

# OCCASIONAL PAPERS

---

---

12

---

## L'OUVERTURE DES MARCHÉS DE LA DÉFENSE : ENJEUX ET MODALITÉS

*Sandra Mezzadri*

INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES - WESTERN EUROPEAN UNION  
INSTITUT D'ÉTUDES DE SECURITE - UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE

43 AVENUE DU PRESIDENT WILSON, 75775 PARIS CEDEX 16

**février 2000**

# **PUBLICATIONS OCCASIONNELLES**

---

**12**

---

## **L'OUVERTURE DES MARCHES DE LA DEFENSE : ENJEUX ET MODALITES**

*Sandra Mezzadri*

**THE INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES  
WESTERN EUROPEAN UNION**

43 AVE DU PRESIDENT WILSON, 75775 PARIS CEDEX 16

Février 2000

## **L'OUVERTURE DES MARCHES DE LA DEFENSE :**

### **ENJEUX ET MODALITES**

*Sandra Mezzadri\**

---

\* Sandra Mezzadri, diplômée en sciences politiques de l'université de Pise, a un Master en administration européenne du collège de Bruges. Elle a été assistante de recherche à l'Istituto Affari Internazionali (IAI) et a poursuivi ses travaux à la Commission européenne (DGIII).

**L'OUVERTURE DES MARCHES DE LA DEFENSE :**  
**ENJEUX ET MODALITES**

<b>Introduction</b> .....	5
<b>I. LES MARCHES DE DEFENSE : REGLES ET PRATIQUES</b> .....	6
<b>1. Les obstacles à la transparence et à la libre concurrence</b> .....	6
1.1 Les spécificités des marchés d'armement.....	6
1.2 L'article 296 : une dérogation aux principes communautaires.....	6
<b>2. Le GAEO : une tentative de régulation du marché européen de défense</b> .....	9
2.1 Principes et règles de l'EDEM ( <i>European Defence Equipment Market</i> ).....	9
2.2 Les limites du GAEO et la pratique de la préférence nationale .....	11
<b>II. PROPOSITIONS ET INITIATIVES EN COURS</b> .....	13
<b>1. L'Union européenne : un cadre réglementaire de référence pour un marché européen de l'armement ?</b> .....	14
1.1 La proposition de la Commission : adapter le cadre communautaire aux marchés de la défense .....	14
1.2 La position du Conseil.....	17
1.3 Portée et limites de la proposition de la Commission.....	18
<b>2. Les initiatives du GAEO</b> .....	20
2.1 Coopération avec l'Union européenne .....	20
2.2 Vers une Agence européenne de l'armement .....	21
<b>3. L'OCCAR</b> .....	22
3.1 Les principes : des règles d'acquisition plus concurrentielles.....	22
3.2 Les contraintes de la coopération en format restreint.....	24
<b>III. Enjeux et limites de l'ouverture des marchés de défense</b> .....	27
<b>1. Trois initiatives compatibles ?</b> .....	27
<b>2. Une nécessaire rationalisation institutionnelle ?</b> .....	28
2.1 L'option de la coopération dans l'Union.....	28
2.2 L'option de la coopération hors de l'Union.....	30
<b>3. Impact sur le paysage industriel</b> .....	31
<b>CONCLUSION</b> .....	34

## RÉSUMÉ

Créer un marché de défense ouvert à l'échelle européenne est considéré, depuis longtemps déjà, comme un moyen de renforcer la concurrence entre les entreprises européennes et de favoriser les rationalisations industrielles. Mais plus encore, à l'heure où la restructuration de l'offre avance à grands pas, l'ouverture des marchés d'armement représente pour beaucoup un des enjeux majeurs de la réorganisation de la demande.

Le caractère stratégique des industries de défense et les spécificités des matériels d'armement ont fortement contrecarré le jeu de la concurrence dans ces marchés. Longtemps cloisonnés sur des bases nationales, les marchés ont pourtant commencé peu à peu à s'ouvrir sous l'impulsion des coopérations et des restructurations industrielles. La création de l'OCCAR ainsi que des initiatives récentes du GAEO et de l'Union européenne constituent autant d'avancées du côté de la demande.

Depuis, les propositions foisonnent, facteur encourageant qui montre une réelle volonté de progresser. Les contours de l'ouverture des marchés restent cependant imprécis et les propositions présentent de forts risques de duplication et d'incompatibilités. Des efforts en termes de coordination semblent donc indispensables.

Deux hypothèses peuvent être envisagées : soit les différentes institutions délimitent leurs réglementations pour qu'il n'y ait pas de double emploi soit on procède à une rationalisation institutionnelle en cherchant à regrouper les cadres existants. Les effets seraient bien évidemment différents. Dans le premier cas, on risquerait d'aller vers une ouverture des marchés segmentée selon les différents types d'acquisition. Dans le deuxième, plus crédible à court terme, une rationalisation institutionnelle pourrait se fonder, pour commencer, sur un modèle à géométrie variable en dehors de l'Union européenne.

L'idée répandue selon laquelle l'ouverture des marchés entraînerait un changement radical en termes de concurrence et de rationalisation industrielle doit pourtant être relativisée. Pour de nombreux systèmes d'armes complexes, on constate déjà une ouverture partielle du marché en raison des fusions et des coopérations transnationales. Dans ces secteurs, les effets d'une ouverture par une réglementation spécifique seraient par conséquent plus limités que par le passé. Par contre, en ce qui concerne les matériels civils à usage militaire et les petits et moyens contrats d'équipement militaire, l'impact serait plus important.

L'ouverture des marchés sur la base de réglementations contraignantes pourrait également renforcer la position des clients vis-à-vis des fournisseurs. Face aux grands groupes internationaux qui émergent de la restructuration transnationale, les États ont tout intérêt à organiser leur demande pour se redonner les moyens d'un dialogue et d'un partenariat équilibré avec l'industrie. A court terme, ce rééquilibrage ne passe pourtant pas forcément par l'introduction de réglementations sur l'ouverture des marchés. Il semble plus réaliste d'accélérer les travaux engagés pour faciliter les restructurations et harmoniser les besoins en matière d'équipements de défense.

## SIGLES

AEA	Agence européenne de l'armement
BITD	Base industrielle et technologique de défense
CE	Communauté européenne
CJCE	Cour de Justice des Communautés européennes
COREPER	Comité des représentants permanents (auprès de l'Union européenne)
CPD	Coherent Policy Document
DDI	Developing Defence Industries
DNA	Directeur national de l'armement
EDEM	European Defence Equipment Market (Marché européen des équipements de défense)
GAEO	Groupe Armement de l'Europe occidentale
GEIP	Groupe européen indépendant de programmes
JOCE	Journal officiel des Communautés européennes
LoI	Letter of Intent (LoI – Lettre d'Intention)
PESC	Politique étrangère et de Sécurité commune
POLARM	Groupe ad hoc sur la politique européenne d'armement
OAEO	Organisation de l'armement de l'Europe occidentale
OCCAR	Organisme conjoint de coopération en matière d'armement
OMC	Organisation mondiale de commerce
UE	Union européenne
UEO	Union de l'Europe occidentale

## INTRODUCTION

La fin de la guerre froide a profondément modifié le secteur de l'armement en Europe. D'une part, la réduction des budgets de défense nationaux a entraîné une forte baisse des commandes d'équipements (voir annexe). D'autre part, la complexité des systèmes d'armes modernes a provoqué une montée inexorable des dépenses de recherche et développement. Enfin, la concurrence des géants américains continue de menacer les entreprises européennes aussi bien sur leurs marchés nationaux que sur leurs marchés à l'exportation.

Dans ce nouveau contexte, la survie de la Base industrielle et technologique de défense européenne (BITD) dépendra de l'engagement de réformes profondes, portant à la fois sur l'offre et sur la demande. Le manque de cohésion à ces deux niveaux est en effet considéré comme l'une des principales faiblesses du secteur de l'armement en Europe. Tandis que le processus de consolidation de l'industrie s'est considérablement accéléré depuis quelques années, la demande tarde encore à se restructurer. Pourtant, la constitution d'un marché unique ouvert à l'échelle européenne représente pour beaucoup la solution à envisager dans le futur. L'enjeu est de taille puisqu'il s'agirait, d'un côté, d'ouvrir les marchés de défense à la concurrence, de l'autre, de créer à terme une agence commune de gestion des programmes, enfin, d'harmoniser les besoins opérationnels. Les raisons invoquées sont surtout économiques. La mise en place d'un processus commun d'acquisition permettrait de rationaliser l'utilisation des ressources de défense européennes et, en même temps, d'aider les industries dans leur restructuration.

La présente étude porte sur l'un de ces aspects : l'ouverture des marchés publics de l'armement. Le débat sur l'article 223 du Traité de Rome, symbole du cloisonnement des marchés de défense en Europe, mobilise depuis longtemps déjà aussi bien les gouvernements que l'industrie et les institutions européennes. Le contexte politique aidant, de nouvelles propositions et initiatives ont vu le jour. L'ensemble des institutions concernées, l'Union européenne, le GAEO (Groupe Armement de l'Europe occidentale) et l'OCCAR (Organisme conjoint de Coopération en matière d'Armement) s'emploient à donner une nouvelle impulsion à l'ouverture des marchés en Europe.

Ces processus, qui n'en sont qu'à leurs débuts, soulèvent plusieurs questions. Quels sont les véritables enjeux de l'ouverture des marchés de défense ? Est-il possible que toutes les institutions concernées appliquent simultanément leurs propositions ? Ces débats sont-ils toujours actuels dans un contexte industriel qui a pourtant considérablement évolué depuis deux ans ?

On ne saurait répondre à ces interrogations sans clarifier, au préalable, la situation des marchés de défense en Europe (partie I) : les obstacles à l'ouverture transnationale des marchés et les premières tentatives de régulation dans le cadre du GAEO. L'examen des propositions des différentes instances concernées (partie II) permettra ensuite de mesurer la portée et les limites de l'hypothèse d'un marché européen ouvert des biens d'équipements (partie III).

## **I. LES MARCHES DE DEFENSE : REGLES ET PRATIQUES**

### **1. Les obstacles à la transparence et à la libre concurrence**

#### ***1.1 Les spécificités des marchés d'armement***

Comme chacun sait, les pratiques régissant les marchés d'armement sont loin d'une logique d'économie de marché.

Les Etats, principaux clients, ont traditionnellement considéré l'industrie de défense comme un des fondements de leur sécurité et de leur souveraineté<sup>1</sup>. Afin de garantir l'approvisionnement en temps de crise et de guerre, les sources devaient être de préférence nationales<sup>2</sup>. Par conséquent, la politique des clients visait avant tout au maintien de leur propre base industrielle et technologique. Les politiques d'acquisition dépendaient, en outre, de considérations stratégiques et politiques plus qu'économiques. Ainsi, d'une part, le choix des équipements était déterminé par les performances technologiques, les spécifications opérationnelles et des considérations industrielles plus que par les coûts de développement des programmes. D'autre part, étant donné la diversité des doctrines nationales des pays européens, l'expression des besoins différait considérablement suivant les pays.

Ces conditions ont incité les producteurs à rechercher la performance technologique plutôt que la meilleure relation coût - efficacité. Cela n'a pas empêché que des consolidations industrielles soient engagées, dans un cadre essentiellement national cependant. Certains types d'armement sont depuis longtemps produits en coopération. Les formes traditionnelles de ces coopérations n'ont pour autant permis ni d'opérer des rationalisations ni de réduire les surcapacités. Au contraire, l'objectif de chaque partenaire a surtout été d'avoir un « juste retour » industriel correspondant au montant investi dans le projet commun, d'élargir son savoir-faire et de renforcer ainsi sa propre base industrielle nationale.

Les effets cumulés de ces particularités, liées au caractère stratégique de l'industrie d'armement et aux spécificités des matériels, ont contrecarré le jeu de la concurrence dans les marchés d'armement. Déjà limitée à l'échelle nationale, une mise en concurrence n'était ni souhaitée ni possible à l'échelle européenne.

C'est depuis peu que le secteur d'armement commence à s'adapter à la logique de l'économie de marché. Pour le moment, seules les industries se restructurent sur des bases transnationales, afin de faire face aux défis économiques et financiers de l'après-guerre froide. Les clients, par contre, ont du mal à suivre cette évolution. Les marchés sont donc encore cloisonnés et fragmentés sur des bases nationales.

#### ***1.2 L'article 296 : une dérogation aux principes communautaires***

Alors qu'en matière de marchés civils, les réglementations de la Communauté européenne ont limité ce type de fragmentation, les marchés de défense ont bénéficié d'un statut

---

<sup>1</sup>Voir William Walker et Philip Gummett, «Nationalisme, internationalisme et marché de l'armement en Europe », *Cahiers de Chaillot*, n. 9, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UEO, septembre 1993, p. 7.

<sup>2</sup> Même les petits pays européens disposant de capacités industrielles limitées ont suivi cette politique. Ils se sont efforcés d'augmenter leur production intérieure en exigeant des accords compensatoires dans le cadre des contrats d'acquisition.



particulier. La dérogation de l'article 296 (ancien article 223<sup>3</sup>) les a, de fait, écartés de l'ensemble des règles communautaires.

Cette dérogation avait deux fondements. Premièrement, la construction communautaire s'est faite par l'intégration économique. La Communauté n'ayant pas de compétence en matière de sécurité et de défense, rien ne justifiait alors la prise en compte du secteur de l'armement dans la logique d'ouverture des marchés. Deuxièmement, cette dérogation permettait de prendre en compte les spécificités d'une industrie différente des autres, en évitant d'appliquer des règles inadaptées. Les principes fondamentaux du Traité de Rome et la plus récente réglementation en matière de marchés publics<sup>4</sup>, imposent en effet aux pouvoirs publics de choisir leurs fournisseurs suivant des critères objectifs et non discriminatoires (égalité de traitement, transparence et reconnaissance mutuelle), et selon des procédures d'appels d'offre généralement ouvertes<sup>5</sup>, favorisant la libre concurrence. Or, jusque dans les années 90, pour les raisons évoquées plus haut, la concurrence suivant de telles modalités, n'aurait pas été applicable au secteur de l'armement. La directive sur les marchés publics de fournitures de juin 1993<sup>6</sup> rappelle, par ailleurs, que les marchés concernant des produits couverts par l'article sont exclus de son champ d'application. Les marchés de défense sont donc réglementés suivant les différentes procédures nationales ou dans le cadre de négociations ad hoc entre gouvernements.

