



PROGRAMME  
EUROPE,  
STRATÉGIE &  
SÉCURITÉ



PROGRAMME  
INDUSTRIE  
DE DÉFENSE &  
DE SÉCURITÉ

# L'UE PEUT-ELLE DEVENIR UN CLIENT DE LA DÉFENSE À PART ENTIÈRE ?

**Federico Santopinto** / Directeur de recherche, IRIS

Septembre 2024



## PRÉSENTATION DE L'AUTEUR



**Federico Santopinto /** Directeur de recherche, IRIS

Federico Santopinto est directeur de recherche à l'IRIS, en charge du Programme Europe, stratégie et sécurité, spécialisé dans l'intégration européenne en matière de défense et de politique étrangère, ainsi que dans la coopération militaire et sécuritaire entre l'Union européenne (UE) et l'Afrique. À ce titre, il suit également les politiques de coopération au développement de l'UE utilisées comme outil de prévention et de gestion des conflits.



PROGRAMME  
**EUROPE,  
STRATÉGIE &  
SÉCURITÉ**

Le programme Europe, Stratégie, Sécurité s'attache à décrypter les mutations de l'Europe et de son environnement régional sur le plan politique et stratégique. Reconnu pour son expertise tant au niveau national qu'international, l'IRIS est partenaire et coordinateur de projets internationaux avec les principaux centres de recherche en Europe, qui permettent à l'Institut de tisser des liens forts avec les décideurs



PROGRAMME  
**INDUSTRIE  
DE DÉFENSE &  
DE SÉCURITÉ**

Le programme « Industrie de défense et de sécurité » a pour but d'éclairer les autorités publiques, les industriels et les opinions publiques sur les politiques conduites dans le domaine de l'armement et des technologies de sécurité et d'émettre des propositions sur les grandes orientations futures dans ce domaine. Il s'appuie notamment sur le réseau de chercheurs européens Armament Industry Research Group (Ares Group).

[iris-france.org](http://iris-france.org)



@InstitutIRIS



@InstitutIRIS



institut\_iris



IRIS



IRIS - Institut de relations internationales et stratégiques

## TABLE DES MATIÈRES

.....	2
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>2</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>3</b>
<b>LA LONGUE MARCHÉ DE L'UE VERS UN RÔLE DE CLIENT DE LA DÉFENSE .....</b>	<b>6</b>
<i>Un changement de paradigme : vers une politique industrielle inédite.....</i>	<i>6</i>
<i>Les premiers pas dans le double-usage : Galileo et la recherche scientifique .....</i>	<i>7</i>
<i>L'industrie et le marché de défense deviennent une compétence de l'UE.....</i>	<i>8</i>
<i>De nouvelles compétences également face à l'industrie civile stratégique.....</i>	<i>10</i>
<i>Conclusion intermédiaire : que peut faire aujourd'hui l'UE?.....</i>	<i>12</i>
<b>LES AVANCÉES DE L'EDIP DANS UN PARCOURS ENCORE INABOUTI.....</b>	<b>15</b>
<i>Un rôle de plus en plus proche de celui de client de la défense.....</i>	<i>15</i>
<i>Les mesures de l'EDIP qui rapprocheraient l'UE au rôle de client de la défense .....</i>	<i>16</i>
<i>Quelques autres mesures clés de l'EDIP .....</i>	<i>19</i>
<b>CONCLUSIONS : QUELLES OPTIONS À VENIR ? .....</b>	<b>21</b>
<i>Pour les biens à double usage, l'UE peut tout faire .....</i>	<i>21</i>
<i>Dans le domaine de la défense, l'article 41.2 TUE est-il vraiment un obstacle ?.....</i>	<i>21</i>
<i>Quelles bases légales possibles pour un rôle majeur de l'UE ?.....</i>	<i>23</i>

## ABSTRACT

La politique industrielle de défense de l'Union européenne (UE) est en constante évolution depuis que la Russie a agressé l'Ukraine. L'UE semble désormais être destinée à outrepasser le rôle de simple sponsor industriel, pour se rapprocher de celui de client de la défense. Les nouvelles propositions de la Commission contenues dans l'EDIP, en tout cas, vont dans cette direction. À ce stade, toutefois, l'UE ne peut encore être considérée comme un client de la défense à part entière. Elle se rapproche de ce rôle, certes, mais elle ne l'a pas encore endossé pleinement. L'Union, en effet, ne peut ni acheter ni stocker des composants ou des matériels militaires pour le compte des États membres. Pourrait-elle le faire un jour ? Et que lui manque-t-elle pour cela ?

Pour répondre à ces questions, la présente note entend cerner dans un premier temps comment la politique industrielle de l'UE a évolué non seulement dans le domaine militaire, mais également dans des secteurs civils et à double usage ayant un caractère stratégique. Dans un deuxième temps, les nouveautés proposées par l'EDIP seront passées en revue. Dans ses conclusions, la note examinera enfin quelles sont les réelles marges de manœuvre que les traités européens laissent à l'Union dans son évolution vers un rôle de client de la défense.

