministère des Affaires étrangères du Luxembourg,
le Fonds Maribel Social

© Groupe de recherche et d'information
sur la paix et la sécurité (GRIP)
chaussée de Louvain, 467
B-1030 Bruxelles
Tél.: (32.2) 241.84.20
Fax: (32.2) 245.19.33
Courriel: admi@grip.org
Site Internet: www.grip.org

Le Groupe de recherche et d'information
sur la paix et la sécurité (GRIP)
est une association sans but lucratif.

SOMMAIRE

Introduction	5
1. L'évolution du rôle de la Commission: bref aperçu	6
2. Le «paquet défense» de 2007: un tremplin vers l'intégration des marchés	8
2.1. Les objectifs	8
2.2. Un bilan mitigé	8
3. Un contrôle renforcé des exemptions	10
4. Le renforcement de la BITD européenne	12
4.1. Qu'est-ce que la BITD européenne ?	12
4.2. Pourquoi est-elle stratégique ?	12
4.3. Comment la renforcer selon la Communication de 2013	13
5. Le financement de la R&D en matière de défense: faire mieux avec moins	15
5.1. Le début de la réflexion en matière de dualité de finalité	15
5.2. De 2007 à 2013, une période de transition	16
5.3. Le changement d'approche induit par la Communication de 2013	17
6. Un manque de vision politique et de cohérence	19
6.1. Existe-t-il un marché unique de défense ?	19
6.2. Devrait-on protéger le marché via une préférence communautaire ?	20
6.3. Pourquoi la Commission manque-t-elle de cohérence ?	21
7. Conclusions	23

*Notre gratitude va aux personnes
qui ont accepté de répondre à nos questions
et qui nous ont permis d'enrichir le présent
rapport des positions de différentes Directions
générales de la Commission, d'États membres
et d'opérateurs économiques actifs
dans le secteur de la défense et de la sécurité.*

INTRODUCTION

A l'occasion du Conseil européen de décembre 2012, les chefs d'États et de gouvernement des États membres de l'Union européenne ont annoncé leur volonté de « renforcer l'efficacité de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) en tant que contribution concrète de l'UE à la gestion de crises internationales »¹. Rendez-vous a été donné un an plus tard, afin de « fournir des orientations, notamment par la fixation de priorités et d'échéances, en vue d'assurer l'efficacité des efforts que déploie l'UE pour permettre à l'Europe de s'acquitter de ses responsabilités en matière de sécurité »². Beaucoup d'observateurs se sont réjouis de revoir apparaître la défense à l'agenda du Conseil européen. Il faut dire que le sujet fait chaque jour l'objet d'une plus grande attention au vu des tensions internationales. L'incapacité récurrente de l'Union européenne à agir – notamment sur les théâtres malien, libyen et syrien – nous rappelle l'état toujours embryonnaire de la PSDC.

Afin de poursuivre les objectifs annoncés lors du Sommet de 2012, la Haute-Représentante pour la politique étrangère de l'UE et la Commission européenne ont été invitées à présenter de nouvelles propositions, dans le cadre de leurs compétences respectives. C'est ainsi qu'en juillet 2013, la Commission a publié une Communication destinée à tracer la voie « Vers un secteur de la défense et de la sécurité plus compétitif et plus efficace »³. Celle-ci se veut ambitieuse, puisque la gardienne des Traités n'hésite pas à la présenter comme un véritable « new deal pour la défense européenne »⁴.

L'objet de ce rapport sera dès lors de déterminer dans quelle mesure cette Communication pourra donner l'impulsion nécessaire à une nouvelle structuration du marché européen de la défense et de la sécurité. Nous tenterons de faire le point sur les principaux apports et limites de ce document clé de la Commission, à la lumière des travaux qui ont déjà été menés en la matière et de façon prospective par rapport aux besoins à venir. Grâce aux nombreux entretiens effectués auprès d'experts et de professionnels du secteur de la défense et de la sécurité, ce rapport va au-delà d'une étude de contenu de la Communication de juillet et poursuit l'objectif d'analyser le plus exhaustivement possible les tenants et les aboutissants des politiques industrielles en la matière. Selon une lecture téléologique, il a semblé pertinent de traiter ce texte sous l'angle des quatre thématiques : les exemptions aux règles communautaires prévues par les traités européens, la Base industrielle et technologique de défense (BITD) européenne, le financement de la recherche et le développement (R&D) et la vision politique de la Commission.

Après avoir passé en revue comment la Commission a acquis une certaine compétence dans le domaine de la défense, ce rapport analyse brièvement les initiatives de l'exécutif européen adoptées en 2009 afin de renforcer les marchés de défense et de sécurité, pour enfin aborder les propositions inscrites dans la Communication de juillet 2013.

Les forces et faiblesses du texte seront mises en avant afin de répondre à la question de recherche. Un accent sera particulièrement mis sur la mise en œuvre concrète des mesures et sur le poids prépondérant des États dans le domaine de la défense.

1. Conseil européen, « Conclusions du Conseil européen des 13 et 14 décembre 2012 ». Bruxelles, 2012, point 21, p. 9.

2. Ibidem, p. 11.

3. Commission européenne, « Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Vers un secteur de la défense et de la sécurité plus compétitif et plus efficace ». Bruxelles, 2013, COM(2013) 542 final.

4. http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/defence/files/communication_defence_en.pdf

1. L'ÉVOLUTION DU RÔLE DE LA COMMISSION : BREF APERÇU

Dans un contexte de globalisation des menaces, où la frontière entre sécurité intérieure et extérieure est de plus en plus poreuse, l'Union européenne s'interroge sur le renforcement de son action en matière de défense et de sécurité. Le manque de dialogue entre les États dans l'élaboration des politiques nationales de défense est l'un des principaux motifs qui ont conduit les pouvoirs publics communautaires à se lancer dans cette voie.

Les engagements disparates, à la fois stratégiques et matériels, des États membres tiennent à la sensibilité des marchés exploités. Les marchés de défense pouvant être perçus comme les « *Garants de l'intégrité du territoire et de la sécurité nationale* »⁵, ils ont toujours été exclus du modèle communautaire.

Fort de ce constat, la Commission a présenté, en 2007, une nouvelle stratégie⁶ destinée à encourager l'eupéanisation de l'industrie de défense. Cette dynamique communautaire prônait la matérialisation voire la consolidation d'un marché européen de la défense encore « *trop fragmenté* » où la « *concurrence est trop faible* »⁷.

On distingue dès lors clairement une volonté politique des pouvoirs publics européens en faveur d'une libéralisation du marché européen des produits de défense et de sécurité. La dynamique communautaire vise en ce sens un double objectif : permettre aux pouvoirs publics de disposer de moyens régulateurs efficaces et d'assurer une autonomie stratégique à l'Union et à ses États membres.

Pour répondre à ces enjeux, les institutions communautaires ont, entre autre, établi un nouveau cadre réglementaire pour les marchés⁸ et les transferts intra-communautaires de produits de défense⁹. Ce corpus législatif, surnommé « *paquet défense* », a été présenté par la Commission en 2007. Il se compose de la Communication relative à la « *stratégie pour une industrie européenne de la défense plus forte et plus compétitive* » citée plus haut¹⁰, ainsi que deux propositions de directives, qui seront définitivement adoptées deux ans plus tard, en 2009. Ainsi, pour la première fois depuis la création des Communautés européennes, les marchés de défense et de sécurité sont considérés

5. Mampaey Luc, « L'armement de l'UE : bientôt un marché commun, à quand une politique ? » Note d'Analyse du GRIP, Bruxelles, 2004.