L'exception de l'article 296 est très large. La dérogation, qui concerne l'ensemble des règles de droit communautaire dans le domaine de la sécurité et de la défense, stipule que :

- « a) aucun Etat membre n'est tenu de fournir des renseignements dont il estimerait la divulgation contraire aux intérêts essentiels de sa sécurité,
- b) tout Etat 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 ; ces mesures ne doivent pas altérer les conditions de la concurrence dans le marché commun en ce qui concerne les produits non destinés à des fins spécifiquement militaires. »

Cet article a nourri le mythe de la liberté absolue des Etats membres en matière de commerce d'armement. Il a progressivement été considéré comme un principe général, excluant entièrement le secteur militaire de l'application des règles du Traité CE. Les Etats ont ainsi pu maintenir une compétence nationale en matière d'armement et de questions de sécurité, y compris dans des secteurs où la compétence communautaire est généralement exclusive (commerce international et droits de douane par exemple).

---

<sup>3</sup> L'article 223 du Traité de Rome a été repris pour l'essentiel dans le traité d'Amsterdam où il est devenu l'article 296.

<sup>4</sup> A l'origine, le Traité de Rome ne mentionne pas les marchés publics. L'ouverture des marchés publics était toutefois impliquée par les principes de libre prestation de service et d'interdiction de restrictions quantitatives à l'importation. Un ensemble de directives a ensuite été élaboré, dans les années 70, pour définir les règles de passation des marchés par les administrations. Afin de réaliser un grand marché intérieur d'ici janvier 1993, défini dans l'Acte unique, de nouvelles directives ont modifié les précédentes, en étendant leur champ d'application et en renforçant les règles de passation des marchés. De nouveaux secteurs ont été concernés : services (1992) et eau, énergie, transports, télécommunications (secteurs dits exclus, en 1990).

<sup>5</sup> Dans le cas de procédures ouvertes, tout entrepreneur intéressé peut présenter une offre. Pour les procédures restreintes, seuls les entrepreneurs invités par les pouvoirs adjudicateurs peuvent présenter une offre.

<sup>6</sup> Directive du Conseil de juin 1993 sur la coordination des procédures nationales de passation des marchés publics de fournitures.

L'interprétation faite par les Etats est pourtant excessive. En réalité, l'article ne permet pas de s'affranchir de manière arbitraire des règles communautaires. La dérogation est délimitée de la façon suivante :

- elle consacre tout d'abord un droit au secret couvrant toute information qui mettrait en cause la sécurité des Etats. Ces derniers peuvent ainsi refuser de donner des informations à la Commission ou au Conseil, au motif qu'ils porteraient atteinte à leurs intérêts essentiels (a) ;
- en matière de commerce d'armement, elle attribue la faculté (et non l'obligation) d'invoquer une exemption aux règles du marché intérieur pour certains produits seulement liés au secteur de la défense, définis en 1958 par le Conseil (b)<sup>7</sup>. Ainsi, l'article ne couvre pas les autres achats de biens et services effectués par les ministères. Le régime communautaire devrait donc s'appliquer aux produits entièrement civils destinés à l'approvisionnement des forces armées et dans une certaine mesure aux produits à usage dual, civil et militaire<sup>8</sup>.
- La dérogation pour les produits de la liste est soumise à deux conditions, elle doit :
  - être nécessaire à la protection des intérêts essentiels de la sécurité de l'Etat membre et,
  - ne pas altérer les conditions de la concurrence dans le marché commun.

Rares sont pourtant les Etats membres qui ont respecté l'ensemble de ces conditions. Bien souvent, l'article a été invoqué pour déroger aux règles de la libre circulation des marchandises, au droit de la concurrence et à la réglementation en matière de marchés publics, pour des biens ne figurant pas sur la liste (matériel informatique par exemple) et n'affectant pas leurs intérêts essentiels de sécurité. Malgré ces abus manifestes, un accord tacite entre la Commission et les Etats a jusqu'à présent exclu le secteur de l'armement du champ de contrôle de la Commission<sup>9</sup>. Mais la situation a récemment évolué, comme le montre l'arrêt de la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE) de septembre 1999. Dans l'affaire en question<sup>10</sup>, l'Espagne est condamnée pour avoir invoqué l'article, sans prouver que ses intérêts essentiels de sécurité étaient compromis. Suite à cet arrêt, trois constats s'imposent. Premièrement, les Etats membres ne disposent pas d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation. Deuxièmement, la Cour peut exiger une justification du recours à la notion de protection des intérêts essentiels de sécurité. Enfin, l'article 296 ne limite pas entièrement les compétences communautaires puisque la Commission, a pour la première fois, utilisé son droit d'initiative dans ce domaine<sup>11</sup>.

Cet arrêt reflète une volonté de revenir à une juste interprétation de l'article 296, considéré de plus en plus comme un obstacle à l'intégration des marchés de défense. Cette tendance n'est pas nouvelle : elle s'inscrit dans un contexte qui a profondément évolué depuis le début des années 90 et que le Traité de Maastricht lui-même a pris en compte, en mentionnant pour la première fois l'opportunité de renforcer la coopération au niveau des armements. Une réflexion s'est ainsi engagée sur l'utilité de l'article. Certains soutiennent

---

<sup>7</sup> Cette liste reste confidentielle. Elle n'a jamais été révisée depuis 1958.

<sup>8</sup> La Cour en 1995 n'a, à ce sujet, tranché qu'une partie de la question en stipulant que l'exportation des produits à usage dual vers les pays tiers relève de l'article 113 mais que des exceptions sont possibles quand l'exportation risque d'affecter leur sécurité publique.

<sup>9</sup> Ni la Commission européenne, ni les Etats membres n'ont saisi la CJCE, comme le permet l'article 298.

<sup>10</sup> Affaire Commission contre Royaume d'Espagne (414/97) : l'Espagne se fonde sur l'article 296 pour considérer que l'exonération de la TVA des importations et acquisitions intracommunautaires constitue une mesure nécessaire pour garantir l'efficacité de ses forces armées.

<sup>11</sup> D'après un entretien avec les services de la Commission européenne, Bruxelles, octobre 1999.

qu'il n'oblige pas les Etats membres à tenir leur secteur de l'armement à l'écart des règles communautaires. Le problème viendrait plutôt du manque de volonté politique d'ouvrir les marchés. En revanche, les plus libéraux considèrent qu'il faudrait le supprimer ou l'abroger, de façon à rapprocher la production d'armement du statut des productions civiles. Les propositions de cet ordre soumises par le Parlement européen et la Commission européenne, notamment au moment des négociations du Traité de Maastricht et plus récemment, de celles du traité d'Amsterdam<sup>12</sup>, se sont pourtant heurtées à la résistance des Etats.

## 2. Le GAEO : une tentative de régulation du marché européen de défense

### 2.1 Principes et règles de l'EDEM (*European Defence Equipment Market*)

En marge de ces débats institutionnels et réglementaires, des mesures concrètes d'ouverture des marchés ont été instaurées, à l'instar d'un groupe de pays opérant dans un cadre intergouvernemental.

Créé en 1992, le GAEO a intégralement hérité du mandat initial du GEIP (Groupe européen indépendant de Programmes)<sup>13</sup>, y compris la mission de favoriser l'ouverture des marchés nationaux de défense à la concurrence transnationale<sup>14</sup>. Le *Coherent Policy Document* (CPD), un accord non contraignant signé par les ministres de la défense<sup>15</sup>, a instauré une série de principes devant faciliter la création d'un marché ouvert des équipements de défense à l'échelle européenne (EDEM). L'idée de base était donc de rendre plus transparentes les commandes d'équipements pour favoriser la libre concurrence entre les entreprises des différents pays. Le système est le suivant :

1) Le premier objectif est de promouvoir **la transparence** en informant les industriels des acquisitions prévues par chacun des pays membres. Les achats doivent ainsi être publiés dans un bulletin national, mis à la disposition des industriels abonnés et transmis au Secrétariat Armement du GAEO. Les bulletins doivent autant que possible être similaires et suivre le modèle ci-après<sup>16</sup> :

---

<sup>12</sup> Le Parlement européen avait déjà proposé d'éliminer l'article 223 dans son Rapport Poettering du 29 avril 1990. Il proposait comme alternative la création d'une agence indépendante spéciale, chargée du contrôle de la production et de la vente d'armes au sein des Etats membres et des pays tiers.

<sup>13</sup> La première tentative d'ouvrir les marchés de l'armement a eu lieu dans la seconde moitié de la décennie 80, à l'instar du GEIP. Le Plan d'action pour « un développement progressif d'un marché européen de l'armement », lancé en 1988, proposait une série de mesures qui seront reprises et mises en application par le GAEO. En effet, les ministres de la défense des treize pays du GEIP ont transféré en 1992 leurs fonctions à l'UEO, conformément aux objectifs fixés à Maastricht. Le GAEO ainsi créé est devenu le forum de coordination des activités en matière d'armement des dix pays membres de plein droit de l'UEO et de trois pays membres de l'OTAN – le Danemark, la Norvège et la Turquie.

<sup>14</sup> Ses activités visent également à favoriser une meilleure harmonisation des besoins, à renforcer la BITD européenne, à améliorer la coopération en matière de recherche et de développement. Trois Commissions assurent ces activités.

<sup>15</sup> Le CPD a été adopté en octobre 1990, WEAG Panel III – D/45.

<sup>16</sup> Voir WEAG/P III-D/39 revised « European-wide competition in armament procurement, announcement of bidding opportunities » (bulletins), 13 février 1995.

- Le contenu :
  - annoncer tous les achats nationaux (commandes nationales pour le développement, la fourniture et la manutention d'équipements militaires), évalués à un million d'écus ou plus ;
  - publier des commandes d'un montant inférieur, ainsi que celles découlant d'accords de coopération internationale, à la discrétion des Etats.

Dans les deux cas, l'annonce doit contenir :

- une liste de toutes les commandes prévues,
- une liste des contrats passés suivant les différentes procédures nationales (entreprises invitées, contrats attribués sur une base restreinte, sur une base concurrentielle, etc.) pour faciliter la concurrence au niveau des fournisseurs de deuxième ordre.

Des exceptions sont cependant possibles. La publication peut être évitée :

- pour certains produits :
  - \* ceux compris dans le champ d'application des marchés publics communautaires ;
  - \* les armes nucléaires ;
  - \* les systèmes de propulsion nucléaires ;
  - \* les navires de guerre (mis à part leurs sous-systèmes) ;
  - \* les agents anti-toxiques et radioactifs ;
  - \* les équipements cryptographiques ;
- dans certains cas :
  - \* pour des raisons de « sécurité nationale » ;
  - \* pour des « contraintes nationales indérogeables ».

- Les modalités de publication :

- à intervalles d'un mois environ (sauf si le volume des contrats est insuffisant) ;
- dans les langues nationales, accompagné d'une traduction dans une des deux langues de travail de l'UEO.

2) Le second objectif est de favoriser une effective et juste **concurrence**. Le système du bulletin, qui instaure une transparence, ne peut en effet être efficace si les critères d'attribution des contrats ne sont pas objectifs et identiques d'un Etat à un autre. Les principes retenus sont<sup>17</sup> :

- la « reconnaissance mutuelle » : une fois qu'une entreprise est habilitée par son gouvernement, elle doit être reconnue comme telle par les autres Etats, afin d'éviter des discriminations entre fournisseurs sur la base de leur nationalité. Un réseau de points focaux aide à échanger des données sur les fournisseurs et informe ces derniers des procédures nationales d'acquisition ;
- la recherche de la solution la plus économique comme critère principal de choix des contrats ;
- peuvent également être pris en compte d'autres critères, tels que :
  - le coût (acquisition et durée de vie), la conformité aux spécificités, la sécurité de l'approvisionnement (stabilité des fournisseurs, etc.), la qualité ;

---

<sup>17</sup> Voir WEAG P/III-D/40 « European-wide competition in armament procurement, criteria for contract award », juillet 1989 et CPD, 1990.

- le juste retour ;
- le soutien aux pays dont l'industrie est en développement (les pays « DDI », *Developing Defence Industries* – le Portugal, la Grèce et la Turquie) ;
- le maintien de la Base industrielle et technologique européenne.

3) Enfin, un système de suivi permet de mesurer l'**efficacité** de l'ouverture de l'EDEM. Les Etats sont en effet chargés d'assurer un suivi national annuel des contrats transfrontaliers<sup>18</sup>. Ces données sont transmises au Secrétariat Armement qui émet un rapport annuel à l'intention des DNA, identifiant :

- les déséquilibres commerciaux entre les pays du GAEO pour permettre un rééquilibrage selon le principe du juste retour ;
- le degré de suivi des procédures d'ouverture des marchés ;
- le degré de concurrence transnationale entre pays du GAEO.

## 2.2 *Les limites du GAEO et la pratique de la préférence nationale*

La tentative du GAEO de créer un instrument pour accélérer l'ouverture des marchés n'a pourtant atteint que des résultats partiels. Force est de constater qu'aucun pays ne respecte ni l'ensemble des principes de transparence ni les critères de mise en concurrence évoqués ci-dessus.

L'absence de transparence découle, en premier lieu, du non-respect, de la part de certains Etats, des principes établis :

- Le bulletin n'est pas publié par tous les pays. Certains, comme la Belgique, n'ont pas de bulletins spécifiques aux contrats de défense et les publient dans leur journal officiel national au même titre que les autres contrats. D'autres, comme les pays DDI, publient occasionnellement, en raison d'un volume insuffisant de contrats ou, bien souvent, pour protéger leur industrie. Enfin, plusieurs pays, dont l'Italie, ont eu directement recours à la clause de sauvegarde pour protéger certaines productions peu compétitives.
- Lorsque le bulletin est utilisé, les modalités diffèrent considérablement selon les pays :
  - la rédaction et la publication sont faites dans certains cas par des sociétés privées (pour la France et le Royaume-Uni, par exemple), dans d'autres par les ministères de la défense, suivant des fréquences qui ne sont pas identiques ;
  - leur traduction dans l'une des deux langues de l'UEO est parfois partielle, et certains vont même jusqu'à exiger que les contrats se fassent dans leur langue nationale (l'Allemagne en particulier) ;
  - leur contenu n'est pas homogène puisque certains publient tous les types de contrat (cas du Royaume-Uni), d'autres seulement des listes restreintes.
- Enfin, en matière de suivi, l'absence de transparence est évidente puisque les Etats ne transmettent pas toutes les données requises, en particulier en matière de compensations ou les transmettent trop tard<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Voir WEAG P/III-D/73, «The future of the EDEM Data Collection and Monitoring System», 24 septembre 1997.

