

L'Union européenne adopte un Code de conduite pour libéraliser le marché de l'armement

*Luc Mampaey**

28 novembre 2005

1. L'Europe de l'armement à petits pas

L'échec de la Communauté européenne de défense, après son rejet par l'Assemblée nationale française le 30 août 1954, a eu pour conséquence d'exclure du processus d'intégration européenne, pendant près d'un demi-siècle, toutes les questions relatives à la défense et à l'armement de l'Europe.

Ce temps est révolu. Au cours des années 1990, plusieurs initiatives ont contribué à ramener les questions de l'armement européen au devant de la scène. La plus ancienne, le GAEO [1] (Groupe armement de l'Europe occidentale) puise ses racines dès 1976 dans le cadre de l'OTAN avant d'être transféré en 1993 à l'UEO (Union de l'Europe occidentale). Il sera reconnu comme l'instance européenne de coopération en matière d'armement par une déclaration de l'UEO de 1997 annexée au traité d'Amsterdam. Première initiative réellement communautaire, un groupe de travail dénommé POLARM est également créé en 1995 en vue de suggérer des recommandations au Conseil de l'Union européenne sur la politique européenne de l'armement.

En corollaire au bilan mitigé et au manque de souplesse de ces instruments communautaires de coopération en matière d'armement, trois initiatives intergouvernementales majeures, pilotées par les principaux pays producteurs et exportateurs de l'UE prendront le relais : la création de l'OCCAR [2] (Organisme conjoint de coopération en matière d'armement) en 1996, et la signature de la « lettre d'intention » [3] (*Letter of Intend* ou « Lol ») en 1998 suivie de l'Accord cadre [4] adopté à Farnborough en 2001.

L'action communautaire sera relancée par les travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe et quelques documents essentiels de la Commission européenne, notamment la communication sur l'industrie et les marchés de défense [5] publiée le 11 mars 2003, une communication du 3 février 2004 portant sur un futur programme de recherche sur la sécurité [6] et le Livre vert sur les marchés publics de défense [7] divulgué le 23 juillet 2004.

L'adoption le 12 juillet 2004 d'une action commune du Conseil concernant la création de l'Agence européenne de défense (AED) [8], et le rôle qu'entendait confier à l'AED le traité « constitutionnel » constituant, provisoirement, la dernière étape de la marche vers une Europe militaire [9]. Au fil de cette trajectoire, tous ces jalons dont nous venons de retracer l'enchaînement

partagent des objectifs communs : la compétitivité de l'industrie européenne de l'armement, l'ouverture des marchés et la facilitation des exportations d'armes. Les enjeux économiques et industriels en sont les éléments moteurs. La priorité donnée à ces enjeux a précédé la définition d'une politique européenne de défense. Plus exactement, ils l'orienteront.

2. L'abus d'article 296 nuit à la concurrence

La production d'armes a toujours bénéficié dans l'Union européenne d'un régime particulier dérogeant à la réglementation communautaire relative aux marchés publics. Reprenant les termes de l'article 223 du Traité de Rome du 25 mars 1957 instituant la Communauté économique européenne, l'article 296 du Traité d'Amsterdam stipule en effet que « tout État membre peut prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent à la production ou au commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre ». L'exception prévue par l'article 296 revêt donc un caractère exceptionnel puisqu'elle impose d'établir une relation directe avec les intérêts « essentiels » de la sécurité nationale. Les matériels visés par l'article 296 font en outre l'objet d'une liste exhaustive adoptée le 15 avril 1958, inchangée depuis cette date et jamais officiellement publiée [10] (et par conséquent non contraignante).

L'article 296 a toujours été interprété de manière très libérale et extensive par les États membres qui exploitent les réticences de la Cour européenne de Justice (CEJ) à trop s'engager dans une matière qui touche au cœur de leur souveraineté. Tous les États membres ont largement usé et abusé de ces dispositions dans le but de soutenir, subsidier ou favoriser leurs industries nationales d'armements. Dans les faits, le recours à l'article 296 a surtout permis de servir des objectifs économiques et sociaux d'envergure régionale, les « intérêts essentiels de la sécurité nationale » n'étant qu'un prétexte qui résiste peu à l'analyse.

