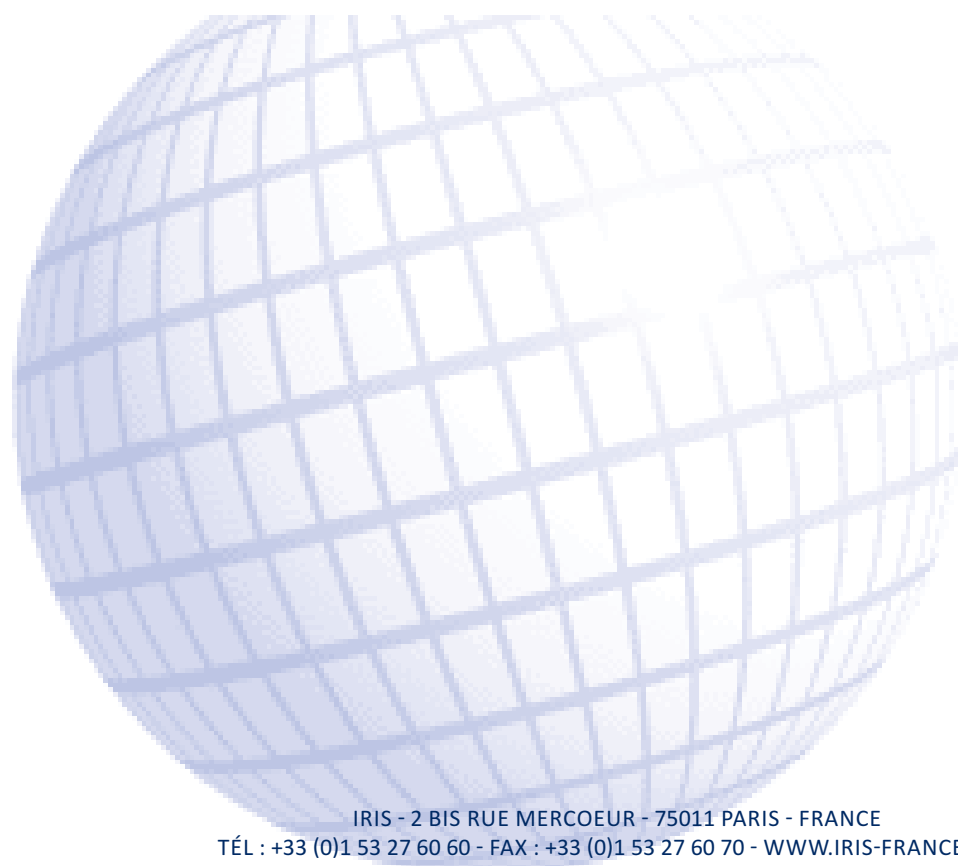


**LA COMMUNICATION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE  
SUR LE SECTEUR DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ :  
VERS UNE DÉFINITION D'UNE BITDE STRATÉGIQUE ?**

JEAN-PIERRE MAULNY / DIRECTEUR ADJOINT DE L'IRIS

Septembre 2013



**L**a communication de la Commission européenne sur le secteur de la défense et de la sécurité, publiée le 24 juillet 2013, constitue l'une des contributions des institutions européennes à la préparation du Conseil européen de décembre 2013 consacré à la défense. Cette communication s'inscrit également dans le cadre beaucoup plus large des travaux de la Commission européenne sur l'industrie de défense.

Ainsi, après l'entrée en vigueur des deux directives du « paquet défense »<sup>1</sup>, en 2011, la Commission européenne avait créé, en septembre de la même année, à l'initiative de son président José Manuel Barroso, la *Task Force defence*, qui était composée des services des directions générales « marché » et « industrie », en liaison avec l'Agence européenne de défense (AED) et le Service européen pour l'action extérieure (SEAE). Un certain nombre de notes thématiques avaient déjà circulé en vue d'une contribution de la *Task force defence* à une communication de la Commission européenne consacrée à la politique industrielle, censée paraître en octobre 2012. Finalement, avec la perspective d'un Conseil européen consacré à la défense à la fin de l'année 2013, il fut décidé de mettre en chantier une communication spécifique à l'industrie de défense.

Cette communication sur l'industrie de défense n'est pas la première de la

Commission européenne. Elle succède à celles publiées en 1996, en 1997, en 2003, et en 2007 (cette dernière était accompagnée des deux projets de directive constituant le « paquet défense »). Ces communications témoignent ainsi de l'intérêt porté par la Commission européenne à un secteur qui ressort également de la compétence du Conseil, puisqu'il a des implications sur la politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Ainsi, avec le temps, s'est constituée une sorte de corpus doctrinaire de la Commission européenne en matière d'industrie de défense. Quels enseignements tirer de cette nouvelle communication ?