<sup>19</sup> Voir l'étude de Michele Nones et Alberto Trabalesi, « Trasparenza e concorrenza nelle commesse militari dei paesi europei », *Quaderni dello IAI*, 1999 et les documents du GAEO, WEAG P/III-D/73, WEAG P/III-D/73, 1997.

Le manque de transparence résulte, en second lieu, des principes mêmes du GAEO, qui visent en définitive à rendre l'application des différentes procédures nationales plus transparente sans pour autant chercher à les harmoniser. Des obstacles pratiques en découlent pour les industriels. Le fait, par exemple, de devoir s'abonner à une douzaine de bulletins différents et, en même temps, de maîtriser leurs différentes configurations et concepts rend la consultation très complexe. Le temps que toutes les copies soient accessibles, les délais pour la soumission des offres sont généralement dépassés. Le fait que le système ne soit pas centralisé, sous la forme par exemple d'un bulletin unique électronique, limite considérablement la transparence<sup>20</sup>.

Si les carences en matière de transparence sont évidentes, les résultats concernant la concurrence sont tout aussi décevants. On estime ainsi que, dans l'ensemble du GAEO, pendant les cinq premières années, les règles ont été appliquées dans moins de la moitié des contrats attribués, avec une tendance récente à la hausse<sup>21</sup>. Dans la majorité des cas, ce n'est pas le critère de la solution la plus économique qui prévaut pour l'attribution des contrats, mais plutôt les critères secondaires identifiés par le GAEO, tels que le juste retour, la sécurité d'approvisionnement, etc. Les publications n'identifient pas le matériel recherché suivant sa finalité mais en fonction de caractéristiques techniques très précises que seules certaines entreprises sont à même de satisfaire. Ce qui permet de favoriser de manière implicite l'entreprise de son choix.

Bien qu'il soit difficile d'obtenir des données exhaustives pour l'ensemble des Etats membres, les résultats d'études menées sur certains pays permettent de constater que, malgré l'utilisation plus ou moins diffuse des appels d'offre concurrentiels, les marchés sont remportés dans la plupart des cas par des entreprises nationales<sup>22</sup>. A titre d'exemple :

- en 1996/97, en Grande-Bretagne, 730 contrats de matériel militaire sont passés par le système du GAEO, dont 56% avec appel d'offre ouvert et 46% sur une base restreinte. Dans le premier cas, 96% ont été attribués à des fournisseurs nationaux et, dans le second, 93%. Les contrats nationaux couvrent ainsi 95% de la totalité des contrats passés.
- En France, sur la même période, 99 contrats sont passés par le GAEO, dont 27 avec appel d'offre concurrentiel. Tous ont été remportés par des fournisseurs nationaux.
- En Italie, sur les 341 contrats passés par le GAEO, 74% l'ont été sur une base restreinte et 26% sur base concurrentielle. Dans le premier cas, 86% des contrats ont été attribués à des fournisseurs nationaux et 14% à des fournisseurs européens ou américains. Dans le second cas, 68% des contrats ont bénéficié à des entreprises nationales et 32% à des entreprises étrangères.
- De plus, on estime qu'une entreprise étrangère est invitée une fois sur dix à participer à un appel d'offre, meilleur moyen de mesurer l'ouverture effective des marchés, pour une couverture d'environ 1/5 de la valeur des contrats.

Cette préférence accordée aux fournisseurs nationaux atteste du caractère encore très partiel de l'ouverture des marchés et du maintien évident des barrières à la concurrence. Les raisons en sont multiples : un des éléments de faiblesse du GAEO réside, de toute évidence, dans son caractère juridiquement non contraignant. Un système d'ouverture des marchés basé

---

<sup>20</sup> D'après des entretiens avec des membres du GAEO et de l'EDIG, octobre/novembre 1999.

<sup>21</sup> Voir Michele Nones et Alberto Traballese, « Trasparenza e concorrenza nelle commesse militari dei paesi europei », *op.cit.*, p. 12.

<sup>22</sup> *Ibid.*

sur un simple principe de « pression morale » ne peut avoir que des effets limités. Le but recherché est, en effet, de rendre publics et transparents les achats et les fournisseurs sélectionnés pour permettre d'exercer une certaine pression sur les gouvernements pratiquant des préférences nationales injustifiées. La procédure de résolution des conflits dans l'attribution des contrats n'ayant aucune valeur contraignante, les fournisseurs lésés n'ont donc aucun moyen de recours légal si ce n'est de consulter l'Etat en faute et d'en informer le Secrétariat<sup>23</sup>. Or un système fondé sur la pression morale ne peut fonctionner que lorsque la cohésion des participants est très forte et que leurs intérêts essentiels ne sont pas en jeu.

Pourtant, même un système juridiquement contraignant ne constitue pas une garantie suffisante, en particulier contre l'utilisation généralisée de spécifications techniques très pointues. Généralement, les clients n'identifient pas dans leurs appels d'offre les besoins en équipement suivant leur finalité (le type de mission à effectuer), mais plutôt selon des critères techniques très précis que le futur armement devrait respecter. Or cette pratique permet de manière implicite de favoriser l'industriel de son choix, et d'empêcher une mise en concurrence entre plusieurs projets différents. Ainsi, si les Etats désirent véritablement soutenir leur propre industrie, cette pratique peut continuer à prévaloir, y compris dans le cadre d'un système contraignant<sup>24</sup>.

Plus qu'une garantie juridique, encore faudrait-il une réelle volonté politique d'appliquer les règles définies en commun et d'instaurer une concurrence effective au niveau de l'EDEM. Et c'est là certainement la raison principale de l'inefficacité du GAEO en matière d'ouverture des marchés. Les DNA ont ainsi établi des principes d'orientation que les Etats sont libres de respecter ou non. S'agissant de plus d'un forum intergouvernemental, rassemblant des pays dont les intérêts divergent selon leur taille et leur capacité technologique et de production, on ne pouvait attendre que des résultats progressifs et partiels. La règle du consensus a donc permis d'élaborer des règles flexibles qui ne représentent que le plus petit commun dénominateur et qui permettent de concilier des exigences souvent contradictoires. L'ensemble des principes vise ainsi, d'un côté, à éviter des déséquilibres au détriment des pays DDI et, de l'autre, à favoriser les pratiques les plus concurrentielles. Si, pour les producteurs mineurs, la politique du juste retour représentait une protection indispensable de leurs industries nationales, pour les grands producteurs, un tel principe n'était pas viable dans une perspective de rentabilité industrielle.

C'est en grande partie ce manque d'intérêts communs qui justifie que certains pays du GAEO, en l'occurrence les grands pays producteurs, aient préféré se détacher de cette structure de coopération à treize, trop lourde et trop lente, pour aller de l'avant sous un format plus restreint, dans l'espoir d'aboutir à des solutions plus rapides et plus substantielles.

## **II. PROPOSITIONS ET INITIATIVES EN COURS**

Les récentes initiatives s'inscrivent dans un contexte politique et industriel en évolution depuis la moitié des années 90. Les nouvelles ambitions en matière de défense exprimées au niveau national ou bilatéral, depuis ces dernières années, ont été confirmées par

---

<sup>23</sup> WEAG P/III-D/48, « Dispute settlement procedure », avril 1991.

<sup>24</sup> Voir Pierre De Vestel, « Les marchés et les industries de défense en Europe : l'heure des politiques ? », *Cahiers de Chaillot* n. 21, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UEO, novembre 1995, p. 41.

le Conseil européen de Cologne<sup>25</sup>. Les Quinze ont reconnu la nécessité de renforcer la BITD, en favorisant la restructuration des industries européennes. Cette restructuration, quant à elle, est déjà en cours et a une interaction avec les initiatives gouvernementales.

Malgré les difficultés des premières tentatives, l'ouverture des marchés d'armement est encore perçue comme le moteur d'une solution à la rationalisation complète de l'industrie de défense européenne et au renforcement de la BITD. Le climat politique et industriel aidant, les initiatives et propositions en la matière se sont multipliées, sans grande coordination et rendant encore très imprécis les contours de la notion d'ouverture des marchés.

## **1. L'Union européenne : un cadre réglementaire de référence pour un marché européen de l'armement ?**

Les restrictions de l'article 296 ainsi que l'ensemble des obstacles liés au caractère régalién de l'industrie de défense ont considérablement limité le rôle de l'Union européenne. Pourtant, le Traité de Maastricht et, plus encore, celui d'Amsterdam, montrent que le sujet n'est plus tabou<sup>26</sup>. Prenant acte de ces avancées politiques, la Commission européenne a participé au débat en formulant des propositions pour favoriser l'effort de restructuration industrielle. L'ouverture des marchés publics est, parmi les différentes mesures proposées, l'une des plus sensibles politiquement et particulièrement complexe sur le plan technique.

### ***1.1 La proposition de la Commission : adapter le cadre communautaire aux marchés de la défense***

Au vu des résultats alarmants de l'étude effectuée en 1992 sur le coût de la non-Europe pour les marchés publics dans le domaine de la défense, la Commission européenne a jugé qu'une action au niveau européen était nécessaire<sup>27</sup>. Bien que reconnaissant que les restructurations sont l'affaire des industriels, elle estime qu'un cadre politico-institutionnel clair ainsi qu'un marché unique européen faciliteraient leurs décisions de gestion et de rapprochement. La mise en concurrence qui résulterait en particulier de l'ouverture des marchés publics permettrait, d'une part, de rationaliser l'utilisation des ressources budgétaires nationales en réalisant des économies directes, en particulier pour les contribuables (de l'ordre en 1990 de 5 à 11 milliards d'écus par an)<sup>28</sup>. Elle permettrait, d'autre part, de disposer de parts

---

<sup>25</sup> Voir les déclarations du sommet franco-allemand de Potsdam du 1er décembre 1998, du sommet franco-britannique de Saint-Malo du 4 décembre 1998, du Conseil européen de Cologne des 3 et 4 juin 1999, du sommet italo-britannique de Rome des 19 et 20 juillet 1999 ou encore du sommet franco-italien de Nîmes des 23 et 24 septembre.

<sup>26</sup> Le Traité d'Amsterdam donne un nouveau cap en stipulant à l'article 17 que « la définition progressive d'une politique de défense commune sera étayée, dans la mesure où les Etats membres le jugent approprié, par une coopération entre eux en matière d'armements ». La Déclaration relative à l'UEO annexée au Traité prévoit une coopération entre l'UE et l'UEO dans le domaine de l'armement « dans le contexte de la rationalisation du marché européen de l'armement et de l'établissement d'une agence européenne de l'armement ».

<sup>27</sup> En 1990, les marchés publics dans le domaine de la défense dans l'UE se sont élevés à environ 65 à 70 milliards d'écus. Les dépenses au titre de l'article 223 étaient estimées à 40 milliards d'écus. Environ 25-30 milliards d'écus de produits auraient pu être soumis aux règles communautaires. Voir Andrew Cox et Keith Hartley, « The Costs of Non-Europe in Defence Procurement », Commission des Communautés européennes, DGIII, juillet 1992 (remis en 1994), p. 34, cité dans « Les défis auxquels sont confrontées les industries européennes liées à la défense – contribution en vue d'actions au niveau européen », Communication de la Commission européenne, COM (96) 10 final, 24 janvier 1996.

<sup>28</sup> *Ibid.*



de marché plus importantes pour les industriels, qui réaliseraient ainsi des économies d'échelle grâce à l'allongement des séries de production. Les motivations de la Commission ne sont pas uniquement économiques. Elles sont également politiques puisque la création d'une BITD à l'échelle européenne, qui découlerait de cette ouverture, s'inscrirait dans la perspective la définition à terme d'une identité européenne en matière de sécurité et de défense.

C'est dans cet esprit qu'ont été élaborées les Communications de la Commission de 1996 et 1997 sur les industries liées à la défense<sup>29</sup>. La première engage une réflexion globale sur une stratégie européenne et préconise le décloisonnement des marchés nationaux en Europe afin de favoriser les restructurations industrielles. La seconde comporte une proposition de position commune et un plan d'action :

- La proposition de position commune<sup>30</sup>, soumise à l'approbation du Conseil, vise à favoriser l'engagement politique des Etats membres pour la mise en place progressive d'une politique européenne dans le domaine de l'armement, donc à faciliter la mise en œuvre du plan d'action.
- Le plan d'action pour les industries liées à la défense identifie les mesures à prendre pour progresser vers la création d'un marché européen des produits de défense. L'approche est exhaustive puisque 14 mesures sont identifiées<sup>31</sup>. Elles peuvent soit nécessiter de nouvelles actions législatives soit être adoptées dans le cadre des instruments juridiques du marché commun.

L'ouverture des marchés publics est une des actions envisagées à la fois dans la proposition de position commune et dans le plan d'action. L'intention serait de s'inspirer du régime communautaire des marchés publics, en tenant compte toutefois, des spécificités de l'industrie d'armement. Pour le moment, la Commission a défini de manière encore très vague sa proposition. Elle suggère de revenir à une interprétation restrictive de l'article 296, en envisageant deux changements : d'une part, distinguer plus nettement les produits exclus des produits couverts par la dérogation et d'autre part, diviser les produits couverts par l'article (matériel de guerre) en deux catégories, selon leur degré de sensibilité. Elle ajoute ainsi une condition à l'application de l'article qui n'est pas prévue. On obtiendrait ainsi trois catégories de matériel auxquelles s'appliqueraient des règles différentes :

- Les produits exclus du champ de l'article :
  - les produits entièrement civils (alimentaires, par exemple) destinés à l'approvisionnement des forces armées.

---

<sup>29</sup> Voir COM (96) 10 final, *op.cit* dans note 27 et «Mettre en œuvre la stratégie de l'Union en matière d'industries liées à la défense», COM (97) 583 final, 4 décembre 1997.

<sup>30</sup> Il s'agit de l'un des trois instruments de l'action de l'UE au titre de la PESC. La coopération systématique est un instrument général et se réfère en particulier aux déclarations communes au sein d'organisations ou de conférences internationales. Les positions communes correspondent à des prises de position politiques visant à définir le comportement de l'Union et à harmoniser les orientations de politique étrangère des Etats membres. Enfin, les actions communes se réalisent par la mise en commun de moyens pour la réalisation d'actions concrètes de l'Union.

<sup>31</sup> 1. Transferts intra-communautaires, 2. Statut d'entreprise européenne, 3. Marchés publics, 4. RDT, 5. Normalisation, 6. Droits de douane, 7. Innovation, transfert de technologie et PME, 8. Politique de concurrence, 9. Exportations – biens et technologies à double usage – armements conventionnels, 10. Fonds structurels, 11. Fiscalité indirecte et directe, 12. Principes de l'accès au marché, 13. Etalonnage des performances, 14. Elargissement.