Le bilan qu'il convient aujourd'hui d'en tirer est que le recours excessif aux dispositions de cet article a eu pour effet de retarder les indispensables restructurations nécessaires dans l'industrie européenne de l'armement, et singulièrement dans l'industrie des armements terrestres. Il en résulte un marché de l'armement fortement fragmenté, une duplication des programmes et un accroissement des coûts dont le contribuable paie finalement la note.

Un certain nombre de cas importants récemment plaidés devant la CEJ ont permis de clarifier les diverses interprétations de l'article 296 [11]. A la lumière de ces cas et avec l'aide de la CEJ, la Commission estime que les règles de concurrence doivent s'appliquer au secteur de l'armement. La Communication du 11 mars 2003 [12] regrette explicitement au paragraphe 1.3. le fait que « l'application fréquente de l'article 296 du traité CE a mené à la fragmentation des marchés et des industries au niveau national », ajoutant qu'il devrait être envisageable d'instituer des règles communes limitant progressivement le recours à l'article 296.

Dans le Livre vert de juillet 2004, la Commission annonçait d'ailleurs qu'elle pourrait adopter dans des « délais relativement rapides » une Communication interprétative sur les limites du champ d'application de l'article 296.

3. L'AED « dribble » la Commission

La Commission n'est cependant jamais parvenue à s'accorder sur un tel document qui aurait, *de facto*, provoqué une réelle révolution sur le marché opaque et protégé de l'armement. En adoptant le 21 novembre 2005 un « Code de conduite » [13] pour les marchés de l'armement, les ministres européens de la Défense réunis en Comité de pilotage de l'Agence européenne de défense (AED) lui coupent en quelque sorte l'herbe sous le pied.

Sous la pression de leurs industriels de l'armement, les gouvernements de l'Union se sont donc résignés à mettre fin aux protectionnismes nationaux qui prévalaient depuis des décennies sur les marchés de l'armement en Europe. Résignation bien plus que conviction : personne ne souhaitait voir la Commission mettre son nez dans une matière aussi sensible. L'AED, sous le contrôle total des gouvernements, était donc le seul lieu où pouvait se prendre une telle décision.

Ce « Code de conduite », après avoir été signé par les 24 États membres de l'AED (le Danemark bénéficie d'une exemption en matière de défense et n'en est pas membre), sera mis en œuvre et contrôlé par l'Agence européenne de défense à partir du 1er juillet 2006. Il n'est pas contraignant : les États membres devront déclarer avant le 30 avril 2006 s'ils souhaitent ou non y participer sur une base volontaire.

Le « Code de conduite » repose sur cinq principes [14] :

- approche volontaire et non contraignante (*A voluntary, non-binding approach*)
- traitement juste et égal des fournisseurs (*Fair and equal treatment of suppliers*)
- transparence et une responsabilité mutuelle (*Mutual transparency and accountability*)
- appui mutuel (*Mutual support*)
- intérêt mutuel (*Mutual benefit*)

Le « Code de conduite » concerne tous les contrats de fourniture de biens et de services de défense d'une valeur d'au moins 1 million d'euros. Certains équipements en resteront cependant exclus : les biens et services concernant les armements chimiques, bactériologiques et radiologiques, les armes nucléaires, les systèmes à propulsion nucléaire ainsi que les équipements de cryptographie. Il pourra également être dérogé aux principes du Code pour des raisons exceptionnelles d'urgences ou de sécurité nationale, auxquels cas une explication justificative devra être fournie à l'AED. Dans la pratique, les États membres porteront leurs appels d'offres et critères d'attribution des marchés à la connaissance des autres États membres via un portail Internet qui sera créé et géré par l'AED.