## **I. Marché ou intérêts de sécurité liés à la souveraineté : le débat n'est pas tranché**

Depuis l'origine, la Commission européenne justifie son intervention dans le domaine de l'industrie de défense par le coût induit par l'absence de marché européen des industries de défense. Dès sa première communication, en 1996, la Commission européenne avait fait référence à une étude réalisée en 1992 qui évaluait le coût de la « non Europe de la défense » entre 5 et 11 milliards d'écus<sup>2</sup> sur un marché total estimé entre 65 et 70 milliards d'écus<sup>3</sup>. Depuis lors, la Commission européenne n'a eu de cesse d'obtenir l'ouverture des marchés

---

<sup>1</sup> Les deux directives ont été adoptées en 2009 : directive 2009/43 du 6 mai 2009 simplifiant les conditions des transferts de produits liés à la défense dans la Communauté ; directive 2009/81 du 13 juillet 2009 relative à la coordination des procédures de passation de certains marchés de travaux, de fournitures et de services par des pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices dans les domaines de la défense et de la sécurité, et modifiant les directives 2004/17/CE et 2004/18/CE.

---

<sup>2</sup> La valeur de l'écu, monnaie européenne virtuelle, est celle de l'euro.

<sup>3</sup> Communication de la Commission, « Les défis auxquels sont confrontées les industries européennes liées à la défense : contribution en vue d'action au niveau européen », COM(96) final, Bruxelles, Commission des communautés européennes, 24 janvier 1996.

nationaux de défense, ce à quoi contribuent les deux directives adoptées en 2009. La directive 2009/81 sur les marchés de défense et de sécurité doit notamment permettre de restreindre la possibilité de recourir à l'article 346 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui permet de limiter l'accès aux marchés publics de défense aux entreprises nationales quand des intérêts essentiels de sécurité sont en jeu.

### *État et entreprises face à l'ouverture des marchés de défense*

Pour autant, il est faux de penser qu'États et entreprises se sont toujours opposés à l'ouverture des marchés européens de défense. En réalité, tout dépend des intérêts des différents acteurs. Plus un État dispose d'une industrie d'armement nationale développée, plus il aura tendance à fermer son marché ; et plus une entreprise est consolidée au niveau européen, plus elle aura intérêt, à l'inverse, à l'ouverture des marchés européens car elle sera représentée dans plusieurs pays<sup>4</sup>.

Plus fondamentalement, deux thèses s'opposent. L'une considère que l'industrie de défense est un secteur industriel comme un autre, voué à s'intégrer dans la mondialisation et la globalisation. Pour les tenants de cette école, la concurrence joue un rôle vertueux : elle permet à la fois une plus grande compétitivité, elle favorise l'innovation ainsi que l'abaissement des coûts des matériels. L'autre école part du

postulat que l'industrie de défense n'existerait pas si les États n'avaient pas de besoin de sécurité. Les partisans de cette école considèrent que l'industrie de défense est une pure création étatique où la recherche et développement (R&D) est financée par les États, et non par les industriels, et ce afin de développer des technologies de pointe nécessaires à la fabrication d'armes qui garantiront la supériorité militaire. Ils considèrent également que les marchés à l'exportation hors Union européenne sont gouvernés par des considérations de politique étrangère et de sécurité et non par des considérations économiques : un pays achète à un autre pays des armes pour rechercher sa protection et peu importe s'il n'obtient pas le meilleur matériel au meilleur coût. Bien entendu, entre ces deux écoles, toutes les positions intermédiaires sont possibles. *In fine*, la question est de savoir : lorsque l'on définit le cadre régulant l'industrie de défense, quel est le meilleur équilibre possible entre les règles issues du droit de la concurrence et l'introduction de règles exorbitantes du droit commun liées aux intérêts de sécurité des États et à la garantie de la souveraineté des États. Sur cette question, la récente communication de la Commission offre des garanties aux deux écoles.

Dans l'introduction, la communication insiste sur le fait que la base industrielle et technologique de défense est l'un des éléments clés nécessaires à assurer la sécurité des citoyens européens et les intérêts de l'Union européenne. Il est également précisé qu'afin d'assumer en propre les responsabilités liées à sa sécurité, l'Union européenne a besoin « d'un certain degré d'autonomie stratégique [...] afin de pouvoir décider et agir sans dépendre des capacités de pays tiers ». Et de conclure que « la sécurité

---

<sup>4</sup> Cette analyse ne recouvre toutefois pas les discours officiels, l'Allemagne et le Royaume-Uni se prononçant officiellement pour l'ouverture des marchés de défense. Cela n'exclut pas toutefois le choix de fournisseurs nationaux afin de préserver les compétences technologiques sur le sol national, voire dans certains cas les emplois.

d'approvisionnement ou l'accès aux technologies critiques et la capacité d'agir de manière souveraine ont un caractère crucial ».