6. Commission européenne, « Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Stratégie pour une industrie européenne de la défense plus forte et plus compétitive ». Bruxelles, 2007, COM(2007) 764 final.

7. Graf Lambsdorff (A.), Rapport sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la coordination des procédures de passation de certains marchés publics de travaux, de fournitures et de services dans les domaines de la défense et de la sécurité [COM(2007)0766 — C6-0467/2007 — 2007/0280(COD)] du 13 janvier 2009, cité dans *le Parlement européen adopte le paquet défense à une large majorité*, 20 janvier 2009 : www.europarl.europa.eu

8. Directive 2009/81/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 relative à la coordination des procédures de passation de certains marchés de travaux, de fournitures et de services par des pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices dans les domaines de la défense et de la sécurité, et modifiant les directives 2004/17/CE et 2004/18/CE, JOUE n° L216 du 20 août 2009.

9. Directive 2009/43/CE du 6 mai 2009 du Parlement européen et du Conseil simplifiant les conditions de transferts de produits liés à la défense dans la Communauté, JOUE n° L 146 du 10 juin 2009.

10. Communication de la Commission, COM(2007) 764 final du 5 décembre 2007, relative à une stratégie pour une industrie européenne de la défense plus forte et plus compétitive, {SEC(2007) 1596} {SEC(2007) 1597}

dans un cadre réglementaire commun, prenant en compte les spécificités qui les caractérisent.

Dans la continuité avec les objectifs du « paquet défense », – une *Task force defense* a été initiée en 2011. Celle-ci s'articulait autour de trois thématiques principales : la politique industrielle, la recherche et l'innovation et le marché intérieur¹¹. L'aboutissement des travaux qui y ont été menés s'est concrétisé, le 24 juillet 2013, avec la publication de la nouvelle Communication relative à la compétitivité et l'efficacité des secteurs de la défense et de la sécurité.

La Communication de la Commission intitulée « *Vers une industrie de défense et de sécurité plus compétitive et efficace* »¹², est l'un des derniers textes remarquables en la matière. Pilotée par les Directions générales Marché intérieur et entreprise et Industrie, elle a bénéficié de l'expertise de l'ensemble des participants¹³ de la *Task force defense* mais également des conseils/de l'aide du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et de l'Agence européenne de défense (AED), tous deux pleinement associés aux travaux.

L'impulsion originale qui a abouti à la rédaction de ce texte est difficile à déterminer¹⁴. D'un côté, on peut supposer l'influence de certains États membres, qui ont expressément appelé à cette orientation des travaux institutionnels, à l'occasion du Conseil européen de 2012. De l'autre, on sait qu'une réflexion interne à la Commission a été entamée dès l'été 2012, afin d'améliorer le marché européen de la défense et de la sécurité¹⁵.

En tout état de cause, cette Communication est de circonstance. A l'heure où les coupes budgétaires sont de plus en plus contraignantes et que les équipements militaires répondent à des exigences technologiques de plus en plus élevées, l'institution communautaire s'est affirmée dans ses choix politiques et industriels de défense et de sécurité.

11. Pour plus d'informations, voir la page dédiée à la Task force sur le site de la DG entreprise et industrie : http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/defence/conference/index_en.htm

12. Communication de la Commission, COM(2013) 542 final du 24 juillet 2013 Vers un secteur de la défense et de la sécurité plus compétitif et efficace

13. C'est-à-dire différents services de la Commission, par exemple DG TRADE et DG COMP.

14. Entretiens.

15. Communication COM(2012) 417 final de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen relative à la politique industrielle en matière de sécurité – Plan d'action en faveur d'un secteur de la sécurité innovant et compétitif.

2. LE « PAQUET DÉFENSE » DE 2007 : UN TREMPLIN VERS L'INTÉGRATION DES MARCHÉS

Avant d'analyser les propositions de la Communication de 2013 destinées à améliorer l'intégration des marchés de défense, il convient de revenir brièvement sur les aboutissements du « paquet défense » de 2007, et notamment sur les deux directives qui ont été adoptées dans son sillage en 2009.

2.1. Les objectifs

Les deux directives issues du « paquet défense » de 2007 sont expressément référencées dans la Communication de la Commission de 2013. Elles représentent un tournant majeur dans l'eupéanisation et la libéralisation du marché de défense et sont d'ailleurs mentionnées au début du texte de la Communication, ce qui souligne leur importance¹⁶.

Qualifiés de « pierre angulaire » du marché européen de défense, ces textes ont vocation à étendre l'application des règles du marché commun aux produits de défense et de sécurité. Concrètement, elles visent à simplifier les procédures tenant à la publication des offres, à assurer le respect du principe de transparence dans la passation de marchés publics et à maintenir un niveau nécessaire de concurrence.

La **directive 2009/43**, tout d'abord, s'attache à la simplification des transferts intra-communautaires des produits de défense. Jusqu'alors, les procédures administratives nationales en vue de l'octroi de licences ou de certification pour le transfert d'équipements militaires vers un autre État membre étaient particulièrement lourdes. Cette nouvelle réglementation a donc permis d'harmoniser et de simplifier cette matrasse, afin de « créer un environnement favorable pour les entreprises européennes de l'armement, d'améliorer leur sécurité d'approvisionnement et de renforcer leur compétitivité au niveau international et leur coopération au niveau européen »¹⁷. La **directive 2009/81**, quant à elle, concerne la coordination des procédures de passation de certains marchés publics de défense et de sécurité. Ce texte a pour objectif d'encadrer les marchés de défense, en prenant en compte les contraintes économiques et politiques inhérentes.

2.2. Un bilan mitigé

Les directives 2009/43 et 2009/81 ont été transposées par l'ensemble des États membres, respectivement en 2011 et en 2013. Ces transpositions tardives – alors qu'elles étaient initialement prévues en 2009 – ne permettent pas d'en dresser aujourd'hui un bilan exhaustif. Néanmoins, quelques conclusions peuvent déjà être émises.

La **directive 2009/43**, relative à la simplification des transferts intra-communautaires, a correctement été transposée. Tous les recours en manquement relatifs à cette transposition ayant pu être introduits par la Commission ont désormais été arrêtés. On

16. Entretien.

17. Pour plus d'informations, Seniora Jihan, « Les transferts intra-communautaires des produits liés à la défense : un an de mise en œuvre de la directive », Note d'analyse, GRIP, 25 juin 2013 : <http://www.grip.org/fr/node/926>

remarquera cependant que son objectif, à savoir la simplification des transferts, n'est pas encore totalement satisfait. En effet, seulement une vingtaine de certifications ont été effectuées à ce jour sur CERTIDER¹⁸, le registre des entreprises de défense certifiées mis en place par la DG Entreprise et Industrie depuis l'adoption de la directive. Ce nombre est extrêmement bas lorsqu'on sait que la France compte, à elle seule, près de quatre mille PME de défense et de sécurité¹⁹.

Le principal facteur permettant d'expliquer l'insuccès de CERTIDER auprès des industriels de défense serait un manque d'information au sein des États membres. Pour y remédier, les effectifs de la DG Entreprises et Industries devraient être renforcés afin de promouvoir et communiquer, au niveau infra-étatique, sur l'importance des certifications²⁰.

La **directive 2009/81** concernant les procédures de passation de marchés publics de défense n'a été transposée qu'en mars 2013, ce qui ne permet pas de disposer d'un recul suffisant pour établir un premier bilan. On peut néanmoins mentionner ses principaux apports et notamment celui destiné à satisfaire l'ouverture des marchés aux PME. La directive 2009/81 a aligné ses seuils d'application sur ceux de la directive 2004/17 applicable aux secteurs spéciaux. A savoir le montant minimum que doit atteindre le marché pour pouvoir être régit par la directive. En s'alignant sur les marchés des secteurs spéciaux, le texte prévoit des seuils avec des montants planchers bien plus élevés que ceux consacrés par la directive 2004/18, qui prévalait jusqu'alors dans l'attribution des marchés de défense.