## INTRODUCTION

Au fil des crises qu'elle a traversées, l'Union européenne (UE) a progressivement changé de nature, sans presque que l'on ne s'en aperçoive. En matière de sécurité et de défense, par exemple, l'UE n'est plus aujourd'hui celle qu'elle était il y a encore quelques années. Une lettre rédigée le 23 mai 2024 par les Premiers ministres de Pologne et de Grèce, Donald Tusk et Kyriakos Mitsotakis, en témoigne. Dans cette missive, Tusk et Mitsotakis proposent de créer un bouclier de défense aérienne couvrant l'ensemble du territoire de l'Union<sup>1</sup>. Or, ce qui surprend de la missive n'est pas tant son contenu, mais plutôt son destinataire. Celui-ci, en effet, n'est pas Conseil européen et ses États membres, mais la Présidente de la Commission européenne, Ursula Von der Leyen.

Les services de Varsovie et d'Athènes ne se sont pas trompés d'adresse. Ils n'ont pas commis de gaffes diplomatiques. Ils ont sonné à la bonne porte, conscients que les temps ont irrémédiablement changé. Au cours des dernières années, en effet, la Commission est devenue un acteur incontournable de la base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE), ce qui doit être considéré comme une nouveauté majeure dans l'histoire de l'intégration du vieux continent. Les États membres ne sont donc plus seuls aux manettes de la BITDE. Et si Tusk et Mitsotakis ont décidé de s'adresser à la Commission, c'est parce que ses compétences en la matière sont appelées à croître dans un futur proche, tout comme ses budgets par ailleurs.

Il est vrai qu'à travers son budget ordinaire, l'Union, et avec elle la Commission, peuvent faire beaucoup pour l'industrie de défense. Depuis 2017 l'UE peut financer la recherche et le développement militaire (Fonds européen de la défense). En 2022 elle a adopté des programmes transitoires pour soutenir la production d'armement (ASAP) et les acquisitions conjointes (EDIRPA). L'année précédente, en 2021, l'Union avait même acquis des compétences pour rembourser des transferts d'armements vers des pays tiers via un budget *ad hoc* (Facilité européenne pour la paix, de laquelle toutefois la Commission est exclue). Et actuellement les États membres négocient une proposition ambitieuse de la Commission pour renforcer ultérieurement les compétences de l'UE et en acquérir de nouvelles (*European Defence Industrial Programme* – EDIP).

Mais l'UE peut-elle pour autant financer l'achat de systèmes d'armes complexes pour qu'ils soient prépositionnés en défense du territoire du continent, comme la missive de Tusk et de Mitsotakis le laissait supposer ? La lettre de Tusk et de Mitsotakis a suscité la perplexité des

---

<sup>1</sup> Lettre conjointe des Premiers ministres grec et polonais au président de la Commission européenne, 24 mai 2024.

autres chefs d'État et de gouvernement. Le Chancelier allemand Olaf Scholz, par exemple, a tenu à préciser, lors d'une rencontre avec Donald Tusk quelques jours après que la missive avait été rendue publique, que si le budget ordinaire de l'Union peut être utilisé pour soutenir l'industrie de défense, il ne peut être utilisé pour acheter des armes<sup>2</sup>. Ursula Von der Leyen, toutefois, ne partage pas le même point de vue de son compatriote. Selon elle, l'UE pourrait financer le bouclier anti-aérien. Elle l'a dit explicitement en répondant favorablement aux Premiers ministres polonais et grecs<sup>3</sup>, et elle l'a répété implicitement à deux reprises tant dans son discours d'investiture face au Parlement européen pour son deuxième mandat<sup>4</sup>, que dans le document d'orientation politique qu'elle a présenté à ce sujet<sup>5</sup>. A ces deux occasions, la Présidente de la Commission a évoqué la nécessité de mettre en place, au niveau de l'Union, de véritables « projets européens communs » de défense, en faisant sans doute référence à une proposition contenue dans l'EDIP, visant à lancer des *European Defence Projects of Common Interest* (EDPCI)<sup>6</sup>.

Qu'en est-il dès lors ? L'UE pourra-t-elle, dans un futur proche, outrepasser le rôle de simple sponsor de l'industrie militaire, pour se rapprocher de celui de client de la défense ? Répondre à cette question n'est pas chose aisée. À ce stade, l'Union ne peut ni acheter ni stocker des composants ou des matériels de défense pour le compte des États membres. Toutefois, face à la rapide et constante évolution de ses compétences en matière d'industrie militaire, les cartes sur table se sont mélangées. Dans ce contexte, il n'est pas facile de comprendre ce que l'UE peut faire aujourd'hui et ce qu'elle pourra faire demain via son budget ordinaire, d'autant plus que la manière d'interpréter les traités à ce propos est en train elle aussi d'évoluer. Jusqu'où les États membres sont-ils prêts à la laisser aller ? L'Union pourrait-elle un jour cofinancer la mise en place d'un projet tel que le bouclier anti-aérien, comme le souhaite la Pologne et la Grèce ?

---

<sup>2</sup> « L'Allemagne devrait renforcer son rôle dans la défense européenne, selon le Premier ministre polonais Donald Tusk », *Euractiv*, 4 juillet 2024.

<sup>3</sup> « Von der Leyen backs Polish, Greek calls for EU air defense shield », *Politico*, 23 mai 2024.