Ce paragraphe constitue une satisfaction pour tous ceux qui pensent que la problématique de l'industrie européenne de défense ne peut se limiter à la constitution d'un marché européen des équipements de défense. Cela ouvre la voie à des mécanismes de politique publique destinés à garantir le développement des technologies de défense clés, potentiellement en dérogation aux règles du marché, et selon une logique qui verrait les Européens définir leurs propres intérêts stratégiques. Dans ce contexte, l'appel de la Commission européenne à la révision de la stratégie européenne de sécurité, un moment envisagé, est devenu un appel aux Européens à définir une approche stratégique couvrant les aspects militaires et non militaires. Cette recommandation est légitime dans le sens où il ne sera pas possible de définir ces technologies critiques dans un cadre européen si les Européens ne définissent pas leurs intérêts stratégiques. Aussi, la Commission européenne demande à ce que les États développent une stratégie industrielle fondée sur une vision partagée du degré d'autonomie stratégique de l'Union européenne.

À l'inverse, les défenseurs de la thèse selon laquelle l'industrie de défense devrait bénéficier de règles exorbitantes du droit commun en matière de concurrence peuvent légitimement s'inquiéter du paragraphe de la communication consacré aux mesures destinées à combattre les distorsions du marché. Paradoxalement, les oppositions en la matière viennent aussi bien des pays européens qui ont une industrie d'armement que de ceux qui n'en ont pas.

Pour les pays qui n'ont pas ou peu d'industrie d'armement, la question porte sur les *offsets*, compensations financières ou commerciales qui étaient destinées à développer l'industrie locale. La directive 2009/81 sur les marchés de défense et de sécurité a supprimé ceux-ci et la Commission s'engage dans sa communication à obtenir une suppression rapide de ces *offsets* afin d'éviter des distorsions dans le marché européen. Or, les pays qui ont une industrie peu développée, mais bien réelle, notamment au niveau de la chaîne d'approvisionnement, craignent que cette politique ne conduise à une disparition rapide de leurs capacités industrielles. Cela concerne des pays d'Europe centrale, anciens pays du pacte de Varsovie, mais également des pays comme le Danemark et les Pays-Bas. Il n'est certes pas question de critiquer une mesure qui vise à supprimer une pratique qui a créé des duplications industrielles inutiles ; toutefois, il y a un risque que ces pays se détournent de l'Europe en matière d'acquisition de matériels militaires et de PSDC. Il serait nécessaire que ces pays soient intégrés dans la base industrielle et technologique de défense (BITD) européenne *via* des programmes de coopération, ces programmes étant exclus du champ de la directive sur les marchés de défense et de sécurité, avec une politique de spécialisation de l'industrie de ces pays sur certains segments. Malheureusement, cela ne peut se faire du jour au lendemain. Il aurait sans doute fallu prévoir une période de transition avec des mécanismes incitatifs aux accords de coopération, afin de supprimer progressivement la pratique des *offsets*. Aujourd'hui, l'application stricte des règles du marché peut conduire certains pays à se détourner de la construction de

l'Europe de la défense, ce qui n'est pas l'objectif poursuivi.

### *La question des aides d'État en débat*

L'inquiétude porte également sur les aides d'État. La Commission indique que l'on peut déroger aux règles de notification des aides d'État dans le secteur militaire uniquement si celles-ci sont octroyées pour des intérêts de sécurité essentiels et donc couvertes par l'article 346 du TFUE. Il y a quelques années, l'Agence européenne de défense avait diligenté une étude sur les aides d'État qui avait conduit à émettre un doute sur la nature des crédits de financement de la R&D de défense, suggérant que ceux-ci puissent être considérés comme des aides d'État<sup>5</sup>. La directive 2009/81 a certes exclu la recherche et technologie (R&T) du champ de la directive, mais certains s'interrogent sur le sort réservé à la R&D. Avec la réduction des budgets de défense, il est probable que les politiques de démonstrateur se développent afin de préserver les capacités technologiques des entreprises de défense. Dans ce cas la préoccupation est bien de préserver l'indépendance technologique de l'Europe, mais n'y a-t-il pas un risque de voir ces financements requalifiés en aide d'État non justifiés par des intérêts essentiels de sécurité aux yeux de la Commission européenne et de la Cour de justice de l'Union européenne ? À ce niveau, il est nécessaire qu'un dialogue étroit s'amorce entre la Commission européenne et les États membres, notamment ceux qui disposent d'une

<sup>5</sup> European Defence Agency, « Level playing field for European defence industries, the role of ownership and public aids practices », ISDEFE (Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España) et Fraunhofer Institut für Naturwissenschaftlich Technische Trendanalysen, mars 2009.

industrie d'armement. Les pays de la Letter of Intent (LoI) ont d'ailleurs, dans le cadre des travaux préparatoires de la communication, adressé une contribution demandant à la Commission de resserrer le dialogue avec les principaux pays concernés par les problématiques d'industrie de défense. La Commission semble répondre à cette attente en mettant en place un mécanisme spécifique de consultation avec les autorités nationales, ainsi qu'avec l'Agence européenne de défense et le SEAE, pour la mise en place de la feuille de route que constitue cette communication.