- Les produits couverts par l'article, de deux types :

- les produits destinés aux forces armées et à usage militaire, mais qui ne constituent pas des « matériels de guerre » ou des « équipements de défense hautement sensibles » (habillement, certains types de moyens de transport ou de fournitures informatiques, par exemple) ;
- les équipements hautement sensibles.

La première et la troisième catégorie de biens sont relativement simples à recadrer. La Commission propose de revenir à une interprétation conforme de l'article 296. Les produits civils à usage militaire, comme nous l'avons vu, ne sont couverts ni par l'article 296 du Traité CE ni par les dérogations prévues dans les directives concernant les marchés publics, et devraient être soumis aux règles communautaires. La Commission considère donc qu'il faudrait revenir à une application des dispositions communautaires et des critères régissant les marchés publics pour ces équipements : la non-discrimination et l'égalité de traitement, des appels d'offres concurrentiels, des procédures ouvertes et transparentes, des voies de recours pour les fournisseurs lésés. Les produits militaires hautement sensibles sont par contre déjà exemptés de l'application des règles communautaires, dans les cas définis par l'article. Il s'agirait ici de maintenir cette dérogation en la délimitant mieux :

- Un mécanisme de notification pourrait être instauré afin d'assurer un certain niveau de contrôle et de transparence. L'Etat membre désireux d'invoquer la clause de sauvegarde devrait ainsi informer les autres Etats membres ainsi que la Commission en justifiant son recours. Cela permettrait de mesurer les éventuelles conséquences en matière de distorsion du marché intérieur. La Commission ou tout Etat membre pourrait demander ensuite que le sujet soit discuté devant un comité spécialisé dans le domaine des achats de défense.
- Une révision de la liste des produits couverts, définie en 1958 et désormais largement obsolète, serait nécessaire puisqu'elle ne comporte pas tous les biens considérés actuellement comme matériel de guerre.

C'est donc au niveau de la seconde catégorie (produits militaires non hautement sensibles) que les propositions de la Commission introduisent des changements majeurs. Afin de prendre en considération les spécificités du secteur de la défense, notamment les exigences en matière de confidentialité et de sécurité des approvisionnements, la Commission suggère d'élaborer un ensemble de règles assez souples, inspirées des règles en matière de marchés publics. Pour le moment, ni la base juridique ni le champ d'application (programmes nationaux, achats sur étagère, programmes en coopération, etc.) de l'éventuelle réglementation n'ont été définis. Les modalités d'application de cette réglementation commencent à être examinées au niveau des services des Directions Générales compétentes mais n'ont pas encore fait l'objet d'une prise de position de la part du Collège des Commissaires<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Ce constat est en partie dû à la récente constitution d'une nouvelle Commission européenne. Le Commissaire chargé des relations extérieures, Chris Patten, s'est pourtant prononcé à ce sujet dans ses réponses écrites aux députés européens, en septembre 1999. Il a déclaré que lorsque l'UEO aura mené à son terme l'audit des ressources opérationnelles disponibles pour des opérations européennes, la Commission européenne sera en mesure de contribuer au renforcement de l'assise industrielle et technologique de défense : en étudiant « les moyens d'instituer une politique unique d'armement dans l'UE, ce qui impliquerait une action au niveau communautaire pour élargir les marchés publics dans le domaine de la défense et adapter les règles de la

## 1.2 *La position du Conseil*

Cette proposition n'a pas, à l'heure actuelle, trouvé d'écho favorable auprès des Etats. La nécessité de se doter d'une stratégie dans le secteur de l'armement se concrétise pourtant au niveau du Conseil depuis 1995. Un Groupe de travail « Politique européenne d'armements » (dit Polarm)<sup>33</sup>, ayant pour mandat de suggérer des mesures concrètes, a été établi à cette date. Après plus de deux ans de travail, ses travaux ont abouti à la définition d'un texte sur les caractéristiques propres au secteur de défense.

Depuis, Polarm se penche sur l'examen de la proposition de Position commune de la Commission qui comprend trois mesures concernant : l'ouverture des marchés publics de l'armement, les transferts intra-communautaires et les droits de douane. Malgré les nombreuses réunions du Groupe, aucun accord n'a pu être trouvé entre les Quinze. Les réserves portaient sur l'idée même d'une politique européenne d'armement, sur des questions de compétence ainsi que sur les détails du futur régime d'application des mesures proposées par la Commission, en particulier celui des marchés publics de défense.

Bien que cette mesure n'ait jamais fait l'objet d'un débat de fond entre les Etats membres, un échange a toutefois eu lieu sur la proposition de la Commission. Certains semblent infléchir leur politique en la matière, en raison des contraintes budgétaires et des impératifs de coopération<sup>34</sup>. La France et l'Allemagne ont ainsi présenté en 1996/97 une proposition commune sur les acquisitions des biens d'armement par les administrations nationales. Le dispositif proposé s'inspire des règles communautaires existantes, en particulier de la directive « secteurs spéciaux »<sup>35</sup>. Il s'apparente aussi à la proposition de la Commission, à la différence qu'il précise que le champ d'application de ce dispositif ne devrait pas s'étendre aux programmes de coopération en matière d'armement<sup>36</sup>. Les autres délégations se sont montrées par contre beaucoup plus réservées. Certaines sont en complet désaccord avec le principe même de la concurrence et de la transparence dans les marchés d'armement. Tandis que d'autres soutiennent le principe mais sont sceptiques sur la distinction entre les deux dernières catégories de biens d'équipements et sur l'opportunité de leur appliquer un régime communautaire.

Suite aux décisions de Cologne, des avancées ont cependant eu lieu. Un texte a pu être approuvé par le Polarm et transmis au COREPER en octobre 1999. La question de l'ouverture

---

concurrence, les programmes de recherche, les droits de douane et les contrôles à l'exportation ». Voir *Nouvelles atlantiques*, n. 3134, septembre 1999.

<sup>33</sup> Ce Groupe constitue, avec COARM (Groupe sur l'exportation d'armes conventionnelles) et les Groupes ad hoc sur les biens à double usage, le troisième groupe du Conseil chargé des questions d'armement. Il est composé des représentants des ministères des affaires étrangères, accompagnés dans la plupart des cas d'experts des ministères de la défense, et se réunit trois fois par présidence.

<sup>34</sup> Dans son allocution du 19 juin 1999, à l'occasion du salon du Bourget, le Premier ministre français, M. Jospin, a déclaré qu'il semblait « souhaitable de réfléchir avec nos partenaires à une évolution des dispositions du Traité de Rome. Son article 223, en particulier, s'il était maintenu en l'état, pourrait freiner l'émergence d'une véritable industrie européenne d'armement. Il faut donc envisager avec sérénité le décloisonnement du marché européen de l'armement ». Voir Rapport de l'Assemblée de l'UEO, « La coopération en matière d'armement dans la construction future de l'Europe de la défense », par M. O'Hara, octobre 1999, p. 20.

<sup>35</sup> Directive 93/38 concernant l'eau, l'énergie, les transports et les télécommunications. Voir ci-après.

<sup>36</sup> Du fait des règles d'acquisition qui seront développées par l'OCCAR (Organisme conjoint de coopération en matière d'armement) et ultérieurement par la future AEA (Agence européenne de l'armement). Voir ci-après.

des marchés reste pourtant une mesure considérée comme secondaire par les membres du Polarm, par rapport à celle de la simplification des transferts intra-communautaires. La formulation du texte est très prudente et reflète le manque de consensus à ce sujet. Le texte ne mentionne pas une « ouverture des marchés » en tant que telle, mais simplement « la possibilité d'examiner des règles et des mécanismes inspirés des principes de transparence et de non-discrimination, applicables à l'acquisition d'équipements de défense »<sup>37</sup>.

### 1.3 *Portée et limites de la proposition de la Commission*

Outre les blocages politiques rencontrés au sein du Conseil, deux autres raisons laissent présager que les travaux de la Commission seront longs. En premier lieu, un texte réglementaire sur l'ouverture des marchés de défense ne peut être ébauché qu'avec la participation de plusieurs Directions Générales et l'accord des Commissaires compétents, dont certains sont encore réservés sur la question. En second lieu, l'adaptation de la réglementation communautaire aux spécificités des marchés de l'armement demande une bonne connaissance des pratiques en vigueur et donc l'engagement d'un processus de consultation au niveau des industriels et des institutions concernées.

Ces deux raisons expliquent que la proposition de la Commission soit encore très vague. Plusieurs questions se posent et rendent encore imprécis les objectifs, les modalités et les effets de l'éventuelle réglementation dans le cadre de l'Union européenne : d'abord, sa base juridique n'a pas été clairement définie. Deux possibilités sont ouvertes :

- *Utiliser le cadre intergouvernemental de la PESC* en définissant un code de conduite sur une interprétation commune et harmonisée de l'article 296. Il conduirait à réduire substantiellement le nombre de situations dans lesquelles les Etats membres agissent unilatéralement et son utilisation deviendrait ainsi secondaire. Rien ne paraît s'opposer à ce que les Etats membres définissent une position commune, voire une action commune dans ce cadre.
- *Utiliser le cadre communautaire du premier pilier*, qui offre l'avantage d'appliquer des règles juridiquement contraignantes. La proposition de la Commission semble plutôt s'inscrire dans cette optique.

Si le cadre communautaire est retenu, un certain nombre d'aspects devront être pris en considération :

- *le choix du type de réglementation*

Pour les biens militaires non sensibles (deuxième catégorie de la proposition), la Commission n'a pas défini la nouvelle réglementation qu'elle entend utiliser. L'orientation semble cependant aller dans le sens d'une directive. Deux cas seraient alors possibles : adapter les directives existantes ou élaborer une directive *sui generis*. La seule directive flexible qui pourrait s'adapter aux particularités des marchés de défense est celle des « secteurs spéciaux ». Elle autorise en effet des appels d'offre restreints ou négociés, en cas de nécessité, et sous couvert d'une justification. Ce qui permet de prendre en compte le caractère secret de certains contrats<sup>38</sup> ou d'éviter des procédures trop longues lorsque les fournisseurs

---

<sup>37</sup> Voir « Draft Common Position on Framing a European Armaments Policy », septembre 1999.

<sup>38</sup> Lors de la guerre du Golfe, par exemple, la transparence de certains contrats pour du matériel civil à usage militaire (tentes, etc.) aurait permis d'avoir des indications sur le nombre de troupes. Voir Martin Trybus,

compétents pour un produit donné sont en nombre limité. Si ces procédures semblent mieux s'adapter aux programmes d'armement, la directive présente toutefois l'inconvénient de ne pas avoir d'instance de contrôle.

Pour les biens militaires sensibles (troisième catégorie), couverts par l'article 296, la Commission devrait proposer une liste actualisée que le Conseil adopterait à l'unanimité. Une des options possible serait de reprendre la liste des produits exemptés du système du GAEO, la seule déjà existante<sup>39</sup>. Si cette solution est la moins complexe étant donné que la liste est déjà agréée par la plupart des Etats membres, il en résulterait que la majorité des équipements militaires entrerait dans la seconde catégorie, couverte par la nouvelle réglementation. L'exemption serait, en définitive, beaucoup plus limitée qu'elle ne l'est actuellement.

- *Le champ d'application de la réglementation*

La Commission pourrait soit tenir compte du champ d'application des agences à naître (OCCAR, AEA) en ne couvrant que les programmes restants, soit choisir un champ plus large couvrant tous les types d'acquisitions, y compris les programmes en coopération. Cette seconde hypothèse semble la plus cohérente. Il est en effet peu probable que la Commission propose une réglementation limitée à certains types seulement d'achats d'équipements. Il n'y a, a priori, aucune raison pour que le champ d'application de l'outil communautaire ne soit pas général.

- *L'impact sur les autres politiques communautaires*

La question des marchés publics de défense ne peut être abordée de manière isolée, ce que reconnaît, du reste, la Commission dans ses communications. Certains aspects liés au droit de la concurrence, tels que la réglementation sur les fusions, les exportations et les aides d'Etat, devront nécessairement être examinés à la lumière de l'éventuelle réglementation en matière de marchés publics de défense. Le droit de la concurrence<sup>40</sup> devra-t-il s'appliquer et, dans quelle mesure, aux nouvelles restructurations découlant de l'ouverture des marchés ? Jusqu'à présent, les gouvernements désireux de ne pas être entravés par les contrôles communautaires invoquaient l'article 296<sup>41</sup>, sans rencontrer d'obstacles de la part de la Commission. Rien n'empêche, en vertu de l'article 296, que les fusions dans des secteurs de défense hautement sensibles puissent être exemptées de la réglementation. Le plan d'action précise à ce sujet que les spécificités de l'industrie de défense seront prises en compte dans les évaluations en matière de concurrence, en ajoutant à l'analyse économique une analyse politique. Il n'en demeure pas moins que, pour éviter tout conflit entre la promotion de la concurrence et le maintien de la base industrielle de défense, la présence d'au moins deux fournisseurs pour chaque segment de production devrait être assurée, comme l'ont d'ailleurs fait les Etats-Unis.

---

« European Defence Procurement Law - International and National Procurement Systems as Models for a Liberalised Defence Procurement Market in Europe », Kluwer, *European Monographs 21*, 1999, p. 239.

<sup>39</sup> Les armes nucléaires, les systèmes de propulsion nucléaires, les navires de guerre (mis à part leurs sous-systèmes), les agents anti-toxiques et radioactifs.

<sup>40</sup> En particulier les articles 81 (interdiction des ententes qui ont pour but ou effet de limiter la concurrence), et 82 (interdiction de tout abus de position dominante), anciens articles 85 et 86 du Traité CE, et le règlement sur les fusions 4064/89 du 21 décembre 1989, qui traite des fusions, acquisitions et *joint ventures* et contrôle que ces transactions ne provoquent pas de distorsions du marché commun.

<sup>41</sup> Lors de la fusion franco-britannique des activités sonars de Thomson-CSF et GEC-Marconi, par exemple, les gouvernements ont invoqué l'intérêt supérieur de leur pays pour que les aspects militaires de la transaction ne soient ni soumis ni examinés par la CE dans le cadre de la législation de la concurrence. Le même argument avait été invoqué par les mêmes pays lors de la constitution de Matra BAe Dynamics et systématiquement dans le cas de fusions nationales. Voir Claude Serfati, « Les industries européennes d'armement – de la coopération à l'intégration ? », *la documentation française*, 1996, p. 184.

La prise en compte de certaines pratiques telles que le juste retour industriel et les compensations dans les marchés d'armement risquent d'être difficilement compatibles avec les principes généraux de non-discrimination et de transparence. Ces pratiques constituent des obstacles à la concurrence telle que définie dans les traités CE. Si l'on admettait des corrections de déséquilibres entre les Etats membres, on dérogerait alors au principe clé du marché unique qui est la non-discrimination sur la base de la nationalité<sup>42</sup>.