<sup>4</sup> Déclaration lors de la session plénière du Parlement européen d'Ursula Von der Leyen, candidate à un second mandat 2024-2029, 18 juillet 2024.

<sup>5</sup> Ursula Von der Leyen, *Le Choix de l'Europe – Orientations politiques pour la prochaine Commission européenne 2024-2029*, Strasbourg, 18 juillet 2024.

<sup>6</sup> Art. 15 du *EDIP Proposal for a Regulation of the European Commission*.

### La notion de « Defence Customer »

Quelles sont les caractéristiques des clients du secteur de la défense ? Les dimensions de l'acquisition sont importantes, mais il est nécessaire de distinguer l'acquisition d'équipements (acquisition de base) et le financement du développement de technologies et de capacités par le biais de contrats de R&D et de démonstrateurs. Un client de la défense couvre également les utilisateurs finaux, qui interagissent avec les fournisseurs pendant la phase de service des programmes, y compris le soutien, la maintenance et la modernisation. Couvrant l'ensemble du cycle de vie des capacités, toutes ces dimensions sont nécessaires pour mettre pleinement en œuvre une stratégie industrielle de défense.

## LA LONGUE MARCHÉ DE L'UE VERS UN RÔLE DE CLIENT DE LA DÉFENSE

À ses débuts, le parcours qui a permis à l'UE de devenir progressivement un acteur de la BITDE a été compliqué et tortueux, avant de subir, dans les dernières années, une brusque accélération. Revenir sur ces premiers pas peut nous aider à mieux comprendre où l'Union est arrivée aujourd'hui, et jusqu'où elle pourrait aller demain.

### *Un changement de paradigme : vers une politique industrielle inédite*

En 1957 les pays fondateurs de la CEE, devenue ensuite l'UE, n'étaient pas encore prêts à s'unir politiquement. Ils ont préféré dans un premier temps intégrer leurs marchés, pour entamer par la suite un rapprochement politique. Cette idée était basée sur une approche normative et libérale de l'intégration européenne. La stratégie suivie était simple, mais efficace : les États membres acceptaient d'imposer à leurs entreprises des règles communes (approche normative), tout en levant parallèlement les restrictions au commerce entre eux (approche libérale).

En suivant cette méthode, cependant, l'Union s'est retrouvée dépourvue pendant longtemps d'une politique industrielle digne de ce nom. Celle-ci, en effet, n'aurait pu être menée qu'en conférant à la Commission, principale institution supranationale commune, un rôle politique que les pays fondateurs de l'UE n'étaient à l'époque pas encore disposés à accepter. Aujourd'hui les choses sont différentes. La pandémie du Covid-19, la guerre en Ukraine et l'instabilité croissante dans le monde ont changé la donne. Les États membres se sont rendu compte que la mondialisation heureuse était un leurre, et qu'ils ne pouvaient plus dépendre de l'étranger pour s'approvisionner en biens et en technologies critiques clés. Mais ils ont également compris que désormais, avec le niveau d'intégration économique qu'ils avaient atteint, toute politique industrielle interventionniste ne pouvait qu'être menée au niveau de l'UE.

Dans ce contexte, l'approche libérale, normative et passive de l'UE dans le domaine industriel est brusquement apparue inadaptée aux nouvelles réalités géopolitiques. Le besoin d'adopter, à Bruxelles, une véritable politique industrielle commune, dotée d'un caractère interventionniste et stratégique (que certains appelleraient colbertiste) s'est progressivement imposé comme une évidence. Les États membres ont commencé à en prendre timidement conscience, et ils l'ont prouvé en adoptant le plan de relance économique *Next Generation UE* à la suite de la pandémie du Covid-19. L'UE a par la suite acquis de nouvelles compétences en matière industrielle, en lançant notamment des initiatives visant à soutenir des secteurs



stratégiques tels que celui de la santé, des semi-conducteurs, des matières premières critiques et, surtout, de la défense.

Or, c'est bien dans le domaine militaro-industriel que l'évolution de l'UE a été la plus visible et marquante. Dans le passé, en effet, les industries et les marchés de défense avaient été exclus du champ d'action de la CEE/UE. Le processus d'intégration économique entamé depuis les années 1950 n'avait pas été étendu à ce secteur clé de la souveraineté nationale. Désormais ce n'est plus le cas. L'UE a investi également ce champ d'action, y compris à travers son système communautaire.

En réalité, l'expansion des compétences communautaires vers l'industrie de défense a précédé la pandémie du Covid et la guerre en Ukraine. Elle a commencé dans la première décennie des années 2000. À ses débuts, toutefois, ce processus a été lent et timoré, avec de multiples hésitations et des résultats mitigés. Il n'a pas véritablement embrayé. Au cours des dernières années, cependant, cette dynamique a subi une brusque accélération.