## **II. Comment définir la base industrielle et technologique stratégique de défense européenne (BITDSE) ?**

Quelle peut être la définition de la base industrielle et technologique de défense nécessaire pour garantir l'autonomie stratégique européenne ? **La Commission ne prend pas position, mais elle demande implicitement aux États de définir cette BITDSE.**

Sur ce sujet, **la France a certainement eu le mérite d'ouvrir le débat avec la notion d'opérateur économique européen de défense (OEED)**, qui a été soumise comme contribution française aux travaux de la *Task force defence*. Trois critères ont été évoqués pour définir cette notion d'OEED :

- le contrôle effectif de l'entreprise ;
- la localisation des bureaux d'étude et la maîtrise effective des technologies et des *design* ;
- l'effet d'entraînement sur la chaîne d'approvisionnement.

Cette définition vise notamment à « isoler » les « vraies-fausses » entreprises européennes, localisées sur le sol

européen mais qui sont en réalité des implantations étrangères, le plus souvent américaines ou israéliennes. Aujourd'hui, la difficulté vient notamment du fait que les pays européens n'ont pas de contrôle sur les technologies financées à partir de crédits européens même si la fabrication se fait sur le sol européen. C'est le cas notamment pour les entreprises américaines implantées en Europe. La législation américaine ITAR (International traffic in arms regulation) sur le contrôle des exportations a pour conséquence le plus souvent d'américaniser ces technologies, même si elles sont développées en Europe. Dans ce cas, le risque est double : risque de perte de sécurité d'approvisionnement, puisque la technologie financée n'est pas d'un libre emploi, risque d'affaiblir la BITD européenne, puisque les crédits octroyés à ces « fausses entreprises européennes » feront défaut à la BITD européenne. La définition française présente donc un intérêt dans le sens où elle permettrait d'écarter ces entreprises des appels d'offre lancés par les pays européens pour les équipements qui sont nécessaires à l'autonomie stratégique.

Toutefois, il reste à préciser le périmètre de la BITD stratégique européenne (BITDSE) au sein de la BITDE, c'est-à-dire la BITD nécessaire pour préserver l'autonomie stratégique. Sur ce plan, on peut émettre la **proposition de définition de la BITD stratégique européenne (BITDSE) suivante.**

#### *Proposition de définition de la BITDSE*

Dans sa communication, la Commission appelle clairement les États membres à s'entendre sur une définition commune. Toutefois, on peut penser que l'on va se heurter au moins à deux difficultés.

*Première difficulté.* Chaque pays a sa propre définition de l'autonomie stratégique. Plus un pays dispose d'une industrie de défense développée avec une conception étendue de l'autonomie stratégique, liée notamment à sa politique étrangère, à sa conception de la souveraineté et aux retours d'expérience des opérations militaires, plus il a une vision étendue des technologies critiques nécessaires à préserver en Europe. On peut ainsi tenter d'établir le classement du périmètre de la BITDSE en fonction des pays : la France définira le périmètre le plus important, suivie de peu par le Royaume-Uni puis par l'Allemagne, l'Italie, etc.

**La question est donc de savoir quelles règles appliquer pour définir le périmètre commun des technologies stratégiques européennes. On peut penser que si les négociations s'engagent à partir de listes nationales il sera impossible de déterminer un périmètre commun.** Même si on écarte l'avis des plus petits pays, qui définiront un périmètre extrêmement restreint, voire nul, il sera difficile aux trois plus grands pays européens dans le domaine de l'armement – la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne – de définir un périmètre commun. Les Britanniques acceptent aujourd'hui une certaine dépendance vis-à-vis des États-Unis, que la France n'acceptera jamais. La faible expérience de l'Allemagne sur les dépendances rencontrées lors des opérations militaires conduira ce pays à définir un périmètre plus restreint que la France.