● *L'impact de l'ouverture à l'extérieur*

La perspective d'ouverture des marchés de la défense en Europe amènera enfin à s'interroger sur les effets vis-à-vis des Etats non membres de l'Union européenne. Les positions sont en effet divergentes quant aux conséquences d'une telle ouverture. Certains craignent qu'elle puisse avantager les entreprises américaines en particulier et, par conséquent, affaiblir la BITD européenne. Doit-on, dans ce cas, aller vers un marché unique européen protégé de la concurrence extérieure en instaurant une « préférence européenne » ? Il semble a priori peu probable que l'Union dans son ensemble puisse se diriger vers cette option pour les raisons suivantes :

- D'une part, l'accord sur les marchés publics (*Government Procurement Agreement – GPA*) conclu dans le cadre de l'OMC, exclut les produits militaires des règles relatives aux échanges commerciaux multilatéraux. Il n'existe aucune obligation d'ouverture des marchés européens de la défense à la concurrence des pays tiers. Rien ne semble empêcher que les Etats membres demeurent libres de donner suite aux offres émanant d'entreprises non communautaires, comme cela se produit à l'heure actuelle.
- D'autre part, l'idée d'une « Europe forteresse » se heurte à l'opposition de la plupart des gouvernements et les raisons sont évidentes. Elles sont économiques – pourquoi fermer le marché à des produits plus compétitifs et moins coûteux en rompant avec la politique traditionnelle des pays qui ont toujours préféré acheter américain ? – et politiques – pourquoi gâcher les relations industrielles et diplomatiques avec les Etats-Unis en retournant à un protectionnisme sur les deux rives de l'Atlantique ?
- Enfin, dans la mesure où la finalité de l'ouverture des marchés est de pousser à la concentration des activités, il n'y a aucune raison que ce processus s'arrête aux frontières de l'Europe. Les seules forces qui pourraient s'y opposer seraient de nature politique, à savoir le désir d'indépendance vis-à-vis des Etats-Unis et de réciprocité dans les pratiques commerciales. C'est, du reste, ce dernier point que la Commission soutient dans son plan d'action : les fournisseurs des pays tiers pourraient jouir des mêmes droits que les fournisseurs communautaires, à condition qu'il y ait pour ceux-ci un accès comparable et effectif aux marchés de ces pays.

## **2. Les initiatives du GAEO**

### **2.1 *Coopération avec l'Union européenne***

Le GAEO, comme nous l'avons vu précédemment, est le premier organisme intergouvernemental ayant tenté d'instaurer un régime de transparence et de concurrence dans

---

<sup>42</sup> Les cas similaires dans les domaines civils ont été déclarés incompatibles avec l'article 28. Voir, par exemple, le cas Du Pont de Nemours (n. 351/88 du Pont de Nemours Italiana SpA v. Sanitaria Locale, 1990). La mesure prise par l'Italie demandant aux autorités nationales d'acheter au moins 28% de leurs équipements à des compagnies situées dans le Mezzogiorno a été jugée contraire à l'article 28 du traité CE.

les marchés publics d'armement. Si ses résultats ont été jusqu'ici peu probants, il n'en demeure pas moins que le Groupe a tiré les leçons de ces blocages et identifie aujourd'hui de nouvelles ouvertures.

Depuis Amsterdam et, de manière encore plus évidente, depuis le sommet de Cologne, le GAEO a clairement inscrit sa stratégie future dans le cadre de l'Union européenne. Il est en effet considéré dans les traités et déclarations de l'Union européenne comme une instance européenne de coopération en matière d'armement. A ce titre, des échanges ont été prévus entre le GAEO, la présidence de l'Union et la Commission européenne.

Des liaisons informelles ont ainsi été établies entre la Commission européenne et l'Equipe de Réaction Rapide (QRT) du GAEO, chargée des questions de l'EDEM. Les réunions portent actuellement, entre autres, sur un échange d'informations à propos du volet marchés publics du plan d'action et des mécanismes de fonctionnement du GAEO. Cette collaboration représente une étape importante aussi bien pour le GAEO que pour la Commission européenne. Elle s'inscrit dans l'approche générale de la Commission qui recherche une harmonisation des différentes initiatives lorsqu'elles présentent des points communs. Les travaux du GAEO constituent surtout l'une des sources d'inspiration majeures pour la future réglementation de la Commission puisque son système tient compte d'un grand nombre de spécificités des marchés de l'armement. De la même manière, collaborer avec la Commission représente pour le GAEO un moyen d'intégrer les principes déjà approuvés au niveau des DNA dans une éventuelle réglementation de l'Union européenne.

En même temps, en l'absence de directives claires après Cologne sur son devenir, la stratégie du GAEO consiste à identifier des améliorations pratiques pour progresser vers l'ouverture des marchés. Si le nouveau *Coherent Policy Document*, redéfini en juin 1999, se situe dans la lignée du précédent, il introduit aussi de nouvelles avancées. Ainsi, la question de l'harmonisation des procédures et pratiques nationales, le renforcement de la centralisation au niveau du suivi et des bulletins (fonctionnement électronique, par exemple) et la volonté de limiter les effets du juste retour sur la concurrence sont autant de points qui marquent une certaine volonté de renforcer le système de l'EDEM.

## **2.2 Vers une Agence européenne de l'armement**

Parallèlement à son action en direction de l'ouverture des marchés, le GAEO est le principal acteur impliqué dans la réflexion générale sur la mise en place d'une Agence européenne de l'armement (AEA), lancée à Maastricht en 1991<sup>43</sup>. Depuis novembre 1998, un groupe d'experts nationaux élabore un plan directeur (*Masterplan*) pour le développement d'une AEA. La première version du plan couvre de nombreux volets, dont un sur les modalités d'ouverture des marchés.

Le plan précise que l'Agence ne pourra véritablement opérer que dans le cadre d'un marché commun de l'armement, dont les règles seront harmonisées afin de garantir des conditions de compétition identiques pour les fournisseurs des pays du GAEO. Les règles en matière d'acquisition sont évoquées dans des paragraphes encore trop succincts pour juger de

---

<sup>43</sup> Le 10 décembre 1991, les Etats membres de l'UEO se sont mis d'accord, dans la « Déclaration sur le rôle de l'UEO et sur ses relations avec l'UE et l'Alliance atlantique », insérée dans les Actes de la CIG de Maastricht, sur « une coopération renforcée en matière d'armement, en vue de créer une agence européenne de l'armement ».

leurs effets potentiels. Elles n'ont pas encore été définies pour la simple raison qu'elles doivent être compatibles avec celles des autres institutions, soumises à examen dans cette section. Jusqu'à présent, le groupe d'experts n'a développé qu'un catalogue de principes d'acquisition qui restent maintenant à traduire par des règles concrètes, en coordination avec les autres instances concernées. En cas d'approbation de ces propositions par les DNA et les ministres, le Groupe préparera alors la mise en place de l'AEA, qui pourrait être créée en 2001. Son champ d'application devrait être large et pourrait inclure la gestion des programmes d'équipements nationaux et en coopération, ainsi que les achats sur étagère.

### **3. L'OCCAR**

#### ***3.1 Les principes : des règles d'acquisition plus concurrentielles***

Depuis la création, en novembre 1996, de l'Organisme conjoint de coopération en matière d'armement (OCCAR), le GAEO ne constitue plus le seul forum européen en matière d'armement. Avec l'entrée du Royaume-Uni et de l'Italie, l'OCCAR se substitue à l'Agence franco-allemande devenue opérationnelle en juillet 1996. L'Organisme est ouvert à d'autres Etats européens, sur accord unanime du Conseil de surveillance<sup>44</sup> et à condition que ceux-ci acceptent l'ensemble des dispositions de la Convention signée en septembre 1998 par les ministres de la défense des Etats membres<sup>45</sup>. La Convention confèrera à l'OCCAR, lorsqu'elle sera ratifiée, une personnalité juridique de droit international. L'Organisme pourra ainsi passer des contrats et gérer complètement des marchés publics<sup>46</sup>.

L'OCCAR est donc né pour renforcer la coopération en matière d'armement et répondre à deux exigences : d'une part, rendre moins coûteuse la gestion des programmes en collaboration en évitant les duplications actuelles, de l'autre, aller au-delà de la gestion habituelle du principe du juste retour en instaurant un retour global. Cette agence devrait, selon ses Etats membres, contribuer à l'établissement d'une identité européenne en matière de défense et de sécurité et constituer une étape utile vers la création d'une Agence européenne de l'armement.

Son champ d'intervention potentiel est, lui aussi, très large. Il devrait coordonner, conduire et faire exécuter les programmes d'armement déjà en cours, ainsi que promouvoir de nouveaux programmes dans une phase plus en amont. Il assurera, en outre, toute autre fonction qui lui sera confiée par les Etats membres. Les programmes qu'il pourra gérer ne lui seront affectés que sur accord du Conseil et pourront être de deux types :

- des programmes en coopération en cours et à venir,
- des programmes nationaux des Etats membres<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> L'OCCAR comprend un conseil de surveillance (où siègent les représentants des Etats membres) et une Administration d'Exécution (AE). Le Conseil est l'organe suprême de décision de l'OCCAR. Il assure la direction et le contrôle de l'AE (secrétariat du Conseil) et prend toutes les décisions concernant l'exécution de la Convention. Chaque Etat membre est représenté au Conseil par un représentant, généralement le ministre de la Défense ou son délégué. Voir Chapitre III de la Convention.

<sup>45</sup> Les Pays-Bas ont posé leur candidature en avril 1999. Elle dépend toutefois de leur participation à un programme géré par l'Organisation. La Belgique est candidate depuis mars 1998 et la Suède a officiellement manifesté son intérêt en janvier 1999.

<sup>46</sup> Après avoir vainement tenté de l'obtenir par l'intermédiaire de l'UEO en y créant un organe subsidiaire, les quatre Etats membres se sont orientés vers la solution d'un Traité indépendant, calqué sur celui de l'Agence spatiale européenne (ESA).

<sup>47</sup> Convention OCCAR, Articles 7 et 8 du Chapitre II.



L'OCCAR fonctionnera suivant des principes (les principes de Baden Baden définis dans un cadre franco-allemand) qui s'inscrivent en rupture avec les pratiques actuelles, notamment :

- la mise en concurrence sur la base du critère coût/efficacité en matière d'acquisition,
- l'abandon du juste retour programme par programme au profit d'un équilibre plus global entre les Etats.

Ces principes sont particulièrement novateurs puisqu'ils reflètent la volonté de renforcer la concurrence et d'ouvrir les marchés entre les participants. La Convention précise à cet effet, de manière cependant très générique, les modalités du régime de transparence et de concurrence qui sera appliqué par l'OCCAR :

- D'une part, les Etats membres renoncent aux règles paralysantes et coûteuses du juste retour industriel programme par programme pour le remplacer par la recherche d'une approche des bénéfices industriels plus souple, sur plusieurs années et avec plusieurs programmes. Les contrats seront établis sur plusieurs années et des fonds seront collectés à l'avance auprès des gouvernements membres pour être versés à l'industrie. La transparence sera assurée par des états d'avancement établis annuellement pour chacun des programmes en cours<sup>48</sup>.
- D'autre part, la passation des marchés aura lieu, de manière générale, selon des procédures concurrentielles plus ouvertes. Les contrats et les contrats de sous-traitance seront ainsi attribués après mise en concurrence et selon des règles et procédures plus performantes au regard des pratiques internationales. Il est précisé qu'en cas de mise en concurrence, les contrats seront attribués davantage sur la base de la compétitivité des offres reçues que sur celle des contributions financières apportées par les participants. L'objectif est de passer des contrats pluriannuels et à prix fixe. Les critères de choix des soumissionnaires et d'évaluation des offres seront rendus publics afin de permettre aux sociétés n'ayant pas été invitées, ou à celles dont l'offre n'aura pas été retenue, d'être informées des raisons du choix opéré<sup>49</sup>.
- Enfin, la mise en concurrence ne s'appliquera pas seulement entre les pays membres. Dans le cadre d'un programme comprenant uniquement des pays membres de l'OCCAR, pourront participer les industries des autres membres du GAEO. En outre, un programme pourra comprendre des membres de l'OCCAR, du GAEO et extérieurs au GAEO. Cette ouverture est toutefois soumise à deux conditions : que les membres de l'OCCAR donnent leur accord unanime et que les pays participant de manière *ad hoc* observent le principe de réciprocité<sup>50</sup>.

Le régime de concurrence présente d'autres limites définies par la Convention<sup>51</sup> :

- Ainsi, il ne doit pas entraver la recherche de l'équilibre multi-programmes et pluriannuel.
- De surcroît, il ne sera appliqué qu'après une période transitoire de trois ans à partir de l'entrée en vigueur de la Convention. Durant ces trois ans, certains contrats pourraient ne pas être attribués sur la seule base du critère de compétitivité :
  - si les entreprises d'un Etat membre ont reçu un volume de commandes inférieur à 66% de sa contribution financière, en ce qui concerne un programme, une certaine phase ou un sous-ensemble d'un programme,

---

<sup>48</sup> *Ibid.*, Article 5 du Chapitre II.

<sup>49</sup> *Ibid.*, Articles 23, 25, 26, 27, 30 du Chapitre IV.

<sup>50</sup> *Ibid.*, Article 24 du Chapitre IV et article 38 du Chapitre X.

<sup>51</sup> *Ibid.*, Article 5 du Chapitre II et Annexe III – Dispositions transitoires.

- ou si un déséquilibre global supérieur à 4% est observé par rapport à tous les programmes.

Dans ces deux cas, des mesures appropriées seront prises par le Conseil afin de rétablir l'équilibre. L'efficacité de cette procédure ainsi que les pourcentages mentionnés seront néanmoins examinés une première fois un an après l'entrée en vigueur de la Convention et, par la suite, à intervalles réguliers, jusqu'à éventuellement les supprimer après une période de trois ans.

Il faut cependant souligner que cette réglementation de transition ne sera pas appliquée aux programmes déjà ou sur le point d'être intégrés dans l'OCCAR. D'une part, les programmes franco-allemands concernés seront bientôt réalisés par une seule entreprise transnationale (EADS) ; la fusion des maîtres d'œuvre Aérospatiale-Matra et Dasa ne justifie donc plus les calculs des pourcentages des charges de travail. Les quelques programmes restants sont, d'autre part, des programmes bilatéraux où la distribution se fait naturellement sur la base 50:50. La difficulté d'appliquer un juste retour globalisé ne se posera que lorsque l'OCCAR sera chargé de gérer des programmes multilatéraux comme l'avion de transport futur (ATF), par exemple (voir ci-dessous).