### *Les premiers pas dans le double-usage : Galileo et la recherche scientifique*

Les premières étapes de ce processus ont été franchies au début des années 2000, lorsque les Européens se sont résolus, après d'interminables discussions, à lancer le système de géolocalisation satellitaire **Galileo**. Contrairement à ses concurrents américain (GPS) et russe (Glonass), qui étaient au départ des programmes militaires, le système Galileo a été conçu comme un programme civil. À l'époque, en effet, l'idée que l'Union puisse développer et financer un système de défense était impensable. En lançant Galileo, toutefois, les arrières-pensées des États membres étaient toutes militaires, bien qu'elles restaient inavouées. Les Européens, en effet, ne voulaient pas dépendre du GPS américain dans le positionnement par satellite, notamment pour des raisons militaires. Galileo a ainsi été doté d'une application stratégique sécurisée, le *Public Regulated Service* (PRS), qui ne peut être utilisée que par les autorités publiques des États membres, y compris par les autorités militaires. À ce titre il peut être considéré comme un véritable bien à double usage, lancé au début des années 2000 au nom de celle qui sera plus tard appelée « l'autonomie stratégique européenne ».

Si dans le passé l'UE a toujours eu une politique industrielle limitée et embryonnaire, Galileo doit donc être considéré comme l'exception qui confirme la règle. Une exception qui a produit un résultat sans appel : le seul projet industriel d'envergure et stratégique lancé par l'UE dans le passé via son système communautaire, en effet, doit être considéré comme un incontestable succès. Galileo est en mesure d'émettre un signal plus précis que ceux émis par le GPS américain, le Beidou chinois et le Glonass russe. Or, ce qui est intéressant à souligner ici est que Galileo est une infrastructure qui appartient légalement à l'UE, et qui est donc cogérée

par la Commission. Ce qui veut dire que l'Union possède un système complexe ayant des applications militaires et ayant été construit par des entreprises militaires (Airbus, Thales, Leonardo, ...). Dès lors, l'UE, et avec elle la Commission, peuvent être considérées en quelque sorte comme des clients de la BITDE depuis 2001, lorsque le programme fut lancé.

C'est donc par le biais du double usage que l'UE a franchi ses premiers pas feutrés dans le secteur de l'industrie de défense. Quelques années à peine après avoir lancé le système Galileo en 2001, les États membres ont décidé de franchir un autre pas, en étendant formellement les programmes de l'UE destinés à financer **la recherche scientifique** au secteur du double usage et puis à celui de la sécurité intérieure. L'industrie militaire restait certes encore un tabou, mais le fait que les programmes d'aide à la recherche scientifique étaient gérés à travers la méthode communautaire, et qu'ils pouvaient concerner indirectement le secteur de la défense, était à l'époque considéré comme un pas en avant.

### *L'industrie et le marché de défense deviennent une compétence de l'UE*

La première tentative explicite d'étendre le système communautaire à l'industrie militaire proprement dite date de 2009, mais elle ne peut pas être considérée comme un succès. Cette année-là l'UE a adopté **deux directives** visant à établir des règles communes, quoiqu'encore limitées, pour la passation des marchés publics de défense et pour les transferts intracommunautaires de composantes militaires. C'est donc via l'approche normative classique que la Commission européenne a tenté d'acquérir ses premières compétences en matière d'industrie militaire. Les directives de 2009 n'ont cependant été que partiellement respectées par les États membres, et la Commission n'a jamais osé aller au bout des procédures d'infractions pour le non-respect des normes communautaires.

Il faudra attendre le milieu des années 2010, et l'involution du contexte sécuritaire international, pour que l'UE commence à modifier timidement son approche libérale et normative. En 2014 la Russie avait entamé son agression contre l'Ukraine, en envahissant la Crimée et en lançant une guerre par procuration dans le Donbass. Deux ans plus tard, Donald Trump avait été élu à la Présidence des États-Unis et les Britanniques avaient décidé de quitter l'UE. Alors que la situation sécuritaire continentale commençait à précipiter, voilà que les garanties sécuritaires anglo-saxonnes sur le vieux continent étaient remises en cause. C'est cette série d'événements-choc qui a poussé l'UE à changer son fusil d'épaule.

En 2016, l'Union a ainsi décidé de passer d'une approche normative à une politique industrielle interventionniste, basée cette fois-ci sur des incitations financières. Elle a lancé un programme de financement de la R&D militaire via son budget ordinaire, **appelé *European Defence Funds (EDF)***. Or, le EDF doit être considéré comme un véritable changement de

paradigme pour la défense européenne. En étant financé par le budget ordinaire de l'Union, le Fonds ne pouvait être géré que par le système communautaire, dans le cadre duquel la Commission joue un rôle central. C'est ainsi que cette dernière a pu finalement mettre un pied dans les politiques industrielles de la défense européenne, qui étaient restées jusque-là l'apanage exclusif des États membres. Depuis, la Commission a commencé à acquérir un rôle qui, au fil des années, ne fera qu'accroître en importance.

L'EDF ne peut être considéré comme un outil destiné à faire de l'Union un client de la défense à proprement parler, étant donné qu'il n'offre que des subsides pour la R&D militaire. Mais face à la guerre en Ukraine et au besoin d'augmenter en toute urgence la production d'armes et de munitions pour soutenir Kiev, les Européens ont manifesté l'intention d'aller au-delà de la R&D. En 2023 l'UE a ainsi lancé le programme **Act in Support of Ammunition Production (ASAP)** afin de soutenir la production industrielle de munitions et de missiles, en étendant donc son rayon d'action.