**La seule solution est d'additionner les périmètres nationaux et non de négocier une liste commune. Cela correspondrait au degré d'ambition maximum de la politique de sécurité et de défense commune de l'Union européenne.** Il serait en effet paradoxal de voir l'ambition de

l'Union européenne en matière de politique étrangère et de défense être inférieure à celle d'un de ses États membres. Imagine-t-on, par comparaison, l'Allemagne vouloir pour l'Europe une ambition économique moindre que l'ambition allemande en matière économique ? Par ailleurs, ce que l'on va définir, c'est une autonomie stratégique européenne et non une autonomie stratégique nationale. En d'autres termes, **le périmètre de l'autonomie stratégique européenne doit être d'autant plus étendu que l'autonomie stratégique nationale, c'est-à-dire les intérêts essentiels de sécurité définis, auxquels il est fait référence dans l'article 346 du TFUE, est limitée au strict nécessaire.** C'est également dans ce cadre de la BITDSE que doit être utilisée la notion d'OEED afin d'écartier des fournisseurs qui n'offriraient pas de garantie en termes de sécurité d'approvisionnement et qui affaibliraient la BITSDE en ne permettant pas d'atteindre l'objectif d'autonomie stratégique.

*La deuxième difficulté* pourrait venir de la multiplication de listes de capacités technologiques clés établies sur une base nationale, ayant non pas pour objet de définir une BITDSE nécessaire à l'autonomie stratégique européenne, mais de permettre d'invoquer l'article 346 du TFUE et donc de contourner, sous couvert d'autonomie stratégique, la directive sur les marchés de défense et de sécurité afin de protéger les industries nationales.

*In fine*, les équipements militaires et les technologies seraient divisés en quatre catégories :

- au sommet se trouveraient les technologies de souveraineté dont la sauvegarde est organisée sur une base nationale et qui sont couvertes par l'article 346 du TFUE ;

- dans une deuxième catégorie se trouverait la BITDSE. Elle relève de la directive 2009/81 sur les marchés de défense et de sécurité. Toutefois la notion d'OEED s'appliquerait à la BITDSE afin de garantir sécurité d'approvisionnement et autonomie stratégique. Cette BITDSE bénéficierait de législations européennes spécifiques destinées à protéger son caractère stratégique, notamment en matière de financement de la R&D et de contrôle des actifs stratégiques, c'est-à-dire destinées à garantir le contrôle et la maîtrise effective des technologies dans un cadre européen ;

- dans une troisième catégorie se trouverait les équipements et technologies militaires considérés comme non stratégiques. La directive 2009/81 s'appliquerait également à cette catégorie. En revanche, la notion d'OEED ne s'appliquerait pas à cette catégorie puisqu'on considérerait qu'une dépendance à l'égard d'équipements et de technologies non européens est acceptable pour cette catégorie d'équipements ;

- enfin, se trouveraient dans une quatrième catégorie les équipements de défense et de sécurité pour lesquels il n'est pas nécessaire d'avoir recours pour les appels d'offre aux dispositions spécifiques de la directive 2009/81 sur les marchés de défense et de sécurité. Dans ce dernier cas, les dispositions des directives sur les marchés publics de 2004 seraient applicables.

Ces quatre catégories sont représentées dans le tableau ci-dessous :

	Catégorie 1	Catégorie 2	Catégorie 3	Catégorie 4
<b>Type de technologies et équipements militaires</b>	technologies et équipements militaires relevant des intérêts essentiels de sécurité des États membres	technologies et équipements stratégiques pour l'UE	technologies et équipements n'ayant pas de caractère stratégique pour l'UE	technologies et équipements n'ayant pas de caractère spécifiquement militaire
<b>Instruments juridiques</b>	art 346 art TFUE, instruments nationaux	directive 2009/81 sur les marchés de défense et de sécurité auxquels s'ajoute la notion d'opérateur économique de défense européen, instruments spécifiques européens sur le contrôle des actifs et le financement de la R&D (à définir)	directive 2009/81 sur les marchés de défense et de sécurité	directives 2004/17 et 2004/18 sur les marchés publics

Comme on le voit, cette classification conduirait à revoir celle existante, qui ne prend en compte que les intérêts stratégiques nationaux et qui ne fait pas de différence entre les technologies et équipements militaires que l'on pourrait qualifier de base et les technologies et équipements militaires stratégiques. On peut craindre notamment que la directive

2009/81 sur les marchés de défense et de sécurité, telle qu'elle existe aujourd'hui, en ne protégeant pas assez les technologies stratégiques européennes, ne conduise les États à un recours abusif à l'article 346 du TFUE. Il est d'autre part nécessaire de définir au niveau européen des instruments nécessaires à protéger et développer la BITDSE, ce que l'on retrouve



dans la catégorie n° 2 de la classification proposée.

### III. L'extension des compétences de la Commission dans le domaine dual

La nouvelle communication de la Commission européenne exprime implicitement la volonté des instances communautaires de prendre une place prépondérante dans le domaine civilo-militaire au niveau européen. Cela concerne la R&D, ce qui existait auparavant, mais également désormais les capacités.