### **3.2 Les contraintes de la coopération en format restreint**

Après trois ans de création, il est encore trop tôt pour faire un bilan de l'efficacité et des effets de l'OCCAR en matière d'ouverture des marchés. L'impossibilité de faire de l'OCCAR un organe subsidiaire de l'UEO et la nécessité de passer par la signature d'un nouveau traité international a considérablement retardé l'application du dispositif. L'entrée en vigueur de la Convention est maintenant prévue pour mars 2000.

Il est clair toutefois que les principes de mise en compétition retenus par l'OCCAR sont novateurs et plus contraignants que ceux du GAEO. On peut, par contre, raisonnablement supposer que leurs effets s'exerceront plus sur le long que sur le court terme.

A long terme, et à condition que la Convention soit véritablement respectée, l'OCCAR pourrait effectivement opérer suivant un véritable système de libre concurrence : avec attribution des contrats sur la base de la compétitivité des offres et la transparence par publication des critères de choix des soumissionnaires. La concurrence entre les fournisseurs de premier ordre des pays membres s'en trouverait renforcée, et ces derniers pourraient de même élargir leurs marchés à des industries de pays non membres. Il n'empêche qu'à court terme, des incertitudes subsistent sur l'application des règles de transition.

De même, les compétences extrêmement larges définies par la Convention ne pourront s'exercer que sur le long terme. L'attribution à l'OCCAR de compétences en matière d'harmonisation des besoins, de recherche ou de soutien en service dépendra du choix politique des pays membres et du poids qu'ils veulent accorder à l'Organisation. Certaines tâches, en revanche, sont sans doute à relativiser. La possibilité de gérer des programmes nationaux peut sembler ambitieuse : elle ne vise pourtant pas à limiter le rôle des agences nationales. Elle permet de continuer à gérer un programme initialement multilatéral et devenu national à la suite du retrait de l'un des partenaires (ce qui a déjà été le cas pour le drone franco-allemand Brevel dont la France s'est retirée). Ce problème se posera également pour le TRIGAT-LP [missile antichar de 3<sup>ème</sup> génération], développé par la France, la Grande-

Bretagne et l'Allemagne. Le programme continuera cependant d'être géré par l'OCCAR, étant donné qu'il est étroitement lié au Tigre, lui-même intégré dans l'Organisation.

Ces manœuvres montrent bel et bien que la gestion des programmes pose encore des problèmes : les anciens programmes franco-allemands (Hot, Milan et Roland) touchent à leur fin et seront retransférés aux agences nationales quand l'OCCAR aura acquis une personnalité juridique<sup>52</sup>. L'intégration envisagée du TRIGAT-MP (missile antichar de 3<sup>ème</sup> génération, moyenne portée) impliquerait pour la première fois deux pays non OCCAR (la Belgique et les Pays-Bas aux côtés de la France, de l'Allemagne et du Royaume-Uni)<sup>53</sup>, si toutefois les difficultés budgétaires de l'Allemagne ne font pas échouer le programme. L'intégration d'autres programmes est également retardée.<sup>54</sup> Certaines perspectives sont pourtant encourageantes : bien qu'aucune décision n'ait encore été prise à propos de l'ATF, le Conseil a examiné l'opportunité pour l'OCCAR de devenir l'agence contractante pour la production de l'avion. Un pas ultérieur vers l'élargissement de la concurrence serait alors accompli puisque le programme comprend la participation des quatre pays fondateurs et de quatre pays non membres, la Belgique, l'Espagne, le Portugal et la Turquie.

A court terme, on peut s'attendre à ce que les conditions de mise en concurrence soient encore restrictives, en particulier si les Etats tiennent à maintenir une période de transition. Le principe du retour global, s'il constitue une avancée par rapport au juste retour, n'en constitue pas moins une limitation à la libre concurrence entre les fournisseurs. De plus, son application reste encore vague et ambiguë. Il est en effet difficile d'imaginer comment une agence n'ayant aucune visibilité à long terme sur la planification des pays membres et dont les programmes de gestion seront limités, pourra vérifier et gérer un tel concept. Ensuite, tout laisse supposer que le choix des fournisseurs pour la conduite d'un programme donné se fera encore pendant quelques années selon les modalités actuelles, par des procédures de gré à gré. Pour les programmes relativement anciens, leur intégration a eu pour objectif de ne pas les perturber, notamment en termes de coûts. Ainsi, dans le cas du Tigre par exemple, l'abandon du juste retour se traduira par des ajustements mineurs dans les travaux déjà notifiés, mais devrait conduire à des compétitions internationales pour les travaux devant encore faire l'objet de choix<sup>55</sup>.

Les plus optimistes sont donc d'avis que les nouveaux principes ne pourront être pleinement appliqués que sur des programmes vraiment nouveaux et dont la répartition n'est pas encore fixée<sup>56</sup>. Or les nouveaux programmes en cours de négociation et susceptibles d'être à terme intégrés à l'OCCAR, tels que l'ATF, ne semblent pas conforter cette analyse. S'il devait être intégré à l'OCCAR, le programme ATF ne le serait qu'une fois le choix des maîtres d'œuvre effectué par les gouvernements intéressés, selon les procédures habituelles. Dans l'éventualité du choix de l'option européenne Airbus, l'OCCAR pourra tout au plus appliquer ses principes novateurs en matière de concurrence au niveau de la sous-traitance.

---

<sup>52</sup> Voir Jean-Hugues Monier, « OCCAR : une étape pragmatique de la construction européenne de l'armement », et Marc Prévôt, « OCCAR, mode d'emploi », *L'Armement*, mars 1998, pp. 66 et 95.

<sup>53</sup> Un mémorandum devra être signé pour garantir que ces deux pays s'engagent à respecter les règles de l'OCCAR. *Ibid.*, p.67.

<sup>54</sup> Sont également prévus pour l'intégration à l'OCCAR : le programme de Famille de systèmes sol-air futurs FSAF (programme franco-italien), les satellites d'observation HéliosII/Horus, la frégate Horizon (France, Italie), le système d'identification IFF-futur, le système d'armes PAAMS (France, Italie, Royaume-Uni), le missile Polyphem (Allemagne, France, Italie) et le système naval SLAT.

<sup>55</sup> Cela devrait être le cas pour les moyens de formation des équipages par exemple. Voir Olivier Prats, « L'intégration du programme Tigre dans l'OCCAR », *L'Armement*, n. 61, mars 1998, p. 73.

<sup>56</sup> Voir Marc Prévôt, *op.cit.* dans note 52, p. 98.

Les Etats membres ne semblent pas encore enclins à concéder à l'Organisme des fonctions autres que celles de gestion.

Le concept de la préférence des produits développés dans le cadre de l'OCCAR est lui aussi ambigu<sup>57</sup>. L'expérience du Brevet et du TRIGAT-LP prouve que les engagements internationaux ne résistent pas aux intérêts nationaux. A cette incertitude s'ajoute le risque du maintien des politiques industrielles de certains Etats, parfaitement illustré par le programme MRV/VBMC (véhicule blindé multi-rôle de combat), initialement lancé par la France, la Grande-Bretagne et l'Allemagne. Depuis le début, le projet a rencontré de multiples problèmes : d'un côté, les trois partenaires avaient des divergences importantes sur les spécifications opérationnelles du véhicule. De l'autre, les Britanniques soutenaient l'idée d'un système d'attribution sur un marché à concurrence ouverte tandis que la France et l'Allemagne optaient pour une approche plus calculée<sup>58</sup>. Après de longues discussions, la France a fini par se retirer du projet commun pour lancer son propre projet. En dehors des divergences conceptuelles, l'insatisfaction sur la charge de travail prévue pour le partenaire industriel français, GIAT, a été à l'origine de cette décision<sup>59</sup>. Cet exemple soulève, d'une part, la question de savoir si les gouvernements seront véritablement prêts à faire abstraction de leur politique industrielle dans les décisions futures en matière d'acquisition. Pour l'heure, ce cas confirme le contraire. Il montre, d'autre part, les limites d'un Organisme qui couvre pour le moment uniquement un des aspects en matière d'acquisition, la gestion des programmes. Tant qu'il n'y aura pas d'expression commune des besoins opérationnels, l'OCCAR risque de se heurter à ce type de problème.

Enfin, l'expérience de l'OCCAR démontre que, dans un secteur aussi complexe que celui de l'armement, les initiatives intergouvernementales en format réduit ne sont pas forcément plus simples que les autres. Sa création se justifiait par le fait que quatre pays dont les intérêts étaient similaires auraient pu rapidement construire une structure opérationnelle. Or certains points, tels que les modalités de mise en œuvre du retour globalisé, semblent encore faire l'objet d'approches divergentes de la part des Etats participants. De plus, la décision d'appliquer une gestion de programmes décentralisée montre bien que la méfiance persiste entre les partenaires. Le choix du statut juridique fondé sur un traité international n'en facilitera pas forcément la mise en œuvre.

---

<sup>57</sup> Convention OCCAR, Article 6 du Chapitre II.

<sup>58</sup> « Les Allemands étaient prêts à concéder un degré de concurrence au stade de la conception entre deux consortiums internationaux avec la garantie d'une participation industrielle au niveau de la production. Les Français, confrontés aux problèmes financiers de GIAT Industries, penchaient pour un simple partage du travail dès l'origine, et la garantie de la présence de GIAT dans le programme. » Voir Keith Hayward, « Vers un système européen d'acquisition des armements », *Cahiers de Chaillot*, n. 27, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UEO, juin 1997, p. 41.

<sup>59</sup> L'armée de terre française souhaitait disposer d'un blindé bien protégé plutôt que d'une version destinée au simple transport de troupes. De plus, son souci majeur reste de remplacer ses véhicules de combat d'infanterie, qui sont un élément indispensable de l'environnement du Char Leclerc. Voir Jacques Isnard, « La France ne participera pas au projet de blindé avec l'Allemagne et le Royaume-Uni », *Le Monde*, 8 novembre 1999.

### III. ENJEUX ET LIMITES DE L'OUVERTURE DES MARCHES DE DEFENSE

#### 1. Trois initiatives compatibles ?

Les trois propositions et initiatives analysées ont, entre autres, pour objectif d'ouvrir les marchés de défense européens à la concurrence transnationale. Bien que les différentes institutions reconnaissent la nécessité de coordonner leurs activités, il est pour le moment difficile d'imaginer quels seront les contours de l'ouverture des marchés et les champs d'application des différentes réglementations proposées. Plusieurs options seront possibles.

Si le paysage institutionnel demeurerait tel qu'il est et si chacune des propositions en matière d'ouverture des marchés venait à être appliquée, qui plus est dans leurs versions les plus ambitieuses, on risquerait d'aboutir à des duplications ou à des incompatibilités, notamment au niveau des champs d'application des réglementations à naître. On obtiendrait le schéma suivant :

- Les réglementations communautaires en matière de marchés publics s'appliqueraient aux produits civils à usage militaire, tandis qu'une nouvelle réglementation communautaire adaptée aux produits militaires non sensibles s'appliquerait à tous les types d'acquisitions (programmes nationaux, en coopération et achats sur étagère) effectuées par les gouvernements des Quinze. Elle introduirait plus de transparence (par la publication des annonces au Journal officiel des Communautés européennes, JOCE) et plus de concurrence, sur la base de procédures inspirées de celles des marchés publics civils. S'il semble peu probable que cette option soit retenue dans l'immédiat, en raison des disparités de vues entre les Etats membres, il faut toutefois rappeler que la directive « secteurs spéciaux », qui prônait la libéralisation de secteurs considérés comme nationaux, tels que l'eau, les transports et les télécommunications, a fini par être acceptée par les Etats, moyennant l'introduction d'une certaine flexibilité.
- Les règles de l'OCCAR s'appliqueraient aux programmes en coopération et à certains programmes nationaux. Bien qu'il soit assez improbable que ses membres lui confient leurs propres programmes, il n'en demeure pas moins que la Convention laisse ouverte cette possibilité. Quatre membres de l'UE utiliseraient ainsi des procédures d'acquisition plus concurrentielles, mais toujours fondées, au moins à court terme, sur un système de retour donc de préférence nationale, incompatible avec les règles communautaires de non-discrimination et d'égalité de traitement.
- Les règles de l'AEA<sup>60</sup>, si cette dernière venait à être créée, s'appliqueraient également à tous les types d'acquisition (programmes en coopération et nationaux, achats sur étagère). Bien qu'elles restent encore à définir, elles seront, d'après le *Masterplan* du GAEO, compatibles avec celles de l'OCCAR.
- Enfin, en supposant que le GAEO continue d'exister (à 13), ses membres utiliseraient des critères d'acquisition moins concurrentiels, tel que le juste retour, ainsi que leur propre système de publication des offres, qui viendrait ainsi s'ajouter à celui du JOCE.

Bien que l'idée de progresser sur la base de différents cadres à géométrie variable soit sans aucun doute une option à envisager, le schéma précédent ne semble pas pour autant réaliste. Il est en effet improbable que les quatre institutions puissent coexister, étant donné

---

<sup>60</sup> Elle pourrait naître en dehors de l'UE, en regroupant l'OCCAR et l'OAEAO, ou à l'intérieur de l'Union. Voir ci-après.

les difficultés de coordination et surtout les risques importants de duplication que cela entraînerait. Si l'ensemble des propositions devait être retenu, des ajustements seraient alors nécessaires pour remédier à ce problème. Une harmonisation des différents dispositifs normatifs serait indispensable afin de simplifier les procédures administratives pour les entreprises.

On aurait alors des ensembles à plusieurs vitesses, mais dont les champs d'application seraient délimités les uns en fonction des autres, selon le scénario suivant :

- La CE devrait prendre en considération le champ d'application de l'OCCAR et limiter son éventuelle réglementation aux achats opérés par les ministères dans le cadre de programmes nationaux, et aux achats sur étagère. Dans ces deux cas, les procédures de transparence et de concurrence seraient plus contraignantes.
- L'OCCAR gérerait alors uniquement les acquisitions dans le cadre des programmes en coopération, selon des procédures moins ouvertes à court terme et plus concurrentielles en fin de période de transition.
- La réglementation de l'EDEM du GAEO n'aurait plus de raison d'être puisque toutes les acquisitions seraient prises en compte dans les deux cadres précédents. Il pourrait tout au plus continuer à constituer un forum de coopération avec les pays non membres de l'UE.
- A terme, l'AEA pourrait regrouper l'OCCAR, qui deviendrait son noyau dur avec un ensemble de règles plus contraignantes, et un sous-ensemble de pays agissant suivant des règles plus souples.