La même année, l'Union a en outre adopté le **programme Defence Industry Reinforcement Through Common Procurement Act (EDIRPA)**, dans le but, cette fois-ci, de compenser financièrement les surcoûts pouvant être engendrés par les acquisitions conjointes d'armes devant être envoyées en Ukraine. L'EDIRPA peut être considéré à ce titre comme un autre tournant majeur pour l'UE, puisque pour la première fois celle-ci est associée à des acquisitions militaires. L'action de l'UE dans ce domaine demeure néanmoins limitée et circonscrite. Le budget de l'EDIRPA n'est que de 310 millions d'euros et ses cofinancements ne dépassent pas les 20% du coût total de l'achat conjoint. Surtout, les matériels militaires ainsi acquis restent strictement la propriété des pays acheteur. L'EDIRPA ne fait donc pas de l'UE un véritable client de la défense au sens strict du terme. Mais celle-ci, et avec elle la Commission, entre néanmoins dans l'équation.

Parallèlement, toujours en 2023, un autre programme encore, la Facilité européenne pour la paix (EPF), qui est un fonds intergouvernemental placé hors budget ordinaire pour financer des transferts d'armes des États membres vers les pays tiers, a été renfloué et perfectionné pour qu'il puisse également soutenir les acquisitions conjointes de munitions et missiles devant être envoyés à l'Ukraine (**EPF – Track 2**). Ici aussi les munitions sont achetées par des groupes d'États membres conjointement afin de les envoyer en Ukraine, mais l'Agence européenne de défense (EDA) peut jouer un rôle d'intermédiaire dans la négociation des contrats avec l'industrie, à l'instar de la NSPA dans le cadre de l'OTAN. Les États membres restent les propriétaires des munitions acquises avant de les transférer vers l'Ukraine, en obtenant un remboursement de l'UE. Comme dans le cas de l'EDIRPA, l'Union n'est donc pas

la cliente ultime. Toutefois, contrairement à l'EDIRPA, elle peut devenir une sorte de centrale d'achat via l'AED.

ASAP, EDIRPA et la EPF-Track 2 sont des programmes transitoires dotés de budgets limités, adoptés pour faire face à l'urgence imposée par la guerre en Ukraine. Mais ils demeurent néanmoins très importants. Ils ont en effet permis à l'Union européenne d'étendre ses compétences au-delà de la R&D et, pour ce qui concerne l'EDIRPA et la EPF Track 2, ils permettent à l'UE de jouer un rôle indirect en tant que *Defence Customer*. Surtout, à plus long terme, ces programmes pourraient ouvrir la voie à certaines ultérieures compétences de l'UE dans le domaine réglementaire.

C'est en tout cas ce que souhaiterait la Commission. Le 5 mars 2024, l'exécutif européen a proposé aux États membres d'adopter une stratégie industrielle de défense (**EDIS**) et, surtout, un programme industriel de défense (**EDIP**), devant approfondir et pérenniser son nouveau rôle établi via l'ASAP et l'EDIRPA. Le programme EDIP, en particulier, est très ambitieux, puisque, il ne se limite pas uniquement à fournir de nouveaux financements à la BITDE via le budget ordinaire de l'UE. Il envisage également d'intervenir dans plusieurs domaines réglementaires et dans la planification de défense, en conférant en conséquence de nouvelles compétences à la Commission. À ce titre, il a déjà provoqué des grognements dans les capitales européennes.

### *De nouvelles compétences également face à l'industrie civile stratégique*

L'EDIP pourrait faire progresser ultérieurement l'UE vers un rôle de véritable client de la défense et, à ce titre, il sera examiné dans le prochain chapitre. Avant de revenir sur ce programme, toutefois, un autre élément important doit être rappelé ici. Avec la guerre en Ukraine, l'Union ne s'est pas limitée à relancer sa politique industrielle de défense. Elle a également développé d'autres outils industriels visant à soutenir plus généralement les industries stratégiques européennes, civiles ou militaires soient-elles.

### **Le Chips Act**

À titre exemple, en 2023 l'UE a adopté un règlement, le **Chips Act**, pour renforcer la compétitivité et la résilience de l'Europe dans le domaine des semi-conducteurs. En particulier, l'UE financera la R&D dans ce secteur à partir des budgets des programmes Horizon Europe et Digital Europe. Une entreprise commune entre l'UE, ses États membres (plus la Turquie, la Norvège, Israël et l'Islande) et les groupements de l'industrie des semi-

conducteurs a également été créée pour faciliter les travaux<sup>7</sup>. Le *Chips Act* établira également des mécanismes administratifs pour encourager les investissements publics et privés en la matière.

Ce qui est intéressant a souligné au sujet du *Chips Act* réside dans le fait qu'il met en place une procédure devant permettre à l'UE de renforcer son rôle en cas de crises et de pénuries. La procédure en question est activée, sur la base d'indicateurs de crise, par un *Board* réunissant la Commission, les États membres et les autres stakeholders européens concernés. C'est plus précisément le Conseil qui active l'état de crise à la majorité qualifiée, sous proposition de la Commission. Une fois l'état de crise établi, la Commission peut adopter toute une série de mesures. Elle peut par exemple :

- Obliger les entreprises concernées à fournir des informations sur la situation de production.
- Imposer des priorités de production en accord avec les États membres concernés.
- Faciliter des acquisitions conjointes entre les États membres qui le souhaitent, dans le cadre desquelles la Commission exercera un rôle d'intermédiaire, qui pourrait être assimilé à celui d'un courtier ou d'une centrale d'achats. La Commission peut par ailleurs cofinancer ces achats.