L'AED se défend de vouloir remplacer, par le biais de ce Code, le principe de « préférence nationale » qui prévaut actuellement par un principe de « préférence européenne ». En effet, le Code a pour objectif de permettre à tous les contractants de l'Union européenne de concourir sur des bases égales, d'accès à l'information et d'évaluation, lorsque qu'un État membre lance un appel d'offres pour ses forces armées. Mais l'AED précise que rien n'interdit à un État membre d'inviter d'autres partenaires, non européens, à concourir également. Le Code ne précise cependant pas si un tiers non-

membre de l'UE aura dans ce cas également accès au portail Internet de l'AED afin de disposer d'une information en tous points égale à celle dont dispose ses concurrents européens.

Le Parlement européen semble pour sa part assez favorable à un élargissement de la concurrence aux contractants en dehors de l'UE. Dans le rapport adopté le 17 novembre en séance plénière à une très large majorité (392 voix pour, 77 contre et 7 abstentions), le Parlement prie en effet « *la Commission de soumettre dans une perspective à long terme, en collaboration avec l'Agence européenne de défense, des propositions sur les moyens de mieux relier les marchés publics de défense de l'Union à ceux des États Unis d'Amérique, ainsi que de pays tels que l'Ukraine et, dans certains secteurs, la Russie* » [15] .

Le Parlement se dit en outre convaincu que « *la nouvelle législation européenne en matière de marchés publics de la défense ne devrait pas permettre aux intérêts commerciaux américains de s'introduire unilatéralement sur les marchés publics européens de la défense* ». Il est néanmoins bien difficile de comprendre sur quels éléments se fonde une telle conviction. Non seulement, rien dans ce Code n'interdira à la Pologne ou aux Pays-Bas, par exemple, de continuer à acheter leurs avions de chasse aux États-Unis, mais une telle affirmation témoigne aussi d'une certaine naïveté : une pénétration unilatérale des américains sur le marché européen n'est pas seulement un risque apporté par l'ouverture à la concurrence, elle est déjà bien réelle grâce aux nombreuses acquisitions pures et simples d'entreprises européennes (ou prises de participations importantes) par des groupes américains, en particulier dans les secteurs de l'armement terrestre [16] .

Quoiqu'il en soit, en adoptant ce « Code de conduite » un an à peine après sa création, l'AED s'offre un brillant premier anniversaire. Pendant ce temps, les deux options envisagées par la Commission européenne dans la foulée de son Livre vert de juillet 2004 – une législation spécifique pour les marchés publics de l'armement par voie de Directive, et une Communication interprétative des conditions de recours à l'article 296 – peinent à se concrétiser. L'intergouvernemental garde la main, l'armement est décidément encore loin de devenir une véritable matière communautaire. •

The Code of Conduct on Defence Procurement of the EU Member States Participating in the European Defence Agency

* Attaché de recherche GRIP, ingénieur commercial, doctorant à l'Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines, Centre d'économie et d'éthique pour l'environnement et le développement (C3ED).

[1]. En 1976, les États européens membres de l'organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) créent le GEIP (Groupement européen indépendant de programme). En 1993, le GEIP sera transféré à l'UEO (Union de l'Europe occidentale) et renommé GAEO (groupe armement de l'Europe occidentale). En 1996 sera créée l'OAEU (organisation de l'armement de l'Europe

occidentale) en tant qu'organe subsidiaire de l'UEO et organe exécutif du GAEO et avec la capacité juridique de notifier les contrats.

[2]. L'OCCAR (Organisme conjoint de coopération en matière d'armement) a été créé le 12 novembre 1996, initialement par la France, la Grande-Bretagne, l'Allemagne et l'Italie. Elle avait pour objectif d'améliorer l'efficacité du dispositif de conduite des programmes en coopération par la mise en oeuvre les meilleures méthodes d'acquisition et d'approvisionnement pour les équipements de défense.