Par le passé, la Commission européenne avait progressivement réussi à inclure et à financer un programme de recherche sur la sécurité. L'initiative avait été lancée en 2004 avec l'action préparatoire destinée à accroître le potentiel industriel de l'Europe dans le domaine de la recherche sur la sécurité (PASR), initiative prolongée par le programme européen de recherche dans le domaine de la sécurité (PESR) dans le cadre du 7<sup>e</sup> programme cadre sur la recherche et le développement (PCRD). Entre 2007 et 2013, 1,4 milliard d'euros avaient été octroyés à ce programme entre 2007 et 2013 sous forme de subvention.

Dans sa communication, la Commission insiste donc sur le caractère dual de certains projets du programme-cadre de recherche Horizon 2020 : le 8<sup>e</sup> PCRD, qui couvrira les années 2014 à 2020, le programme *Societal Challenge Secure Societies*, qui constitue en quelque sorte la suite du PESR, ainsi que le programme *Key Enabling Technologies*.

Surtout, la Commission amorce une extension de sa compétence dans le

domaine d'acquisition des capacités, et ce de deux manières :

- À court et moyen termes, en envisageant le recours au *pre-commercial procurement* dans trois domaines qui ont fait l'objet de recherches en commun avec l'Agence européenne de défense : la détection NRBC (nucléaire, radiologique, biologique et chimique) ; l'insertion des Remotely Piloted Air Systems (RPAS)<sup>6</sup> dans le trafic aérien ; le radio-logiciel.
- À plus long terme, la Commission européenne fait référence au domaine du spatial en envisageant la possibilité de développer des capacités dans trois domaines : celui de la protection des infrastructures, celui des satellites de communication militaire et celui de l'imagerie spatiale à haute résolution. Dans ces deux derniers cas, si c'est bien la technologie qui est duale, la Commission fait référence à des capacités militaires.

### IV. Les étapes futures (1). L'acquisition de capacités par l'Union européenne

Dans sa communication, la Commission européenne évoque comme étape suivante, la possibilité pour l'Union européenne d'acquies en propre des capacités. La Commission limite pour le moment le domaine d'acquisition aux « capacités duales » qui peuvent être utilisées dans le cadre de politique de sécurité et de défense commune. Cette démarche prospective doit être conduite conjointement avec la SEAE afin de définir

<sup>6</sup> Sans l'exprimer dans ces termes, on fait bien référence à des drones.

les systèmes qui pourraient être directement « acquis, possédés et mis en œuvre » par l'Union européenne.

Aucun système en particulier n'est évoqué, mais on pense généralement que la Commission pourrait faire des propositions de développement de capacités dans le domaine des Remotely Piloted Air System (RPAS), c'est-à-dire en faveur d'un drone qui aurait des capacités civiles et militaires<sup>7</sup>. Parallèlement, la Commission évoque l'éventualité d'être partie prenante, à différents niveaux, dans les futurs programmes spatiaux comme la surveillance de l'espace, les satellites de télécommunications militaires et les satellites d'observation à haute résolution (objectif 2025).

Trois remarques doivent être faites à ce stade :

- en premier lieu, ces initiatives peuvent apparaître comme parfois concurrentes à celles de l'Agence européenne de défense, notamment à l'initiative *pooling and sharing* qui couvre aussi bien les télécommunications militaires que l'observation spatiale ;
- ensuite, la Commission agit selon une logique de développement progressif de ses compétences. Après avoir affirmé sa compétence dans le domaine de la R&D duale (en 2004 puis en 2007), elle affirme sa compétence dans le développement de capacités duales (civile et militaire), voire dans l'acquisition de celles-ci ;
- enfin, la question de l'acquisition de capacités à l'échelle de l'Union européenne, c'est-à-dire avec des crédits communautaires, est pour la première fois posée.

Certains vont certainement s'opposer à voir la Commission européenne proposer que l'Union européenne procède à l'acquisition de capacités qui peuvent avoir un usage militaire, et notamment s'opposer à l'extension des compétences de la Commission européenne, qui n'est pas un organe intergouvernemental. Sur ce point, on ne peut tout à la fois s'inquiéter de voir certains pays européens se déresponsabiliser en matière de défense et voir la Commission européenne prendre une initiative destinée à renforcer les capacités militaires de l'Union européenne. Cette proposition s'inscrit dans la logique de ce qui avait été défini dans le traité de Maastricht, qui présentait une vision prospective et évolutive de la PESC, et qui a conduit à la naissance de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC).