De telles dispositions ne transforment pas la Commission en un client à proprement parler, étant donné que les acquisitions de semi-conducteurs sont effectuées exclusivement par les États membres. Mais elles lui permettent néanmoins de jouer un rôle actif qui, en cas de crise, vise à renforcer la demande face aux producteurs. De plus, lorsque la Commission adopte un rôle assimilable à celui d'une centrale d'achat, c'est elle qui négocie avec les industries concernées les contrats et en définit les termes, en accord avec les États membres impliqués dans l'achat. Elle est à ce titre associée aux clients finaux (les États membres), qu'elle représente face aux fournisseurs.

### **Le Critical Raw Materials Act (CRM Act)**

En mars 2024 l'UE a également adopté le **Critical Raw Materials Act** (CRM Act), en reprenant la philosophie du *Chips Act*, mais cette fois-ci à la faveur des matières premières critiques indispensables aux secteurs industriels stratégiques. Dans ce cadre, l'UE peut également faciliter et cofinancer des acquisitions conjointes de toute une série de matières premières

---

<sup>7</sup> Site de l'Union européenne, « Entreprise commune 'Semi-conducteurs' », consulté le 6 septembre 2024. [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/chips-joint-undertaking\\_fr#:~:text=R%C3%B4le%3A%20l'entreprise%20commune%20C2%AB,%C3%A9lectroniques%20avanc%C3%A9s%20fabriqu%C3%A9s%20en%20Europe.](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/chips-joint-undertaking_fr#:~:text=R%C3%B4le%3A%20l'entreprise%20commune%20C2%AB,%C3%A9lectroniques%20avanc%C3%A9s%20fabriqu%C3%A9s%20en%20Europe.)

listées en annexe du règlement, si le Conseil a décrété un état de crise à la majorité qualifiée, et après que celui-ci ait été proposé par la Commission. Le *CRM Act* comprend par ailleurs des dispositions visant à faciliter le développement et le financement de projets pré-identifiés comme étant stratégiques. Comme dans le cas des semi-conducteurs, toutefois, l'UE n'achète ni ne stocke elle-même les matières premières en question. Elle ne fait que soutenir la demande des États et renforcer leur posture en qualité d'acheteur<sup>8</sup>.

### **IRIS<sup>2</sup> comme Galileo ?**

Une autre initiative industrielle à double usage intéressante à signaler est le programme spatial IRIS<sup>2</sup>, lancé via un règlement UE adopté lui aussi en 2023, et en cours de développement. IRIS<sup>2</sup> vise à construire et à placer en orbite basse une constellation de satellites de télécommunication fournissant des liaisons sécurisées et à haut débit, avec des applications tant pour le secteur privé que pour celui de la sécurité et de la défense. Comme dans le cas de Galileo, IRIS<sup>2</sup> devrait lui aussi offrir des applications pour les ministères de la Défense des pays membres et pourrait être composé d'infrastructures en partie possédées par l'UE elle-même. Et dans ce cas également c'est la Commission qui est chargée de lancer les marchés publics, de les attribuer, de contractualiser les entreprises concernées, de suivre la mise en œuvre et d'assurer les paiements correspondants via le budget ordinaire de l'EU. C'est donc la Commission qui, au nom de l'UE, assume le rôle de client face aux entreprises qui devront mettre en œuvre la constellation.

### ***Conclusion intermédiaire : que peut faire aujourd'hui l'UE ?***

Au regard de ce bref parcours historique ici retracé, on comprend que, à ce jour, l'Union n'est pas encore devenue un client final de la défense à proprement parler. Au fil du temps et des crises qui l'ont bousculée, elle a néanmoins acquis un rôle qui s'en rapproche de plus en plus.

Aujourd'hui, l'UE :

- Peut soutenir financièrement, à travers des subventions, tout le cycle de l'armement, de la R&D à la production industrielle (EDF, ASAP).
- Possède et administre des infrastructures à double usage ayant d'importantes applications dans le domaine militaire (GALILEO, demain IRIS<sup>2</sup>).