[3]. La lettre d'intention (« *Letter of Intent* », Lol) a été signée par les ministres de la Défense des six principaux pays européens producteurs d'armement (Allemagne, France, Espagne, Italie, Royaume-Uni, Suède) le 6 juillet 1998 à Londres. Elle précise les objectifs et les principes que se fixaient leurs gouvernements pour encourager les restructurations transnationales de l'industrie de défense en Europe. La Lol est disponible sur le site Internet du GRIP, <http://www.grip.org/bdg/g1015.html>

[4]. L'Accord cadre, « *Framework Agreement Concerning Measures to Facilitate the Restructuring and Operation of the European Defence Industry* », a été signé par les ministres de la Défense des six nations signataires de la Lol le 27 juillet 2000 à Farnborough. Cet accord a pour objectif de fournir un cadre politique et juridique commun et contraignant pour mettre en place un environnement favorable à l'édification d'une industrie européenne plus compétitive sur le marché mondial de la défense. L'Accord cadre est disponible sur le site Internet du GRIP, <http://www.grip.org/bdg/g1014.html>

[5]. La Communication de la Commission « 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) est disponible sur le site Internet du GRIP, <http://www.grip.org/bdg/pdf/g1520.pdf>

[6]. La 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 (COM(2004) 72 final) est disponible sur le site Internet du GRIP, <http://www.grip.org/bdg/pdf/g4126.pdf>

[7]. Le Livre vert sur les marchés publics de défense (COM(2004) 608 final) est disponible sur le site Internet du GRIP, <http://www.grip.org/bdg/pdf/g1013.pdf>

[8]. L'Action commune concernant la création de l'Agence européenne de défense (2004/551/PESC) est disponible sur le site Internet du GRIP, <http://www.grip.org/bdg/pdf/g1558.pdf>

[9]. Voir Luc Mampaey, *Champ libre pour la militarisation de l'Europe - Regard critique sur la « Constitution » et l'Agence européenne de défense*, Note d'analyse du GRIP, 13 juin 2005, <http://www.grip.org/bdg/g1046.html>

[10]. La liste n'a jamais été publiée officiellement. Une réponse du Conseil datée du 27 septembre 2001 a communiqué le contenu de cette liste suite à une question écrite du député Bart Staes (Verts/ALE) (2001/C364E/091, Question écrite E-1324/01 du 4 mai 2001). Voir note de synthèse du GRIP <http://www.grip.org/bdg/g1042.html>

[11]. Elena BRATANOVA, *Legal Limits of the National Defence Privilege in the European Union*, Paper 34, BICC, Bonn, 2004.

[12]. Commissions des communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au 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, 11 mars 2003.

[13]. « *The Code of Conduct on Defence Procurement of the EU Member States Participating in the European Defence Agency* ». Ce « Code de conduite » est disponible sur le site Internet du GRIP : <http://www.grip.org/bdg/g0998.html>

[14]. Le document n'existe actuellement qu'en langue anglaise. La traduction est donc libre et l'intitulé original est mentionné entre parenthèse.

[15]. Communiqué de presse 2005/11/17, http://www.europarl.eu.int/news/expert/infopress_page/031-2290-321-11-46-903-20051111IPR02257-17-11-2005-2005--false/default_fr.htm (accédé le 24 novembre 2005)

[16]. Voir notamment le rapport d'information de la Commission de la défense nationale et des forces armées sur la participation de capitaux étrangers aux industries européennes d'armement présenté par Bernard DEFLESSELLES ET Jean MICHEL à l'Assemblée nationale française (n°2202, 23 mars 2005).

© 2005, **GRIP - Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité**

70 Rue de la Consolation, B-1030 Bruxelles - Tél.: +32.2.241 84 20 - Fax : +32.2.245 19 33 - Internet : www.grip.org - Courriel : admi@grip.org

La reproduction des informations contenues sur ce site est autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et du nom de l'auteur.

Reproduction of information from this site is authorised, except for commercial purposes, provided the source and the name of the author are acknowledged.

Avec le soutien de la



Wallonie