Cette évolution semble indiquer une volonté politique communautaire concrète mais cela ne peut suffire à créer un marché européen commun de la défense. Il appartient désormais aux États de changer leurs pratiques²¹. Dans ce cadre, on pense au maintien des régimes dérogatoires applicables en la matière qui sont, encore et toujours, l'un des plus grands motifs des distorsions de marché.

18. « Le registre des entreprises certifiées liées à la défense (CERTIDER) permet d'accéder de façon centralisée à des informations sur les entreprises certifiées au titre de la directive 2009/43/CE ». Le registre est accessible via le site de la DG Entreprise et Industrie au lien suivant : http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/defence/certider/index.cfm?fuseaction=certider_europa.homepage&lang=FR

19. Caillaud Dominique & Michel Jean, « Chronique industrie – août 2011 : Rapport sur les PME et la Défense », Alliance géostratégique, 12 août 2011 : <http://alliancegeostrategique.org/2011/08/12/chronique-industrie-aout-2011-rapport-sur-les-pme-et-la-defense>

20. Entretiens.

21. Entretiens.

3. UN CONTRÔLE RENFORCÉ DES EXEMPTIONS

La Communication de 2013 aborde la question des exemptions aux règles communautaires qui concernent le domaine de la défense. Inspirés par l'article XXI du *General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)* de 1947, les rédacteurs du Traité de Rome avaient introduit l'article 223 TCEE, afin d'exempter la production et le commerce de produits destinés à des fins spécifiquement militaires à l'application des règles communautaires. Plus de soixante années se sont écoulées et cette disposition reste toujours en vigueur, sous l'article 346 du Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE).

Le maintien de cette disposition, au fur et à mesure des révisions successives des traités constitutifs de l'Union, soutient l'hypothèse de son indispensabilité même si les institutions communautaires, la jurisprudence et la doctrine n'ont pas manqué de mettre en exergue ses ambiguïtés.

Dans sa Communication de 2013, la Commission a saisi l'opportunité d'insister, une fois encore, sur le besoin de renforcer le contrôle concernant les invocations – parfois abusives – de cet article par les États membres. Jusqu'à présent, les pouvoirs publics européens s'étaient prononcés de manière essentiellement transversale sur la problématique des exemptions. Cette fois, la Commission a choisi de la traiter plus particulièrement sous l'angle des aides d'État.

Le droit primaire de l'Union régit, au travers de l'**article 107 TFUE**, ces aides octroyées par les États membres à certaines entreprises ou secteurs de production. Selon ce texte, toute aide d'État est en principe prohibée, sauf exception prévue par le Traité.

Les aides étatiques en matière de défense doivent donc satisfaire cette disposition, sauf dans les hypothèses exceptionnelles de l'**article 346 TFUE**. La Commission, en tant que gardienne du Traité, n'a pas manqué l'opportunité d'évoquer la nécessité de surveiller le bon respect des réglementations en matière d'aides d'État au secteur de la défense dans sa Communication, afin que « *les dépenses publiques deviennent plus efficaces et mieux ciblées* »²².

En ce sens, l'exécutif européen rappelle que l'obligation de notifier les aides incombe aux États membres, sauf s'ils justifient la « nécessité et la proportion » de la non-notification à la lumière de l'article 346 TFUE. Évidemment, l'appréciation de la nécessité et de la proportionnalité d'une mesure contradictoire avec les règles communes du marché doit être strictement contrôlée. Dans son plan d'action, la Commission rappelle qu'elle s'assurera que toutes les conditions soient réunies.

Cette partie de la Communication n'a pas manqué de surprendre quelques acteurs de la BITD européenne²³. Il est vrai que les contentieux sur base de l'article 346 TFUE sont peu nombreux et rares sont les travaux ou études portant sur les aides étatiques dans le domaine de la défense. On peut légitimement s'interroger sur les motifs ayant conduit les rédacteurs de la Communication à y consacrer tout un paragraphe. Il faut

22. Communication de la Commission, COM(2013) 524 du 24 juillet 2013 relative à un secteur de la défense et de la sécurité plus compétitif et plus efficace.

23. Entretiens.

croire qu'ils n'ont eu pour objectif que de rappeler, aux États membres et aux industriels, qu'ils demeurent soumis, même en matière de défense, aux procédures des aides d'État malgré la sensibilité certaine de la matière.

La Commission est allée au maximum de son pouvoir d'action au sujet de l'article 346 TFUE²⁴. On ne saurait dès lors envisager sa modification, et encore moins sa suppression du Traité : les États tenant trop à cette disposition qu'ils envisagent comme une porte de sortie. Toutefois, il est indispensable que la Commission soit en mesure d'imposer des lignes directrices claires concernant l'application de cet article, afin d'éviter un accroissement du nombre de contentieux. Dans ce but, une Communication interprétative de l'**article 296 TCE** (devenu 346 TFUE) a été adoptée en 2006²⁵. Néanmoins, la portée des lignes directrices ainsi identifiées sera toujours à relativiser, dans la mesure où elles n'ont pas de valeur juridique contraignante²⁶.

Depuis la publication de la Communication interprétative de 2006, la jurisprudence à ce sujet s'est multipliée. On peut se réjouir qu'il y ait désormais plus de contentieux en la matière puisque cela illustre, selon nous, une évolution dans la manière d'aborder les exemptions autorisées par l'**article 346 TFUE**. En effet, le nombre grandissant de jurisprudence traduit, d'une part, un changement dans le comportement des États et des pouvoirs publics et, d'autre part, offre l'occasion au juge de l'Union de préciser le contour de cet article clé²⁷. Ce constat ne peut qu'encourager les pouvoirs publics européens à approfondir ultérieurement le développement de ces lignes directrices, qui ont démontré dans les faits leur utilité. En limitant l'article 346 TFUE aux cas exceptionnels, le marché européen de défense et de sécurité s'oriente vers un niveau d'intégration plus marqué. En effet, depuis l'adoption du « paquet défense », les passations de marchés sont de plus en plus soumises aux règles communautaires classiques, bien que les dérogations restent à ce jour encore importantes.

24. Entretiens.

25. Communication de la Commission, COM (2006) 779 final du 17 décembre 2006.

26. Entretiens.

27. Selon une jurisprudence constante CJCE, 9 décembre 1968, Salgoil. aff. 13/68

4. LE RENFORCEMENT DE LA BITD EUROPÉENNE

4.1. Qu'est-ce que la BITD européenne ?

La Base industrielle et technologique de défense (BITD) européenne se compose de l'ensemble des acteurs (industriels, centres de recherches, etc.) présents dans le secteur européen de la défense²⁸. Il en découle l'ensemble des capacités européennes de défense et de sécurité des États membres et de l'Union européenne. Il peut s'agir tant de produits finaux, prêts à l'usage, que de technologies clés spécifiques à l'exploitation industrielle du secteur. L'innovation technologique occupe, ici, une place primordiale. La BITD européenne contribue à la production de nombreuses technologies de pointe qui traduisent le potentiel d'innovation dont dispose l'Union et ses États membres. Elle agit par ailleurs sur de multiples domaines de production : naval, spatial, aéronautique ou encore terrestre.