## **2. Une nécessaire rationalisation institutionnelle ?**

Ces considérations sur les risques de duplication des compétences des institutions et du champ d'application de leurs réglementations soulèvent également la question de la multiplicité des cadres institutionnels. Le risque d'une ouverture des marchés « segmentée » dérive en grande partie de l'existence de cadres réglementaires trop nombreux. Procéder à une rationalisation institutionnelle semble pouvoir être un préalable à une meilleure définition de l'ouverture des marchés. Les différentes options possibles ou envisageables doivent toutefois tenir compte de nombreuses variables : d'un côté, la diversité des formats existants et les intérêts divergents des pays producteurs et des pays acheteurs ; de l'autre, les récentes avancées politiques en matière de défense (en particulier la décision d'inclure certaines fonctions de l'UEO dans l'UE) et les ajustements institutionnels complexes qui en découlent. Un ensemble de facteurs qui ne facilitera pas les efforts de rationalisation des structures dans le secteur de l'armement.

Deux possibilités sont ici prises en compte : un scénario ambitieux de rationalisation institutionnelle et réglementaire dans le cadre du Traité de l'Union qui semble moins réaliste à court et moyen terme ; et un scénario bien plus probable, hors du Traité.

### **2.1 L'option de la coopération dans l'Union**

Un cadre institutionnel et réglementaire unique dans le cadre de l'Union européenne résoudrait, a priori, les problèmes de segmentation des marchés et la complexité des procédures pour les industriels. Depuis les décisions de Cologne, les Etats membres tendent

en effet à renforcer les compétences de l'Union en matière de défense. On pourrait donc envisager qu'à terme, les activités de coopération d'armement lui soient transférées.

Trois hypothèses sont envisageables :

- Une approche transpiliers, communautaire et intergouvernementale. Les décisions relatives aux principaux objectifs et à la stratégie de cette politique seraient prises au niveau PESC, tandis que la mise en œuvre des décisions relèverait du premier pilier.
- L'intégration des questions d'armement pourrait se faire dans le premier pilier (communautaire). Cela pourrait se traduire, en termes institutionnels, par la création d'une nouvelle Direction Générale au sein de la Commission, chargée des questions d'armement. En termes de réglementation, le cadre communautaire faciliterait les prises de décisions et présenterait l'avantage de disposer de règles plus contraignantes (une directive unique pourrait couvrir tous les types d'achat d'équipements de défense).
- Le domaine de l'armement pourrait s'intégrer dans le second pilier (PESC) et rester ainsi du ressort intergouvernemental. D'un point de vue institutionnel, un comité des armements regroupant les DNA pourrait être créé aux côtés du Comité politique et de sécurité (COPS, chargé du suivi de l'ensemble des questions relatives à la PESC) et du Comité militaire (réunissant les chefs d'état-major des armées). Le comité des DNA serait chargé de débattre des questions à soumettre à un Conseil Affaires générales mixte, incluant les ministres de la défense. Du point de vue réglementaire, étant donné le caractère intergouvernemental de la PESC, les principes moins contraignants du GAEO pourraient être poursuivis.

Quant au GAEO, il n'aurait alors plus lieu d'être<sup>61</sup> puisque l'ensemble de ses fonctions serait repris par l'UE. Il pourrait tout au plus faire office de comité des DNA, pour éviter de créer une autre institution, à condition, toutefois, de changer de forme.

La rationalisation pourrait aller jusqu'à créer une véritable agence unique d'acquisition d'armement au sein de l'UE. Elle pourrait soit devenir une institution communautaire, moyennant l'insertion de nouvelles dispositions dans les Traités, sur le modèle de la Banque européenne d'investissement (BEI) ou de la Banque centrale européenne (BCE). Ou bien se constituer en tant qu'institution de l'Union, en adoptant une Convention autonome, sur le modèle d'Europol<sup>62</sup>. Dans un premier temps, les agences nationales seraient maintenues, avec des fonctions toutefois réduites et, dans un second temps, l'agence européenne pourrait se substituer aux agences nationales, dans une logique de réduction des coûts de gestion.

Si ce scénario ambitieux présente l'avantage de rationaliser aussi bien les cadres institutionnels que les réglementations, il semble aujourd'hui encore irréaliste, étant donné la multitude d'obstacles à résoudre. Ni le cadre communautaire ni celui de la PESC ne peuvent être appropriés sans accord politique à Quinze. Or les divergences traditionnelles entre pays producteurs et petits pays ne semblent pas s'estomper et la constitution de l'OCCAR l'a encore montré. Une directive communautaire ou même un accord intergouvernemental PESC ne pourraient accommoder les exigences encore trop divergentes de ces deux groupes de pays. Si les grands pays producteurs sont prêts à aller de l'avant, ils ne seront certainement pas disposés à concéder plus qu'il ne l'ont fait dans le cadre OCCAR (retour global et système de

---

<sup>61</sup> Il n'est pas juridiquement dépendant de l'UEO mais reçoit un soutien administratif important de l'institution. Il informe le Conseil de l'UEO de ses activités et son secrétariat est inclus dans celui de l'UEO.

<sup>62</sup> Voir intervention de M. Hamel, « Les problèmes juridiques posés par l'Agence européenne de l'armement », Colloque droit européen et défense, ministère de la Défense, Paris, 20 octobre 1999.

préférence). Les autres, par contre, n'ont pas adhéré à l'OCCAR pour ne pas perdre les concessions (juste retour) que le GAEO continue, y compris après les dernières réformes, à leur concéder. Nous sommes donc encore bien loin de voir les Etats membres de l'UE se constituer en client unique, condition essentielle pour que ce modèle supranational puisse fonctionner.

Les questions du transfert des fonctions du GAEO à l'UE et de l'éventuelle dissolution du Groupe sont, elles aussi, sujettes à caution. Qu'en serait-il en effet de la Norvège et de la Turquie, qui ne font pas partie de l'UE<sup>63</sup>? Un des points essentiels est donc de savoir comment établir un lien plus étroit avec l'UE, tout en maintenant tous les alliés de l'OTAN pleinement engagés dans la coopération en matière d'armement.

L'intégration de l'agence d'acquisition dans l'Union européenne, aussi bien dans le premier que dans le second pilier, ne semble pas non plus correspondre aux débats actuels. Encore faudrait-il que les adaptations institutionnelles en cours au sein de l'Union en matière de défense soient réglées avant d'envisager intégrer une autre structure. Cela reviendrait, par ailleurs, à éliminer l'ensemble des institutions existantes, GAEO et OCCAR. Si l'on envisage l'hypothèse extrême d'une agence unique européenne intégrée dans le premier pilier qui se substituerait aux agences nationales, force est de constater qu'elle serait lourde de conséquences et politiquement inconcevable pour le moment. Néanmoins, cette possibilité n'est pas à exclure à plus long terme, en tant qu'étape ultime de l'intégration des politiques de défense nationales. Un tel scénario ne pourrait se réaliser qu'une fois une véritable politique de défense mise en place au niveau européen.

## **2.2 L'option de la coopération hors de l'Union**

La voie de la coopération intergouvernementale en dehors du cadre de l'UE semble donc la plus probable à moyen terme. Dans ces conditions, il s'agit de savoir comment éviter les duplications et rationaliser le paysage institutionnel.

D'une part, il y a de fortes chances pour que toute avancée institutionnelle se fasse autour de l'OCCAR, dont les membres totalisent plus de 90% des marchés d'armement en Europe. Cependant, l'OCCAR risque de demeurer un club restreint dont l'élargissement pourrait s'étendre, tout au plus, à quatre autres pays de l'UE : l'Espagne et la Suède (qui participent aussi aux négociations LoI)<sup>64</sup> ainsi que la Belgique et les Pays-Bas (qui ont officiellement posé leur candidature).

D'autre part, l'idée de plus en plus répandue<sup>65</sup> que l'identité européenne en matière d'armement pourrait se façonner exclusivement par les pays qui dépensent le plus et disposent

---

<sup>63</sup> Le groupe de travail chargé par les ministres de la défense de l'UE, le 28 mai 1999, à Bonn, d'étudier cette question, n'a pas encore diffusé ses résultats. Voir Assemblée de l'UEO, « La coopération en matière d'armement dans la construction future de l'Europe de la défense », projet de rapport, 29 octobre 1999, p. 47.

<sup>64</sup> Le 6 juillet 1998, les ministres de la Défense des six principaux pays européens (l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, l'Italie, l'Espagne et la Suède) ont signé une Lettre d'Intention (LoI – *Letter of Intent*), visant à harmoniser les réglementations existantes afin de faciliter les coopérations et les rapprochements industriels. Six groupes de travail traitent ainsi six thèmes : sécurité de l'approvisionnement, procédures d'exportation, sécurité de l'information, recherche et technologie, harmonisation des besoins opérationnels et traitement des informations techniques.

<sup>65</sup> Idée défendue, entre autres, par les grandes compagnies. Entretiens avec des industriels, octobre 1999.



des industries les plus importantes semble politiquement dangereuse parce qu'elle aboutirait à la discrimination d'un bon nombre de nations européennes dans un domaine clé.

Reste donc une solution plus globale, fondée sur l'ensemble des organisations existantes, mais qui renforce les liens entre celles-ci et introduit un minimum de centralisation. Pour y parvenir, il conviendrait de réunir l'OCCAR avec l'OAE0<sup>66</sup> et le GAEO sous un toit commun. L'Agence européenne d'armement pourrait ainsi chapeauter l'ensemble de ces institutions. C'est d'ailleurs la solution envisagée à l'heure actuelle, que ce soit au niveau du GAEO (le *Masterplan* va dans ce sens) ou de l'OCCAR, dont le préambule rappelle que l'Organisme constitue une étape vers la création d'une Agence européenne de l'armement.

Les fonctions de cette Agence concerneraient, dans un premier temps, uniquement les programmes en coopération, de recherche et de production, laissant la gestion des programmes nationaux aux agences nationales. Les règles d'acquisition seraient alors différentes suivant les sous-ensembles. Les quatre de l'OCCAR continueraient à procéder selon leurs principes plus ouverts, en gérant les gros programmes de développement, alors que les autres coopéreraient suivant des procédures moins concurrentielles. L'Agence gérerait également les achats de ces pays auprès de l'OCCAR. Il est toutefois probable que les mécanismes de compensation continuent à persister entre les deux sous-ensembles, comme moyen de « ménager » les petites nations. Faute de quoi, elles risqueraient d'opter pour des matériels non européens. Tant qu'il n'y a pas de client unique, l'Agence pourrait continuer à opérer selon ce schéma à plusieurs vitesses.

Cette construction se ferait sans grands bouleversements juridiques et institutionnels puisque l'Agence bénéficierait de la personnalité juridique de l'OAE0, ce qui éviterait l'élaboration d'un autre traité avec toutes les conséquences en termes de délais et de débats politiques que cela entraînerait. L'Agence serait ainsi constituée sur le modèle de l'ESA<sup>67</sup> (Agence spatiale européenne), en dehors du cadre de l'Union européenne. Cela semble la seule option pertinente tant qu'aucun pays ne sera véritablement prêt à abandonner toutes les limitations en matière de libre concurrence et de transparence.

### **3. Impact sur le paysage industriel**

Au-delà des considérations réglementaires et institutionnelles, auxquels les débats politiques accordent pourtant une importance croissante, la question de l'ouverture des marchés de défense conduit également à s'interroger sur les effets attendus au niveau de l'industrie européenne. L'ouverture des marchés selon les modalités proposées par les différentes institutions n'est pas une fin en soi, mais bien un moyen d'accélérer les rationalisations industrielles transnationales, d'introduire plus de concurrence à tous les

---

<sup>66</sup> Une Charte de l'Organisation de l'armement de l'Europe occidentale (OAE0) a été approuvée par les ministres de la défense du GAEO et adoptée par le Conseil des ministres en 1996. Conformément à cette Charte, la Cellule de Recherche, organe exécutif initial de l'OAE0, a été créée en tant qu'organe subsidiaire de l'UEO en 1997. Il est prévu que lorsque les ministres du GAEO auront décidé que les conditions permettant de passer à la mise en place d'une AEA seront réunies, l'AEA deviendra l'organe exécutif et absorbera la Cellule de Recherche.

<sup>67</sup> Cette agence d'acquisition d'équipements de haute technologie dans des domaines politiquement sensibles est un organisme intergouvernemental regroupant 13 Etats.

niveaux de la procédure d'acquisition d'armements et de réduire ainsi les coûts des programmes. C'est donc sur ces effets attendus qu'il est pertinent de revenir.

Alors que les institutions se proposent de construire un marché européen en appliquant des règles de concurrence et d'ouverture uniques, les industries sont déjà en train de se restructurer spontanément. La rationalisation industrielle s'est en effet accélérée depuis quelques années et dépasse aujourd'hui largement le cadre national.

Dans l'aéronautique, le paysage européen est désormais dominé par deux très grands maîtres d'œuvre : le groupe franco-germano-espagnol EADS et le britannique BAE Systems. Ces deux géants sont liés entre eux – ainsi qu'avec Saab et Finmeccanica, les champions nationaux respectivement suédois et italien – par des participations financières, des programmes communs, des alliances et des *joint ventures* (Airbus, Astrium, Eurofighter, Matra BAE Dynamics)<sup>68</sup>. Dans l'électronique de défense, la situation est similaire, avec les grands pôles Thomson-CSF et BAE Systems. Même les sous-traitants de ces deux secteurs de pointe ont commencé à se concentrer (voir, par exemple, en France l'acquisition d'Intertechnique par Zodiac<sup>69</sup>).

Il est vrai, cependant, que ce mouvement ne concerne pas tous les secteurs dans la même mesure. Au niveau de l'armement terrestre ou de la construction navale, la restructuration transnationale est beaucoup moins avancée. On constate aussi des différences selon les pays. Les raisons en sont multiples, mais on peut supposer qu'il existe une relation directe entre privatisation, compétitivité et internationalisation. Dans certains pays, les gouvernements cherchent d'abord à restructurer (et, le cas échéant, à privatiser) « leurs » industries avant de les intégrer dans un réseau européen. Tout en reconnaissant la nécessité d'une consolidation transnationale, les responsables préfèrent cette approche en deux étapes, plus souple et d'un coût social moins élevé que la simple ouverture du marché qui risquerait de faire disparaître les entreprises pas (encore) « mûres » pour l'intégration européenne. Dans d'autres cas, la modernisation de l'industrie locale va de pair avec la participation de grandes entreprises étrangères. Pour des raisons évidentes, ce processus *précède* également l'ouverture du marché : la *perspective* d'ouvrir le marché local est, en effet, l'un des arguments principaux pour attirer l'investisseur étranger et lui imposer des conditions avantageuses en termes d'emploi, technologie, etc.<sup>70</sup>. Ces approches peuvent sembler économiquement discutables pour les plus libéraux, mais elles sont cohérentes avec une logique politique (et électorale).