---

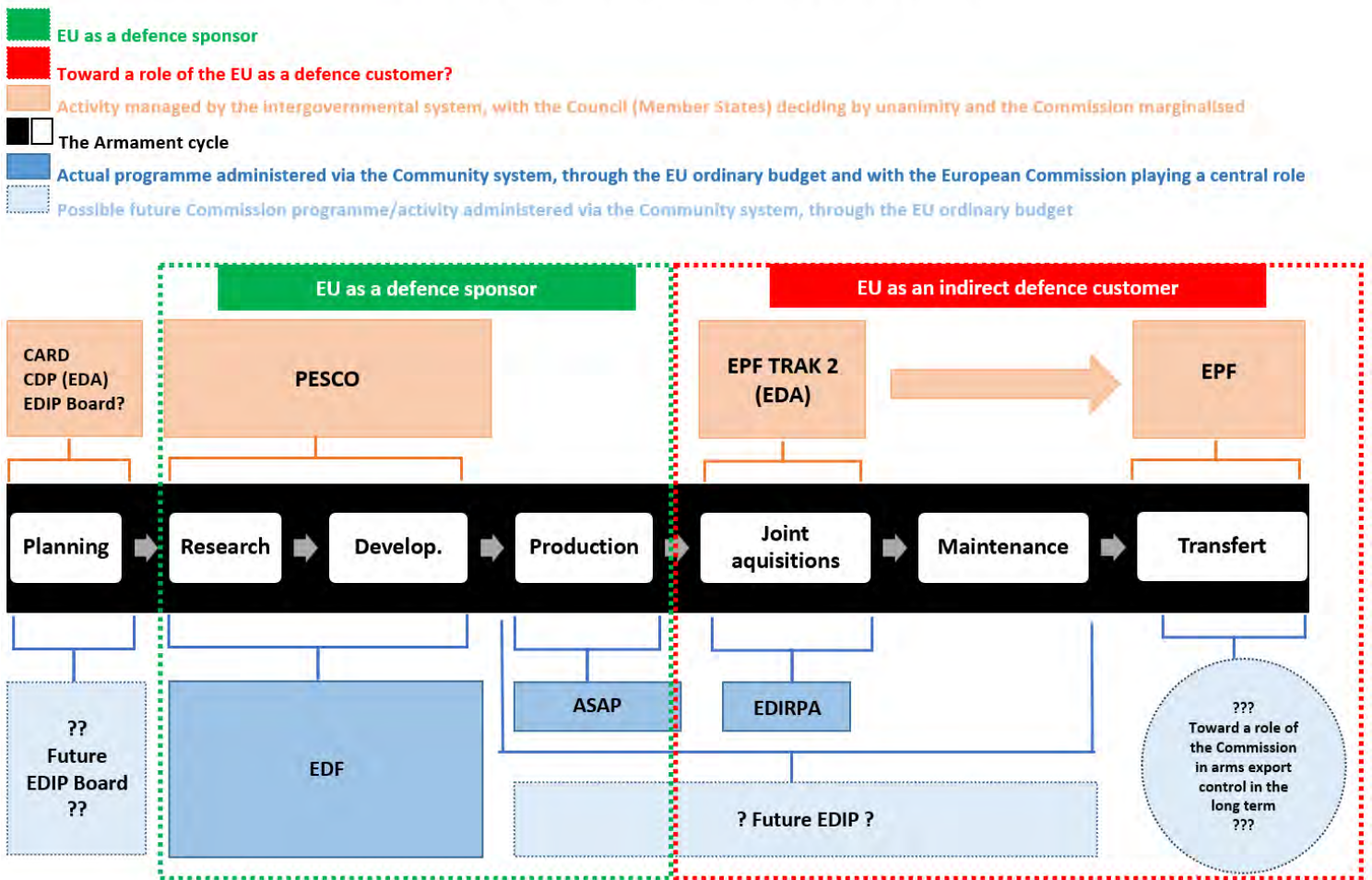
<sup>8</sup> Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a framework for ensuring a secure and sustainable supply of critical raw materials and amending Regulations (EU) 168/2013, (EU) 2018/858, 2018/1724 and (EU) 2019/1020.

- Elle peut imposer à certaines industries civiles indispensables au secteur de la défense (semi-conducteurs, matières premières critiques) des ordres prioritaires et la fourniture d'informations clés (*Chips Act, CRM Act*).
- Elle peut même fonctionner comme centrale d'achat pour des acquisitions conjointes de semi-conducteurs ou de matières premières critiques, qu'elle peut cofinancer. Les achats demeurent toutefois effectués par les États membres (*Chips Act, CRM Act*).
- Elle peut cofinancer des acquisitions conjointes d'armement (EDIRPA).
- Elle peut cofinancer en particulier l'acquisition conjointe de missiles et de munitions en faisant de l'AED une sorte de centrale d'achat (EPF-Track 2).
- Elle peut financer les transferts d'armes vers des pays tiers (EPF classique).

Malgré cela, l'UE n'est toujours pas en mesure d'acquérir la propriété ni de composants critiques (civiles ou militaires soient-elles) ni d'armes pour les mettre au service des États membres en cas de besoin. Comment les choses pourraient-elles évoluer dans le futur, notamment si le programme EDIP était adopté ?



**Diagram 1**  
**EU funding of the European defence industry cycle**





## LES AVANCÉES DE L'EDIP DANS UN PARCOURS ENCORE INABOUTI

L'EDIP doit approfondir et pérenniser les nouvelles compétences acquises par l'UE via les programmes transitoires EDIRPA, ASAP et FEP-Trak 2. En réalité l'EDIP va bien au-delà de ces initiatives. Pour certaines activités, il met en place des mécanismes clairement inspirés à ceux établis par la stratégie de l'UE en matière de vaccins, par le *Chips Act* et par le *CRM Act*. C'est le cas, par exemple, de mécanismes proposés pour la sécurisation des chaînes d'approvisionnement de produits clés pour la défense ou de la fonction de centrale d'achat pour des acquisitions conjointes.