La BITD européenne tient compte, outre des entreprises européennes, des sociétés étrangères établies sur le territoire de l'Union. Ces « vraies-fausse » entreprises européennes, comme les surnomme Jean-Pierre Maulny²⁹, présentent l'inconvénient de soustraire à l'Europe le bénéfice de ses engagements financiers, en plus de mettre à mal l'indépendance stratégique européenne. En effet, les droits d'usage sur les technologies développées par ces entreprises étrangères sont généralement cédés à l'État d'origine, à défaut de l'Union qui, en toute hypothèse, contribue aux programmes de recherche par l'octroi de crédits³⁰.

4.2. Pourquoi est-elle stratégique ?

La consolidation de la BITD européenne est une priorité pour les institutions communautaires. La Communication de juillet 2013 rappelle très clairement cet impératif. Il est nécessaire de « renforcer les capacités militaires en Europe et la capacité de l'UE à agir de façon autonome »³¹. La BITD européenne doit être compétitive et effective, afin d'assurer une indépendance stratégique de l'Union face au reste du monde³². Il est intéressant de constater que l'indépendance stratégique européenne passe, selon la Commission, par une industrie plus efficiente et non par la mise en place de barrières protectionnistes.

Dans ce cadre, l'europanisation des BITD nationales est indispensable. On peut expliquer cette nécessité en trois points. *Tout d'abord*, l'efficacité de la productivité industrielle doit s'adapter à la conjoncture économique très contraignante. Les États doivent faire face à de conséquentes contractions budgétaires alors que, dans un même temps, on observe un accroissement des coûts de conception et de maintien en

28. Pour plus d'informations voir Hélène Masson (ed.), Christian Mölling, Keith Hartley, Martin Lundmark, Krzysztof Soloch, « Defining the 'European Defence Technological and Industrial base': Debates & Dilemmas (I) », FRS, note n°23/13.

29. Jean-Pierre Maulny est Directeur adjoint de l'Institut des Relations Internationales et Stratégiques (IRIS) à Paris. Il est en charge des problématiques liées aux politiques de défense, à l'OTAN et à l'industrie d'armement.

30. Maulny Jean-Pierre, La communication de la Commission européenne sur le secteur de la défense et de la sécurité : vers une définition d'une BITDE stratégique, Les notes de l'IRIS, septembre 2013, p. 5.

31. Communication COM(2013) 542 final de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 24 juillet 2013, p. 1.

32. Entretiens.

conditions opérationnelles des produits militaires et sensibles. *Ensuite*, l'europanisation des BITD nationales présenterait l'avantage de réduire le nombre de duplications et de facto les dépenses inutiles – il existe par exemple actuellement seize types de frégates pour l'ensemble du territoire de l'Union³³. *Enfin*, l'europanisation des BITD nationales encouragerait la production d'équipements militaires interopérables afin de mener plus efficacement des actions s'inscrivant dans le cadre multilatéral de la PSDC³⁴.

Cette europanisation des capacités militaires est d'ores et déjà en cours. Les quelques fusions-acquisitions qui ont eu lieu entre industriels européens au tournant des années 2000³⁵, l'évolution législative européenne visant à libéraliser les marchés de défense et de sécurité³⁶ ou encore la mise en place de l'Agence européenne de défense (AED) témoignent d'une réelle volonté politique dans ce domaine. Le processus ainsi lancé reste néanmoins encore trop lent : on oserait aspirer à un peu plus d'ambition.

4.3. Comment la renforcer selon la Communication de 2013

La Commission envisage deux angles d'action pour renforcer la BITD européenne. Le premier consiste à assurer un niveau de compétitivité efficient. Le second concerne des mesures de soutien aux Petites et Moyennes Entreprises³⁷ (PME) établies sur le territoire de l'Union et agissant sur le marché international de la défense³⁸.

La compétitivité est un impératif transversal de la Communication puisqu'elle apparaît comme la condition *sine qua non* à la consolidation de la BITD européenne³⁹. Celle-ci doit être préservée pour plusieurs motifs : la croissance et l'emploi, l'intégration européenne et surtout, l'autonomie stratégique. A cette fin, la Commission entend se focaliser sur l'adoption de normes dites hybrides. Cette idée, lancée conjointement avec l'AED en 2012, consiste à développer des normes applicables aux biens à double usage, c'est-à-dire, pouvant avoir une utilisation tant civile que militaire. La normalisation hybride présenterait notamment des avantages d'ordre financier pour les entreprises et faciliterait l'interopérabilité des équipements. Trop souvent, lors de missions militaires menées dans le cadre de la PSDC, le problème de l'interopérabilité des moyens mis à disposition par les États membres s'est posé à l'UE, notamment pour ce qui concerne les matériels de Communication.

33. « Assurer la compétitivité du secteur européen de la défense », le 24 juillet 2013 : http://ec.europa.eu/news/external_relations/130724_fr.htm

34. <TitreType>Projet d'avis </TitreType> <CommissionResp>de la commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie </CommissionResp><CommissionInt>à l'intention de la commission des affaires étrangères </CommissionInt><Titre>sur la base technologique et industrielle de la défense européenne </Titre><DocRef>(2013/2125(INI)), 18 août 2013, p. 5. </DocRef>

35. Par exemple BAE Systems issu de la fusion de British Aerospace et de Marconi Electronic Systems en novembre 1999 ou EADS issu de la fusion de DASA, Aérospatial-Matra et CASA en juillet 2000.

36. On pense ici aux directives du « paquet défense » : directive 2009/81/CE du Parlement et du Conseil du 13 juillet 2009 relative à la coordination des procédures de passation de certains marchés de travaux, de fournitures et de services par des pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices dans les domaines de la défense et de la sécurité, et modifiant les directives 2004/17/CE et 2004/18/CE, JOUE n° L216 du 20 août 2009 et directive 2009/43/CE du 6 mai 2009 du Parlement européen et du Conseil simplifiant les conditions de transferts de produits liés à la défense dans la Communauté, JOUE n° L 146 du 10 juin 2009.

37. Les PME se caractérisent selon un critère d'effectif (moins de 250 employés) et un critère financier (moins de 50 millions d'euros de chiffre d'affaires). Le second critère a été intégré par la recommandation n° 96/280/CE du 3 avril 1996 modifiée par la recommandation n° 2003/361/CE du 6 mai 2003.

38. Communication COM(2013) 542 final de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions, relative à un secteur de la défense et de la sécurité plus compétitif et plus efficace, p. 5.

39. Ibid. p. 8.

Jusqu'en 2012, il n'existait pas de normes spécifiques pour les biens à double usage, ceux-ci étant uniquement soumis à des normes relevant de la sphère civile. Une pratique qui a montré ses limites puisque les normes civiles ne sont pas forcément adaptées à la dimension militaire des produits à double usage.

Les « normes hybrides » ne concernent en revanche pas les produits spécifiquement militaires, qui restent normalisés nationalement. La Commission, malgré l'absence de pouvoir d'initiative sur la question, encourage vivement les États membres à élaborer des normes communes pour les équipements de défense. Dans le but de favoriser les réponses matérielles aux besoins définis comme communs, tout en préservant la sécurité des informations sensibles ou classifiées.