On assiste alors à un paradoxe : là où l'ouverture des marchés pourrait effectivement faire progresser la consolidation industrielle, elle n'est pas réaliste. En outre, ce n'est pas l'ouverture des marchés qui stimule la restructuration des entreprises, c'est à l'inverse la restructuration industrielle qui ouvre les marchés. Les acquisitions et les fusions transnationales permettent de pénétrer les marchés nationaux des partenaires industriels. En devenant transnationales, les entreprises « fusionnent » elles-mêmes leurs marchés intérieurs et créent ainsi un nouveau marché également transnational<sup>71</sup>.

---

<sup>68</sup> Le Monde, 16 octobre 1999.

<sup>69</sup> Air & Cosmos, 5 novembre 1999, p. 17.

<sup>70</sup> Voir la stratégie « multi-domestique » de Thomson CSF, *Les Echos*, 6 décembre 1999.

<sup>71</sup> C'est sans doute une des raisons pour lesquelles Polarm attribue aujourd'hui plus d'importance aux transferts intra-communautaires qu'à l'ouverture des marchés.

Cette ouverture des marchés « par le bas » ne peut pas ne pas avoir de conséquences pour le second argument généralement avancé en faveur de l'ouverture des marchés, celui d'une plus grande mise en concurrence. Il est en effet également à nuancer :

- Si un pays européen ne dispose pas de capacités industrielles nationales pour satisfaire les besoins de ses forces armées, il lance un appel d'offre à un ou (normalement) plusieurs producteurs étrangers. Etant donné que l'industrie d'armement en Europe est concentrée à 95% dans les six pays de la LoI et que les autres pays achètent leurs équipements normalement sur étagères, la plupart des marchés européens sont de facto déjà ouverts et compétitifs pour de nombreux systèmes d'armes.
- Pour les pays qui ont des capacités industrielles limitées (les pays DDI), la situation est plus complexe. Les grands maîtres d'œuvre européens (et américains) continueront sans doute d'impliquer l'industrie locale lors d'un appel d'offre afin de conquérir le marché concerné. Dans ces cas, il est dans l'intérêt propre des sociétés locales de se spécialiser à temps dans des niches afin de rester (ou devenir) des partenaires attractifs pour les grands systémiers. Comme ces derniers agissent de plus en plus comme des entreprises civiles suivant la logique de l'économie de marché, ils n'accepteront à l'avenir que des accords commercialement viables. Les gouvernements des grands pays, quant à eux, seront également de moins en moins prêts à assumer les frais de coopération non rentables. La politique d'achat de l'OCCAR (fondée sur l'abandon du juste retour et l'appel aux entreprises des pays non membres à *condition que leur offre soit économiquement plus avantageuse*) est révélatrice à cet égard. Ce n'est donc pas l'ouverture formelle des marchés qui stimule la compétitivité des sociétés dans les pays DDI, mais la nouvelle logique financière et économique qui s'impose aux grands maîtres d'œuvre et à leurs gouvernements.
- Pour les principaux pays producteurs, il faut à nouveau faire des distinctions selon les secteurs :
  - En ce qui concerne les systèmes de pointe (avions, missiles, etc.), il existe déjà un marché commun, créé par la coopération. Le marché intérieur d'un programme en coopération n'est plus national, mais englobe tous les pays participants. Etant donné que la coopération tend à se généraliser, cette européanisation de fait des marchés intérieurs va forcément progresser. Ce marché européen est, certes, limité (aux systèmes d'armes complexes), exclusif (aux pays de la LoI) et variable (selon les groupes des pays qui travaillent ensemble sur un programme). Il n'empêche qu'il est économiquement très important (englobant les systèmes les plus chers et les plus grands pays producteurs) et que sa part dans l'ensemble des acquisitions européennes continuera sans doute à augmenter (grâce à la signification accrue des systèmes sophistiqués et à la généralisation de la coopération internationale).
  - Pour les autres secteurs, les marchés restent plutôt nationaux dans la mesure où la coopération est encore moins répandue. Pour les raisons économiques et sociales mentionnées précédemment, les gouvernements n'accepteront vraisemblablement pas d'ouvrir brusquement leurs marchés afin de stimuler la concurrence. Ils iront plutôt vers une intégration progressive de « leurs » entreprises dans des entités internationales. Il est pourtant peu probable que la constitution d'un marché européen par la coopération et la restructuration industrielle crée plus de concurrence : tant qu'une société transnationale dispose d'un site de production dans un pays, il y a de fortes chances que les autorités de ce dernier la considèrent comme une entreprise nationale et la privilégient lors d'un appel d'offre afin de sauvegarder des emplois et des investissements. De plus, la consolidation

transnationale risque d'aboutir dans certains secteurs à un monopole européen. Dans ces cas, seule l'ouverture aux entreprises non européennes pourra garantir la concurrence. Reste à savoir si les Etats producteurs européens seront vraiment prêts à acheter, le cas échéant, un système non européen ou si une préférence européenne succédera demain à la préférence nationale d'hier.

## CONCLUSION

Créer un marché de défense ouvert à l'échelle européenne est considéré, depuis longtemps déjà, comme un moyen de renforcer la concurrence entre les entreprises européennes et de favoriser les rationalisations industrielles. De plus, à l'heure où la restructuration de l'offre avance à grands pas, l'ouverture des marchés d'armement représente pour beaucoup un des enjeux majeurs de la réorganisation de la demande.

Malgré les premières tentatives en ce sens (proposition de modification de l'article 296 et création d'un système de régulation par le GAEO), le caractère stratégique et les spécificités des matériels d'armement ont fortement contrecarré le jeu de la concurrence dans les marchés de défense. Longtemps cloisonnés sur des bases nationales, les marchés ont pourtant commencé peu à peu à s'ouvrir sous l'impulsion des coopérations et des restructurations industrielles. En réponse à ces changements, la création de l'OCCAR ainsi que les initiatives récentes du GAEO et de l'Union européenne constituent autant d'avancées du côté de la demande.

On constate un foisonnement de propositions qui est encourageant puisqu'il montre une volonté de progresser. Les contours de l'ouverture des marchés restent encore cependant imprécis et les propositions présentent de forts risques de duplication. La Commission européenne suggère aux Etats membres de revenir à une interprétation conforme de l'article 296, mais aussi d'en réduire son champ d'application. En même temps, l'OCCAR prône une plus grande mise en concurrence et se dote de règles d'acquisition plus libérales. Le GAEO, quant à lui, continue de perfectionner son modèle intergouvernemental et œuvre en parallèle à la mise en place de la future Agence européenne d'armement. Face aux risques de duplication et d'incompatibilité entre ces initiatives, une recherche de coordination semble inévitable.

Deux hypothèses peuvent être envisagées : soit les différentes institutions délimitent leurs réglementations pour qu'il n'y ait pas de double emploi, soit l'on procède à une rationalisation institutionnelle en cherchant à regrouper les cadres existants. Les effets seraient bien évidemment différents.

Dans le premier cas, on risquerait d'aller vers une ouverture des marchés segmentée selon les différents types d'acquisition. L'OCCAR et, à terme, l'Agence européenne ne peuvent en effet que réduire le champ d'application de la réglementation communautaire. Ils couvriraient les programmes en coopération, laissant à l'Union européenne la réglementation des achats de matériels civils à usage militaire et éventuellement des achats sur étagère. Quel serait alors l'intérêt d'engager des négociations longues et conflictuelles pour la définition d'une directive dont l'application serait relativement restreinte ? Il semble que tant qu'aucun

pays ne sera véritablement prêt à abandonner toutes les limitations en matière de libre concurrence et de transparence, une réglementation communautaire sera difficilement viable.

La seconde hypothèse apparaît donc plus crédible dans le court terme. Une rationalisation institutionnelle pourrait se fonder, dans un premier temps, sur un modèle à géométrie variable en dehors de l'Union européenne. La constitution d'une Agence européenne de l'armement permettrait de regrouper l'OCCAR, le GAEO et l'OAE0 en évitant l'élaboration d'un autre Traité avec toutes les conséquences en termes de délais et de débats politiques que cela entraînerait. Lorsque les membres de l'OCCAR voudront aller vers un système complètement ouvert, en abolissant les principes de retour global, alors, l'intervention de l'Union européenne, et surtout de ses mécanismes réglementaires, serait de nouveau à envisager.

Si les arrangements réglementaires et institutionnels sont importants, les effets sur l'industrie représentent une autre question clé. L'idée répandue que l'ouverture des marchés entraînerait un changement radical en termes de concurrence et de rationalisation doit pourtant être relativisée. Les marchés se sont déjà considérablement ouverts en raison des récentes rationalisations transnationales et des nombreuses coopérations industrielles. On constate de plus en plus que, pour les grands systèmes d'armes, l'ouverture des marchés se fait plutôt par ce biais que par des réglementations spécifiques. Ainsi, une ouverture « par le haut » aurait nécessairement des effets plus limités que cela n'aurait été le cas il y a quelques années.

S'il apparaît que les propositions sur l'ouverture des marchés ne changeront pas de manière radicale la situation présente, il ne s'agit pas pour autant de prôner un complet laisser-faire politique. Une juste interprétation de l'article 296 permettrait, par exemple, d'appliquer les règles de passation des marchés publics civils aux matériels civils à usage militaire. A plus long terme, une libéralisation progressive d'autres catégories d'armement pourrait être envisagée, notamment au niveau des petits et moyens contrats d'équipements militaires.

Mais plus encore, l'intérêt d'une ouverture sur la base de réglementations contraignantes réside dans le fait que les clients seraient davantage en position de force dans leurs relations avec les fournisseurs. Si la restructuration industrielle se poursuit, plusieurs Etats clients ayant des besoins certes voisins, mais pas nécessairement identiques ni harmonisés, se trouveront face à de grands fournisseurs transnationaux dont les objectifs ne coïncideront pas forcément avec les leurs. Certains observateurs vont même jusqu'à penser que ces grands groupes pourraient mettre en concurrence les Etats pour l'établissement de leurs sièges sociaux, l'implantation de leurs centres de recherche ou de production, etc.<sup>72</sup>. Face à cette évolution possible, les Etats ont tout intérêt à organiser leur demande pour se redonner les moyens d'un dialogue et d'un partenariat équilibré avec l'industrie. A court terme, ce rééquilibrage ne passe pourtant pas obligatoirement par l'introduction de réglementations sur l'ouverture des marchés, mais plutôt par l'accélération des travaux engagés pour faciliter les restructurations et harmoniser les besoins en matière d'équipements de défense.

---

<sup>72</sup> Voir Jean Fournet, " Peut-on encore parler de politique industrielle ? ", *l'Armement*, n. 64, décembre 1998, pp. 33-34.

## BIBLIOGRAPHIE

**Assemblée de l'UEO**, « La coopération en matière d'armement dans la construction future de l'Europe de la défense », rapport de M. O'Hara, octobre 1999.

**CHAUVOT DE BEAUCHENE J.P.**, « La construction institutionnelle de l'Europe de l'armement », *L'Armement*, n. 61, mars 1998, pp. 27-36.

**Commission of the European Communities**, *The challenges facing the European Defence-related Industry: a contribution for action at European level*, 24 janvier 1996 et « Mettre en oeuvre la stratégie de l'Union en matière d'industries liées à la défense » (Communication), 10 décembre 1997.

**COX A.** et **HARTLEY K.**, « The Costs of Non-Europe in Defence Procurement », Commission des Communautés européennes, DGIII, juillet 1992 .

**DE VESTEL P.**, « Les marchés et les industries de défense en Europe : l'heure des politiques ? », *Cahiers de Chaillot*, n. 21, Institut d'Etudes de Sécurité, Union de l'Europe occidentale, 1995.

**HAYWARD K.**, « Vers un système européen d'acquisition des armements », *Cahiers de Chaillot*, n.27, Institut d'Etudes de Sécurité, Union de l'Europe occidentale, Paris, juin 1997.

**HELMER J.H.**, « Bâtir l'Europe de l'armement », *L'Armement*, n.61, mars 1998, pp. 7-11.

**ISNARD J.**, « La France ne participera pas au projet de blindé avec l'Allemagne et le Royaume-Uni », *Le Monde*, 5 novembre 1999.

**MARTINI A.**, « L'hélicoptère d'attaque dans les armées modernes. Le Tigre franco-allemand », *Défense nationale*, février 1998.

**MONIER J.**, « OCCAR : une étape pragmatique de la construction européenne de l'armement », et Marc Prévôt, « OCCAR, mode d'emploi », *L'Armement*, mars 1998.

**NONES M.** et **TRABALLESI A.**, « Trasparenza e concorrenza nelle commesse militari dei paesi europei », *Quaderni dello IAI*, 1999.

**PRATS O.**, « L'intégration du programme Tigre dans l'OCCAR », *L'Armement*, n. 61, mars 1998.

**SERFATIC.**, « Les industries européennes d'armement – de la coopération à l'intégration ? », *la documentation française*, 1996.

**TRYBUS M.**, « European Defence Procurement Law – International and National Procurement Systems as Models for a Liberalised Defence Procurement Market in Europe », Kluwer, *European Monographs 21*, 1999.

**WALKER W.** et **GUMMETT P.**, « Nationalisme, internationalisme et marché de l'armement en Europe », *Cahiers de Chaillot*, n. 9, Institut d'Etudes de Sécurité, Union de l'Europe occidentale, Paris, septembre 1993.

## ENTRETIENS

**M. Bacri**, DG Industrie, Industries de défense, Commission européenne, Bruxelles.

**M. Barrio**, Senior Vice President, Strategic Coordination, Lagardère/Aérospatiale Matra

**Mme Brumter**, DG marché intérieur, Commission européenne, Bruxelles.

**M. Huynh**, Direction de la coopération et des affaires industrielles, DGA, Paris.

**M. Nones**, chercheur, Institut d'Affaires Internationales, Rome.

**Mme Rey**, DG IA, Commission européenne, Bruxelles.

**Mme Riegert**, DG Industrie, Industries de défense, Commission européenne, Bruxelles.

L'auteur remercie tout particulièrement M. Burkard Schmit, chargé de recherche à l'Institut d'Etudes de Sécurité, pour sa disponibilité et sa contribution à ce travail.