Toutefois, même si l'initiative est aujourd'hui limitée aux capacités duales, se posera la question de la cohérence des positions des États au sein de l'Union européenne et de l'OTAN. Aujourd'hui l'OTAN procède déjà à des acquisitions au niveau de l'organisation intégrée, qui plus est pour des équipements dont la destination est uniquement militaire. Or, certains pays, la France notamment, essaient de limiter au maximum ces acquisitions communes afin d'éviter de grever les finances publiques par des acquisitions jugées non opportunes ou pour éviter le recours trop systématique à l'achat d'équipements américains. Il sera donc nécessaire de définir une approche cohérente entre les deux organisations sur les questions des acquisitions communes.

<sup>7</sup> Éventualité confirmée par le commissaire européen au marché intérieur, Michel Barnier, *Les Echos*, 24 juin 2013.

## V. Les étapes futures (2). Vers une extension des compétences de la Commission européenne dans la recherche en matière de défense ?

En soi, le fait que l'Union européenne accroisse ses compétences en matière de défense n'a rien d'étonnant. Cette compétence figure, comme rappelé plus haut, dans les gènes du traité de Maastricht. L'article 2 alinéa 4 du TFUE rappelle que « l'Union dispose d'une compétence, conformément aux dispositions du traité sur l'Union européenne, pour définir et mettre en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune ». Le traité de Lisbonne ayant fusionné les différents piliers de la construction européenne, le principe d'intergouvernementalité de la PSDC n'est plus inscrit dans le marbre.

Il n'empêche que la PSDC est née sur une base intergouvernementale, que les décisions sur la PESD et sur la PSDC se prennent à l'unanimité selon les articles 22.1 et 31 du TUE et que l'Agence européenne de défense, créée sur la base de l'article 42 alinéa 3 du TUE, est l'Agence intergouvernementale qui représente l'Union en matière de défense. Dans sa communication, la Commission ouvre toutefois une brèche lui permettant de devenir compétente dans le domaine de la recherche en matière de défense, en envisageant de mettre en place une action préparatoire de programme de recherche liée à la PSDC, c'est-à-dire dans le domaine des capacités militaires et ce en synergies avec les programmes de recherche nationaux<sup>8</sup>. Jusqu'à présent, la

compétence de la Commission européenne était limitée à deux domaines :

- la régulation du marché intérieur en ce qui concerne les domaines situés hors article 346 du TFUE ;
- la R&D duale sur la base du PCRD avec le programme de recherche sur la sécurité.

On sait que d'aucuns ont proposé que la Commission européenne devienne compétente en matière de R&D de défense afin de limiter les effets négatifs de la baisse des budgets de défense. Les industriels au départ favorables à une telle initiative se sont ensuite, pour certains, ravisés, craignant que la création d'un budget communautaire de R&D de défense ne serve de justificatif à la baisse des budgets de défense au niveau national.