En ce qui concerne le rôle des PME, la Commission rappelle l'intérêt d'ouvrir les marchés publics aux plus petites structures pour stimuler la compétitivité et l'innovation mais aussi assurer la sécurité d'approvisionnement. Cette initiative n'est pas récente puisqu'elle avait déjà été évoquée à l'occasion du « paquet défense » de la Commission en 2007. Pourtant, les PME apparaissent toujours tel « un spectre qui hante l'Europe ». Les grosses firmes persistent à adopter un comportement monopolistique sur le marché alors que l'implication des PME reste encofetimide. Pour certains, cela s'expliquerait par un manque d'information à l'échelle nationale⁴⁰. Bien évidemment, les directives du paquet défense n'ayant été que récemment transposées par l'ensemble des États membres, il est encore trop tôt pour comprendre l'impact qu'elles auront sur la capacité des PME à participer aux marchés publics. En attendant, la Commission insiste sur la création de *clusters*⁴¹ qui peuvent être définis comme « *un regroupement d'acteurs appartenant à une même chaîne de valeur* »⁴². L'intérêt de promouvoir les *clusters* reposerait sur une étroite coopération entre les entreprises ayant vocation à diversifier les marchés, et donc à leur apporter une valeur ajoutée sur la scène internationale de l'industrie. La création de *clusters* peut en effet s'avérer efficace afin de protéger le savoir-faire technologique européen. On considère néanmoins qu'il est prioritaire de définir les besoins concrets de la défense européenne, ainsi que le degré et la nature de l'intégration souhaitée, avant de sponsoriser de tels moteurs de l'innovation.

40. Entretien.

41. Communication COM(2013) 542 final, op. cit., pp. 10 et 11.

42. Chesnel Solène, Mohlo Jérémie, Morteau Hélène, Raimbeau Florian, « Les *clusters* ou districts industriels du domaine culturel et médiatique : revue du savoir économique et questionnement », Dominique Sagot-Duvaurox (dir.), Granem, p. 5.

5. LE FINANCEMENT DE LA R&D EN MATIÈRE DE DÉFENSE : FAIRE MIEUX AVEC MOINS

5.1. Le début de la réflexion en matière de dualité de finalité

L'approche de la Commission en matière de financement de la recherche et du développement (R&D) peut être résumée en un mot : dualité. Celle-ci prévoit la création de synergies entre les différents domaines financés (civil, de sécurité et de défense). D'après le texte de la Communication, la crise économique a rendu son intervention encore plus nécessaire. La Commission souligne en effet que les investissements dans la recherche-développement en matière de défense ont chuté de 14% entre 2006 et 2010 pour atteindre neuf milliards d'euros alors que les budgets globaux ont diminués de 3.5%⁴³. La Commission n'indique toutefois pas si cette diminution, qui en réalité pourrait être encore plus importante, concerne les investissements du secteur public uniquement ou aussi du secteur privé.

La réflexion relative à la possibilité de financer indirectement, à travers des budgets communautaires, la R&D dans le domaine de la défense remonte à 2003. A cette époque, le Commissaire pour la Recherche avait exprimé ce qui deviendra par la suite le leitmotiv d'une telle politique : « *L'Europe paye très cher la séparation artificielle, et exclusive-ment européenne, entre la recherche civile et militaire* »⁴⁴. La vision de la Commission avait été ensuite explicitée dans une Communication de la même année⁴⁵ qui mettait l'accent sur les bénéfices dont pourrait jouir le secteur civil suite à un transfert, depuis le secteur militaire, de certaines technologies⁴⁶. Dans une autre Communication de 2004, la Commission avait en outre présenté la recherche en matière de défense comme étant le domaine « qui contribuera à combler l'écart actuel entre la recherche civile générique (soutenue par les programmes-cadres communautaires) et les programmes nationaux et intergouvernementaux axés sur les besoins en matière de défense »⁴⁷.

C'est ainsi que l'exécutif européen a mis en place en 2004 une première *action préparatoire*, dans le but d'identifier une plus-value communautaire dans le domaine de la sécurité et d'identifier les questions essentielles devant être examinées dans un programme de recherche inhérent⁴⁸. Cette action a toutefois été séparée des programmes de recherches classiques de l'Union européenne, comme le programme-cadre, car elle a bénéficié d'une ligne budgétaire indépendante assurant son financement entre 2004 et 2006.

43. Communication COM(2013) 542 final, p. 3.

44. Communiqué de presse Europa, « Les leaders industriels européens et les responsables politiques de l'UE se réunissent pour organiser la recherche en matière de sécurité », IP/03/1351, Bruxelles, 07 octobre 2003 : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-03-1351_fr.htm

45. Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions – Défense européenne – questions liées à l'industrie et au marché - Vers une politique de l'Union européenne en matière d'équipements de défense*, COM(2003) 113 final, Bruxelles, 2003.

46. *Ibid.*, p. 11.

47. Commission européenne, *Communication de la Commission concernant la mise en œuvre de l'action préparatoire pour le renforcement du potentiel de l'industrie européenne en matière de recherche sur la sécurité. Vers un programme de promotion de la sécurité européenne par la recherche et la technologie*, COM(2004) 72 final, Bruxelles, 3 février 2004, p. 5.

48. Commission européenne, *Communication de la Commission concernant la mise en œuvre de l'action préparatoire pour le renforcement du potentiel de l'industrie européenne en matière de recherche sur la sécurité. Vers un programme de promotion de la sécurité européenne par la recherche et la technologie*, COM(2004) 72 final, Bruxelles, 2004.

L'année suivante, le septième programme-cadre (2007-2013) a finalement intégré, pour la première fois, un axe de recherche sur la « sécurité »⁴⁹ d'1,3 milliard d'euros sur un total de 53.2 milliards. Celui-ci avait pour objectif de « *développer les technologies et les connaissances qui permettront de constituer les capacités nécessaires en vue de garantir la sécurité des citoyens face aux menaces* »⁵⁰. A ce stade toutefois, la dualité de finalité sécuritaire et militaire continuait à être perçue comme un facteur de complication, car le programme-cadre ne visait à financer que de la recherche civile, à l'exclusion donc de celle militaire. Dès lors, lorsqu'il était confronté à un bien ou une technologie à double usage, le programme-cadre de 2007-2013 disposait qu' « *une étroite coordination avec les activités de l'Agence européenne de défense sera nécessaire pour garantir la complémentarité* »⁵¹. Toutefois, les observateurs ont pu constater que les recherches menées dans ce contexte pouvaient avoir des retombées dans le domaine militaire, même si celles-ci n'étaient initialement pas prévues⁵².

5.2. De 2007 à 2013, une période de transition

En 2007, la Commission adopte la Communication sur le « paquet défense » examinée précédemment⁵³. A partir de ce texte toutefois, on ne peut encore conclure que l'adoption d'une approche commune pour la recherche civile et militaire constituait une priorité pour la Direction générale Entreprises et Industrie, autrice du texte. La partie consacrée à la mutualisation des investissements dans la R&D faisait partie d'un ensemble plus vaste de « politiques visant à améliorer la coordination générale ». Il s'agissait d'actions diverses qui ne présentaient guère de fil rouge et la dualité de finalité était loin d'y occuper une place centrale. De plus, la seule application concrète dégagée de ce principe d'action était la recherche de synergies potentielles entre les programmes financés par le volet sur la sécurité du septième programme-cadre et les activités impliquant l'Agence européenne de défense (AED)⁵⁴. Jusqu'en 2013, l'approche adoptée était donc *a minima* en ne proposant qu'un timide début de dialogue entre les programmes de recherche.

En évaluant les aboutissements depuis 2007, la Communication de la Commission de juillet 2013 note que, malgré ses limites et ambiguïtés, l'approche adoptée a en réalité porté ses fruits, notamment dans la surveillance maritime ainsi que dans le domaine des produits et technologies nucléaires, chimiques, biologiques et radiologiques. La nouvelle Communication souhaite donc mettre en place une Action préparatoire pour la recherche liée à la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) sur le modèle de celle mise en place autour du thème de la sécurité en 2004. Cela implique un budget limité qui se situe hors des programmes traditionnels de financement⁵⁵. L'expérience

49. Article 2, 1., i) de la Décision no 1982/2006/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 relative au septième programme-cadre de la Communauté européenne pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration (2007-2013), *J.O. L 412*, 30 décembre 2006, p. 1 et s.

50. Point 10 de l'annexe I de la Décision no 1982/2006/CE.

51. *Ibid.*

52. Jean-Bartélemy Maris, *La structuration du marché européen de l'armement*, Paris, L'Harmattan, 2012, p. 326.

53. Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions - Stratégie pour une industrie européenne de la défense plus forte et plus compétitive*, COM(2007) 764 final, Bruxelles, 2007.

54. L'Agence européenne de défense (AED) a été fondée en 2004 avec comme mission de supporter la volonté du Conseil et des États membres de renforcer les capacités de défense de l'Union européenne.

55. Hélène Masson, « Quand le binôme Commission européenne / industries de défense et de l'aéronautique passe

du domaine de la sécurité nous apprend que c'est le meilleur moyen afin de préparer l'intégration du thème au sein du nouveau programme-cadre de financement de la recherche (2014-2020) : Horizon 2020.

Le texte précise également les objectifs que les programmes de financement de la recherche et du développement doivent poursuivre. Il insiste sur le renforcement des synergies entre les programmes de recherche et les stratégies, de sécurité ou économiques, plus globales, comme la stratégie sur la cyber-sécurité ou la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive. La référence, explicite, à un texte de développement économique comme la stratégie Europe 2020 démontre bien la volonté de la Commission de renforcer les liens entre différents secteurs d'activités.

A ce titre, certains secteurs sont déjà identifiés comme potentiellement porteurs de progrès, à la fois dans les domaines civil et militaire. C'est par exemple le cas pour les technologies clés génériques, à savoir des technologies de haut-niveau⁵⁶ qui possèdent un potentiel de croissance « formidable » pour reprendre l'expression de la Commission⁵⁷, et les actions portant sur la recherche d'une société plus sûre. La Communication vise également des domaines dans lesquels le côté dual des retombées est encore plus évident comme les drones.

5.3. Le changement d'approche induit par la Communication de 2013

La récente Communication annonce clairement son intention dès l'amorce du texte en précisant que : « *l'objectif visé est, en particulier, de tirer parti des synergies et des interactions mutuellement bénéfiques découlant de la porosité croissante de la ligne de démarcation entre défense et sécurité, ainsi qu'entre les sphères civile et militaire* »⁵⁸. Il ne s'agit pas de modifier les programmes qui seront financés mais bien de chercher à maximiser leur utilité réelle en recherchant systématiquement des synergies. Il s'agit également de répondre aux réalités du tissu industriel car il n'existe en effet que de très rares entreprises actives uniquement dans le domaine de la défense. La plupart ont développé un volet sécuritaire ou civil plus ou moins important, tant parce que cela les priverait d'une source de financement que parce que les activités industrielles dans le secteur de la défense sont connotées négativement.

La Communication de 2013 montre ainsi que la Commission a modifié son approche. Cette inflexion est visible à travers deux éléments principaux. Le premier est le recentrage autour des biens et technologies à double usage. La dualité de finalité se retrouve maintenant au cœur du texte, bénéficie de propositions d'application concrètes et peut même être qualifiée de transversale car elle est présente dans d'autres domaines. En effet, la coexistence des applications civile et militaire apparaît comme étant

outre la frilosité étatique ? », *Annuaire Stratégique et Militaire* : <http://www.frstrategie.org/barreCompetences/DE-Find/doc/articleagence.pdf>

56. On citera plus précisément la microélectronique et la nanoélectronique, les matériaux avancés, la biotechnologie industrielle, la photonique, la nanotechnologie et les systèmes avancés de fabrication.

57. « Exploiter le formidable potentiel des technologies clés génériques au service de l'emploi », *Magazine Entreprises et Industrie de la Commission Européenne*, 15 mai 2013 : http://ec.europa.eu/enterprise/magazine/articles/sustainable-industry-innovation/article_11077_fr.htm

58. Commission européenne, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions – Towards a more competitive and efficient defense and security market*, COM(2013) 542 final, Bruxelles, 2013, p. 4.

la ligne de force d'autres secteurs comme le développement des capacités sécuritaires européennes⁵⁹ ou encore d'une politique spatiale⁶⁰.

Le deuxième changement tient au sens du transfert des technologies. Jusqu'à présent, la Commission a toujours valorisé les investissements dans le domaine de la défense réalisés par les États membres, par les retombées positives que ceux-ci pouvaient avoir pour le domaine civil. C'est maintenant le sens inverse de transfert des technologies qui est considéré : les investissements dans le domaine civil peuvent impacter positivement la recherche militaire. La Commission juge toutefois utile de rappeler que les transferts de technologies militaires ne doivent pas cesser. C'est un élément positif, et une approche que l'on peut espérer plus fructueuse, car la Commission semble avoir adopté une approche contre-intuitive, qui n'est « ni simple, ni naturelle »⁶¹, du sens du transfert des technologies jusqu'à présent. Jean-Barthélemy Maris⁶² souligne que les plus beaux exemples de succès industriels sont tirés d'un transfert de technologie du domaine civil vers le militaire (le secteur spatial en constituant un exemple). Un transfert de technologies du domaine militaire vers le domaine civil semble plus délicat, en tout cas en Europe. Il souligne en effet quatre difficultés inhérentes à cette démarche :

- La nécessité de trouver un partenaire civil ;
- L'adaptation des techniques de production à des standards commerciaux ;
- L'adaptation des modes de fonctionnement à une approche civile de la commercialisation, notamment via la modification selon les retours tirés des usages ;
- L'acquisition d'une capacité d'investissement initiale significative.

59. « La Commission travaillera avec le SEAE à l'évaluation conjointe des besoins en matière de capacités à double usage aux fins des politiques de sécurité et de défense de l'UE », COM(2013) 542 final, p. 13.

60. « Toutefois, contrairement à ce qui se passe dans tous les pays actifs dans l'espace, il n'existe dans l'UE aucun lien structurel entre les activités spatiales civiles et militaires. Ce cloisonnement a un coût politique et économique que l'Europe ne peut plus supporter », COM(2013) 542 final, p. 14.

61. Jean-Barthélemy Maris, *op. cit.*, p. 324.

62. Jean-Barthélemy Maris est docteur en droit de l'université de Toulouse-1 Capitole. Il est actuellement élève avocat à l'École de Formation professionnelle des Barreaux de la Cour d'Appel de Paris.

6. UN MANQUE DE VISION POLITIQUE ET DE COHÉRENCE

La Communication de 2013 de la Commission ne laisse pas transparaître de vision politique claire du marché européen de la défense et de la sécurité. Le texte ne permet en effet pas d'identifier l'orientation que la Commission souhaiterait suivre pour un certain nombre de questions fondamentales, telles que la place du marché de défense vis-à-vis du marché commun ou la protection de ce marché par une préférence communautaire. Or, il est impossible de construire un marché européen sans répondre à des questions aussi déterminantes.

6.1. Existe-t-il un marché unique de défense ?

Le premier choix à faire concerne la place du marché européen de la défense et de la sécurité par rapport au marché unique. Le vocabulaire utilisé par la Commission n'est pas toujours clair, faisant parfois référence à un « marché unique de défense »⁶³, parfois au marché unique dont la défense ne serait qu'un secteur⁶⁴. A première vue, le texte semble donc à double sens mais il peut également s'agir d'une simple imprécision terminologique comme il s'en glisse parfois quand un document doit être traduit en de multiples langues.