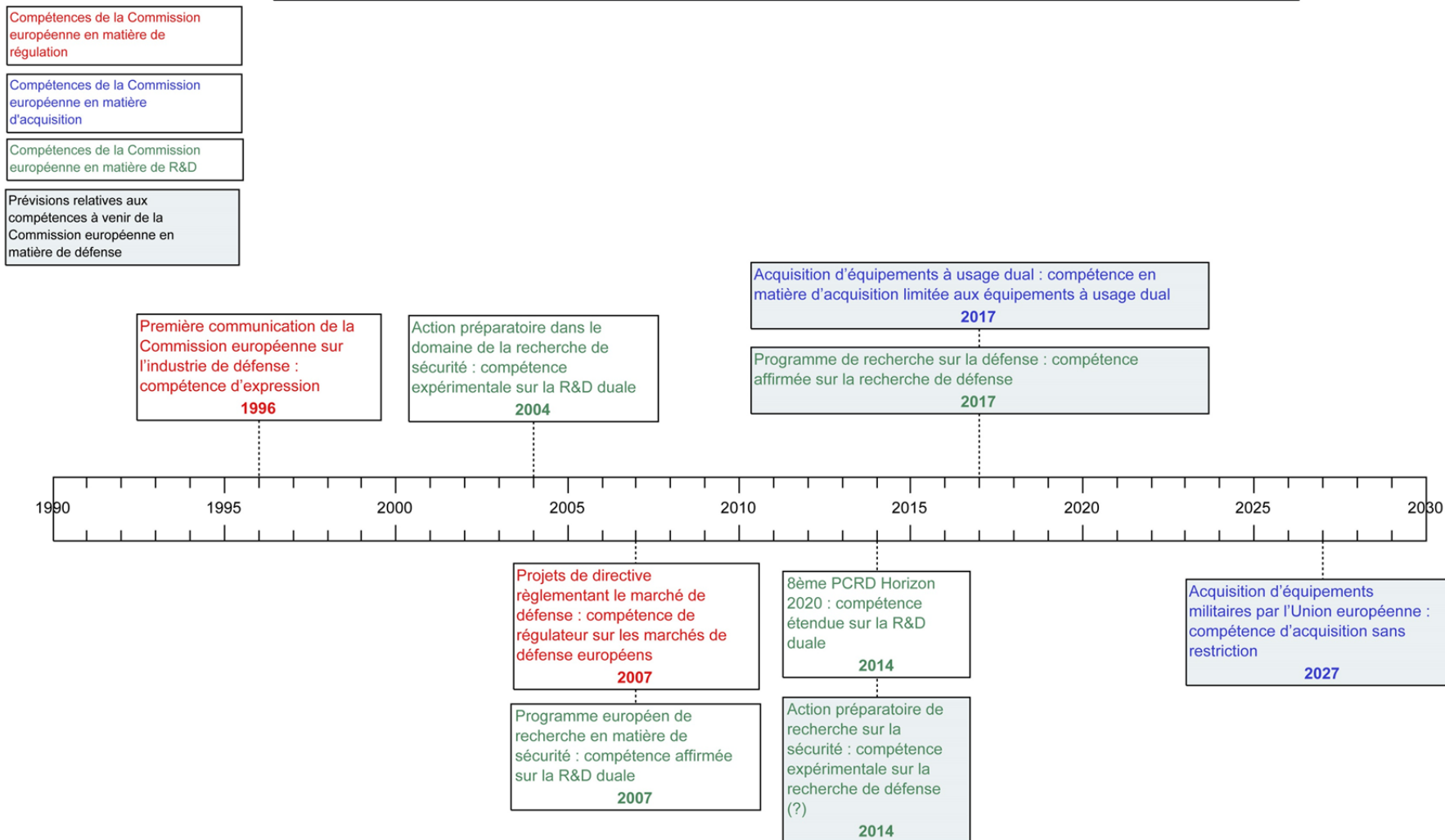
L'une comme l'autre de ces argumentations, pour légitimes qu'elles soient, ne doivent pas masquer le fait que l'initiative de la Commission européenne constitue une nouvelle étape dans le processus de communautarisation de la politique de défense. Si, aujourd'hui, la construction de l'Europe de la défense devait se mesurer simplement à l'aune de l'accroissement des compétences de la Commission européenne, alors force serait de constater que l'Europe de la défense n'est pas en panne.

On peut ainsi, en employant un raisonnement itératif, décrire le chemin parcouru par la Commission européenne depuis 1996 pour élargir son champ d'action, et décrire, dans une démarche prospective, ce qu'il pourrait être dans les années à venir.

<sup>8</sup> Une des possibilités pourrait être d'utiliser l'article 185 du TFUE, qui permet à l'Union une

participation à des programmes de recherche entrepris par plusieurs États membres.

**Evolution et essai de prospective du champ d'action de la Commission européenne en matière de défense et sécurité**



Les dates figurant dans ce dernier tableau sont des estimations mais prennent en compte le fait qu'il a fallu trois ans à la Commission européenne pour passer d'une action préparatoire sur la recherche duale à un véritable programme, et qu'on peut penser que l'Union sera en mesure d'acquérir des équipements à usage dual en 2017.

Ce dynamisme constitue en lui-même un sujet d'interrogation. Il tend à prouver que le centre de gravité des institutions européennes compétentes en matière de défense s'est déplacé des instances intergouvernementales vers la Commission européenne. Faute d'initiatives des États, et du fait de leur incapacité à s'entendre sur des

propositions – quand celles-ci existaient – dans un cadre intergouvernemental, la Commission européenne a jusqu'à maintenant réussi à avancer ses propositions, profitant d'un mode d'adoption des décisions dans le domaine communautaire bien adapté aux situations de consensus mou. On peut se plaindre de cette situation, le degré d'adhésion des États aux propositions de la Commission européenne paraissant parfois limité, voire inexistant. En revanche, on ne peut que constater l'efficacité de cette démarche, alors que, l'Europe de la défense telle qu'elle se construit dans le cadre intergouvernemental est complètement atone depuis dix ans. ■

## LA COMMUNICATION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE SUR LE SECTEUR DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ : VERS UNE DÉFINITION D'UNE BITDE STRATÉGIQUE ?

JEAN-PIERRE MAULNY / DIRECTEUR ADJOINT DE L'IRIS  
JPMAULNY@IRIS-FRANCE.ORG

LES NOTES DE L'IRIS / SEPTEMBRE 2013

© IRIS

TOUS DROITS RÉSERVÉS

INSTITUT DE RELATIONS INTERNATIONALES ET STRATÉGIQUES

2 bis rue Mercoeur  
75011 PARIS / France  
T. + 33 (0) 1 53 27 60 60  
F. + 33 (0) 1 53 27 60 70  
contact@iris-france.org  
www.iris-france.org