L'analyse des instruments disponibles dans le cadre des différentes politiques pertinentes de la Commission permet d'identifier certaines différences. D'une part, la Direction générale Concurrence de la Commission ne dispose pas de règles spécifiques au secteur de la défense. Ce sont donc les règles générales de concurrence qui seraient applicables.

A l'inverse, les actions mises en place par les Directions générales Marché intérieur et Entreprise et Industrie tendent à montrer que le secteur de la défense doit faire l'objet d'une attention particulière avec des mesures spécifiques (notamment la sécurité de l'approvisionnement, les domaines spatiaux et aériens et la sécurité énergétique). En effet, et même si cela va à l'encontre du discours officiel de la Commission⁶⁵, la thèse selon laquelle le marché de la défense et de la sécurité en Europe représente un marché différent du marché unique reste, selon nous, pertinente, notamment parce que ce marché :

- Est structuré autour de textes de base qui sont différents de ceux du marché unique (les directives du paquet défense précisent qu'elles participent à « l'établissement progressif d'un marché européen des équipements de défense »⁶⁶ ;
- Dispose de programmes de financement de la recherche et du développement particuliers ;
- Se situe souvent à la marge de la libre circulation des marchandises au sein de l'Union européenne ;

63. Voir par exemple COM(2013) 542 final, p. 4. On va également retrouver des expressions comme « marché intérieur de la défense et de la sécurité » (*ibid.*, p. 5)

64. COM(2013) 542 final, p. 7.

65. Entretiens.

66. Considérant n°2 de la directive 2009/81.

- Fait l'objet d'imprécisions sémantiques de la part de la Commission comme il a déjà été précisé.

6.2. Devrait-on protéger le marché via une préférence communautaire ?

La Commission dispose également de la possibilité de protéger l'indépendance stratégique de l'Union européenne et de ses États membres en instaurant une préférence communautaire. Celle-ci existe déjà en droit communautaire car elle a d'abord été inscrite dans le Traité de Rome (article 44.2 TCEE) pour le domaine agricole. Elle est ensuite disparue du Traité mais se retrouve inscrite dans une déclaration annexée au Traité d'Amsterdam (déclaration n° 14 relative à l'abrogation de l'article 44 du Traité CE) qui prévoit qu'un tel principe continue à être appliqué par la Cour de justice, même s'il n'apparaît plus dans le droit primaire. La jurisprudence de l'Union justement ne s'oppose pas à la préférence communautaire puisqu'elle énonce qu' : « *il est constant que la 'préférence communautaire' est une des considérations à caractère politique sur lesquelles les institutions communautaires se sont fondées lors de l'adoption de régimes d'échanges avec des pays tiers* »⁶⁷. Évidemment, il faut s'assurer qu'il y ait une volonté politique en soutien de ce principe. Certains pays conservent en effet des liens forts avec des fournisseurs non-européens. Une solidarité économique qui augure souvent de bonnes relations, ou des relations « privilégiées », avec ces pays tiers. À l'inverse, d'autres pays, comme la France, soutiennent ardemment le principe d'une préférence communautaire qui se retrouve ainsi inscrite dans le texte de transposition des directives du paquet défense⁶⁸.

Un des moyens de mettre en œuvre ce principe sans passer par un cadre juridique trop contraignant serait l'adoption formelle du principe d'opérateur économique européen de défense (OEED). Il s'agit d'une proposition française faite dans le cadre des travaux de la *Task force* de la Commission. Comme le souligne un ambassadeur français, l'intention de la France est de définir un cœur industriel qui bénéficierait d'un traitement privilégié en matière de financement⁶⁹ :

Ces entités pourraient être définies sur différents critères comme ceux de l'emploi, du lieu de production, de la maîtrise technologique ou du centre décisionnel. Ils devraient pouvoir bénéficier d'un soutien ciblé et spécifique, notamment au travers des politiques de l'UE. Il serait ainsi plus facile de les ancrer dans l'UE, afin de maintenir les compétences critiques et les capacités industrielles stratégiques au niveau européen.

Jean-Pierre Maulny, dans une note publiée le 9 septembre 2013⁷⁰, propose une autre approche des OEED qui reposerait sur une définition stratégique de la BITD européenne. Selon lui, les technologies peuvent être classées sur base de leur contribution à l'autonomie stratégique européenne, selon quatre catégories :

67. Cour de justice des Communautés européennes, *Royaume d'Espagne contre Conseil de l'Union européenne*, Affaire C-342/03, Recueil 2005, p. 1994.

68. C'est ainsi que l'article 37-2 de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics prévoit la possibilité pour le pouvoir adjudicateur de fermer un marché public de défense ou de sécurité à un opérateur économique ressortissant tiers à l'Union européenne.

69. Jérôme Bonnafont, « Allocution de Monsieur Jérôme Bonnafont, ambassadeur de France en Espagne, à l'occasion de la clôture de la 1^{ère} journée de l'industrie de Défense, Institut français de Madrid, 23 mai 2013 : http://www.ambafrance-es.org/france_espagne/IMG/pdf/Discours_Ambassadeur-12.pdf, p. 3.

70. Jean-Pierre Maulny, *op. cit.*

- Les « technologies de souveraineté » qui continueraient de relever de l'article 346 TFUE (et dont l'acception serait réduite au maximum) ;
- La BITD stratégique européenne que mettrait en œuvre les OEED afin de garantir l'indépendance stratégique européenne. Ces technologies relèvent de la directive 2009/81 ;
- Les équipements et technologies « militaires et non stratégiques » pour lesquels la directive 2009/81 s'appliquerait également mais où les opérateurs économiques ne doivent pas relever de la catégorie des OEED ;
- Les équipements pour lesquels un recours à la directive 2009/81 n'est pas nécessaire et pour lesquels les directives de 2004 sur la passation des marchés publics « classiques » et « secteurs spéciaux » trouvent à s'appliquer⁷¹.

Si un tel schéma est très séduisant théoriquement, la réalité du terrain le rend extrêmement difficile à appliquer. Les complications déjà connues quant à l'invocation de l'article 346 TFUE se trouveraient ici exacerbées. On entend par cela que les États membres, dans le but de maintenir en toute légalité des pratiques protectionnistes, puissent à volonté qualifier de « stratégiques », des équipements qui dans les faits ne le seraient pas. L'aspect stratégique d'un équipement reposant sur l'existence ou non d'informations classifiées s'apprécie nationalement⁷². Il y a donc un fort risque pour que la classification proposée se fasse essentiellement sur base des intérêts économiques nationaux et non en faveur d'une indépendance stratégique européenne. Par ailleurs, officialiser une telle segmentation des marchés de défense et de sécurité supposerait d'accroître le nombre de procédures, ce qui va à l'encontre de l'objectif de la directive 2009/81. Afin de dépasser cette division artificielle et de rendre la classification la plus conformes possibles aux intérêts économiques nationaux de chaque État membre, l'une des pistes envisagées pourrait être d'appliquer le principe d'OEED à l'ensemble des équipements régis par la directive 2009/81.

6.3. Pourquoi la Commission manque-t-elle de cohérence ?

Le manque de cohérence de la Commission n'est probablement pas à imputer à l'absence de bonne volonté. Dans beaucoup de domaines, la Communication donne l'impression que l'exécutif européen est allé au bout de ses possibilités légales. Les complexités institutionnelles et administratives représentent toutefois un obstacle à la définition d'un cadre d'action cohérent. La Communication de 2013 est le fruit d'un mandat donné à la Commission afin que celle-ci se penche sur la nécessité de créer un marché de la défense et sur la promotion de la BITD. Le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) a, quant à lui, été chargé de discuter des aspects stratégiques et capacitaires de l'Europe de la défense. On peut s'étonner de ce découplage entre les fins et les moyens et surtout de l'ordre dans lequel la réflexion s'est opérée.

En effet, la Communication de 2013, qui se focalise sur les moyens d'action, a été publiée avant l'adoption de la contribution du SEAE au Conseil de décembre. Étant donné la répartition des compétences, on peut s'attendre à ce que cette dernière mette en avant le contexte stratégique global actuel et développe des propositions afin

71. Jean-Pierre Maulny, *op. cit.*, p. 6-8.

72. Directive 2009/81/CE, *op. cit.*, article 1.

d'améliorer l'action européenne sur la scène extérieure. Le document du SEAE consacre une partie importante sur le développement des capacités européennes, le développement d'une BITD européenne plus compétitive et le financement de la recherche et de la technologie en intensifiant notamment les synergies entre les domaines d'action. Le texte rédigé par les services du Haut-Représentant propose donc une approche plus globale de la thématique, quitte à intervenir sur les compétences réservées à la Commission. De plus, celui-ci présentant une approche stratégique plus importante (en instant notamment sur la dimension de prévention des conflits), il forme un ensemble cohérent, permettant le calibrage des actions sur la BITD en fonction des objectifs européens en la matière.

Le rapport du SEAE et la Communication de la Commission ne peuvent pas former un ensemble cohérent dans une telle configuration. Une telle situation limite fortement la marge de manœuvre des institutions communautaires au profit du Conseil européen. La volonté de ce dernier paraît à ce titre clair : les chefs d'État et de gouvernement souhaitent garder la main afin de pouvoir réaliser les arbitrages qu'ils estiment les plus conformes à leur intérêt en fin de parcours, au détriment, le cas échéant, de la cohérence du projet plus global incarné par l'Europe de la défense.

7. CONCLUSIONS

L'objectif de ce rapport était d'établir dans quelle mesure la Communication 542 du 24 juillet 2013 de la Commission européenne pouvait offrir une impulsion décisive pour une possible restructuration du marché européen de la défense. Force est de constater que l'exécutif européen est allé au plus loin de ses possibilités, soulevant souvent des questions essentielles, auxquelles il ne semble toutefois pas toujours en mesure de répondre clairement. La BITD européenne, présentée comme un élément clé du savoir-faire européen en matière de défense et comme un instrument majeur de l'indépendance stratégique, fait l'objet d'une attention spécifique dans le cadre de la Communication avec nombre de propositions destinées à la « consolider ». Or, la question d'une préférence nationale, pourtant chère à certains États membres et qui ne manquera pas de revenir pendant les discussions du Conseil européen de décembre, n'est pas abordée.

Il en va de même pour ce qui concerne l'articulation du marché de la défense. Si l'on peut comprendre que la Commission se contente d'assurer une surveillance plus étroite de la mise en œuvre des directives issues du « paquet défense », tout comme des règles du droit communautaire de la concurrence, plus de fermeté face au recours à l'article 346 TFUE serait sans doute souhaitable. Il est légitime d'attendre d'une institution qui doit garantir l'intérêt communautaire une position plus franche vis-à-vis de cette porte de sortie, qui laisse encore trop de liberté aux États membres. D'ailleurs, dans d'autres circonstances, comme par exemple en matière d'*offsets*, la Commission a su faire preuve de plus de décision. Autant de fermeté aurait aussi été souhaitable dans d'autres domaines.

Une autre thématique abordée est celle du financement de la recherche et du développement. Dans un contexte de diminution globale des budgets alloués à la défense, l'idée de ne pas dépenser plus mais de dépenser mieux paraît comme évidente⁷³. C'est ainsi qu'une approche duale est privilégiée en favorisant les synergies entre domaines d'application d'un même produit. Une telle approche de la Commission lui permet ainsi de toucher de manière indirecte au secteur de la défense alors que cela lui était interdit jusqu'à présent. Vu le contexte économique général, les États membres devraient accepter le financement d'une Action préparatoire dans le domaine de la PSDC.

Le dernier point est relatif à la cohérence de l'action de la gardienne de l'intérêt communautaire et il apparaît que son action ne se manifeste pas avec la même force dans tous les domaines. Il reste encore des questions stratégiques cruciales auxquelles la Commission, ou plutôt les États membres, doivent répondre. La Commission a, certes, démontré une ambition certaine dans son texte mais elle ne se situe pas dans un positionnement de combat par rapport au Conseil de décembre. Sur ce point elle reste consciente que l'Europe de la défense ne se construira qu'avec la bonne volonté des États-membres et pas contre eux. La méthode Monnet n'est pas éternelle, l'activisme de la Commission ne peut en l'espèce combler l'absence de volonté des États membres.

73. On retrouvera l'idée notamment chez Daniel Calleja-Crespo et Pierre Delsaux, « Defending European defense : the Commission's role », *BEPA monthly brief*, mars 2012, vol. 54, p. 7-8.

Voilà donc où se situe l'enjeu majeur du Conseil européen de décembre 2013 : l'attitude des États membres. Si ceux-ci ne consentent qu'à demi-mot au plan d'action de la Commission, la concrétisation de sa volonté politique sera mal engagée. Contraints par le contexte budgétaire, il faut espérer que les chefs d'État et de gouvernement verront dans l'Europe de la défense l'opportunité de rationaliser leurs dépenses militaires afin d'agir de manière plus cohérente et efficace sur la scène internationale. La Communication est, à ce titre, un élément précieux et un exemple de savoir-faire, mais elle ne reste qu'un outil aux mains des gouvernements, qui disposent encore et toujours du dernier mot sur la question. Le Conseil européen de décembre 2013 devra prouver d'être en mesure d'adopter une feuille de route claire et ambitieuse, à hauteur des enjeux posés

UN *NEW DEAL* POUR LE MARCHÉ EUROPÉEN DE LA DÉFENSE ?

LA POSITION DE LA COMMISSION EN VUE DU CONSEIL EUROPÉEN DE DÉCEMBRE 2013

L'industrie européenne de défense se confronte depuis une décennie à des menaces préexistantes et nouvelles : mondialisation des menaces, crise économique, fragmentation du marché de défense, duplications et coûts inutiles. À l'heure où les politiques industrielles répondent à une logique d'intégration européenne de plus en plus marquée, les marchés de défense et de sécurité persistent à demeurer en marge. Cela s'explique en partie par la nature particulière de ces marchés qui affichent une dimension tant économique que politique.

Cette particularité a largement été prise en considération dans la Communication de la Commission publiée le 24 juillet 2013 et intitulée « *Vers un secteur de la défense et de la sécurité plus compétitif et efficace* ». Ce texte est la concrétisation des travaux menés depuis 2011 par la *Task force defence* et apparaît, dans une autre mesure, comme le prérequis du très attendu Conseil européen du mois de décembre.

Ce rapport ne se limite pas à faire une présentation, aussi exhaustive soit-elle, des éléments contenus dans la Communication mais traite de ces derniers de façon plus analytique en se concentrant plus particulièrement sur l'effectivité du rôle des pouvoirs publics européens dans la consolidation du marché de défense. A la lumière des entretiens effectués pour étayer les recherches théoriques, le rapport s'articule autour de quatre thématiques : la libéralisation du marché de défense, la consolidation de la BITD, le financement de la R&D et la cohérence des politiques publiques.

Quentin Genard est chercheur associé au GRIP – **Sabine Sarraf** est doctorante en droit public, CRD&P (Centre de recherches Droits et Perspective du droit EA 4487, Université Lille 2) et chercheure associée au GRIP.