### *Un rôle de plus en plus proche de celui de client de la défense*

En fait, l'EDIP est un programme très complexe qui contient de nombreuses dispositions disparates entre elles, visant tant à financer qu'à réglementer quatre secteurs distincts :

- 1) les acquisitions conjointes,
- 2) l'aide à la production industrielle,
- 3) les chaînes d'approvisionnement de matières et de composants critiques,
- 4) l'intégration de l'industrie militaire ukrainienne au sein de la BITDE.

S'il devait être adopté tel quel, ce qui est peu probable, l'EDIP approfondirait sensiblement les prérogatives de la Commission dans le domaine de la défense. Il renforcerait la capacité de l'exécutif européen à soutenir, à coordonner et à rationaliser la demande d'équipements militaires des États membres face aux industriels de défense. Il permettrait en outre à la Commission de négocier des contrats de défense (qu'elle pourrait cofinancer) pour le compte de groupes d'États membres. L'EDIP attribuerait également un rôle inédit à l'exécutif européen dans la sélection de projets de défense d'intérêt commun, pouvant être cofinancés par l'UE (notamment dans le domaine des espaces contestés). Enfin, l'EDIP autoriserait la Commission, dans des circonstances exceptionnelles, et à certaines conditions strictes en accord avec les États membres concernés, d'imposer aux entreprises de défense des priorités de production militaire et de composants critiques, en allant jusqu'à les sanctionner au besoin.

Cependant, malgré toutes ces mesures, l'EDIP ne permettrait ni à l'UE ni à la Commission d'acheter ou de stocker quoi que ce soit. Les acheteurs et les propriétaires ultimes des produits de défense resteraient exclusivement les États membres. Si adopté dans la version initiale proposée par la Commission, le programme ne transformerait donc pas l'UE ou la Commission en un client de la défense à 100%. Mais il renforcerait le rôle d'appui, de soutien,

de négociation et de définition des besoins joué par la Commission pour soutenir des clients ultimes, c'est-à-dire les États membres.

### *Les mesures de l'EDIP qui rapprocheraient l'UE au rôle de client de la défense*

L'EDIP est un programme ambitieux, destiné à bousculer les pouvoirs des capitales nationales, et donc à les irriter (ce qui explique pourquoi son adoption tel qu'il est demeure incertaine). Les principales mesures qui permettraient à la Commission, si l'EDIP devait être adopté, de se rapprocher du rôle de client de la défense sont les suivantes<sup>9</sup> :

Le **Board** (art. 57 EDIP). L'EDIP doit mettre en place un *Defence Industrial Readiness Board* qui réunirait la Commission, le Haut représentant (HR) et le directeur de l'Agence européenne de défense, ainsi que les États membres et les pays associés. Le *Board* sera chargé de deux fonctions différentes :

- Assurer une programmation conjointe des investissements et des acquisitions de l'UE en matière de défense.
- Soutenir la mise en œuvre de l'EDIP.

Le *Board* ne remplacera pas les comités de programme classique de l'UE prévus par le règlement (UE) n° 182/2011, car son niveau politique et ses ambitions seront nettement plus élevés. Le *Board*, en effet, est censé assurer la coordination entre les acteurs clés et améliorer la cohérence verticale et horizontale de l'action de l'UE en matière de politique industrielle de défense, alors que les comités de programme ont une fonction plus technique et de gestion courante. Le *Board* jouerait donc un rôle très important dans l'orientation des financements de l'EDIP, y compris ceux destinés aux acquisitions conjointes. Et dans son cadre, la Commission serait destinée à exercer une influence notable, étant donné qu'elle devrait le présider.

Les **SEAP** (art.22-33 EDIP). Les *Structure for European Armament Programme* (SEAP) sont des structures qui devraient regrouper des États membres voulant effectuer des achats conjoints et voulant gérer les matériels acquis. Les SEAP sont très importantes, car elles devraient disposer d'une personnalité juridique, en prenant la forme de véritables petites organisations internationales pouvant signer des contrats et effectuer des achats. Elles resteraient néanmoins supervisées par la Commission européenne.

---

<sup>9</sup> Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing the European Defence Industry Programme and a framework of measures to ensure the timely availability and supply of defence products ('EDIP') (2024).

Les SEAP devraient structurer la coopération entre les États lorsqu'ils se lanceraient dans des acquisitions conjointes, en organisant également la maintenance commune des équipements. La Commission pourrait faciliter et, surtout, cofinancer, les achats conjoints menés au sein des SEAP, notamment lorsque les États concernés viseraient à créer des stocks de réserve (***defence industrial readiness pool***). La Commission pourrait également cofinancer les coûts pour la maintenance des équipements achetés conjointement durant tout leur cycle de vie. Des exemptions de la TVA sont également prévues.

Le ***European Military Sales Mechanism*** (art. 14 EDIP). Pour favoriser la BITDE, l'EDIP propose un mécanisme complexe favorisant les achats *government to government*, inspiré du *Foreign Military Sales* (FMS) des États-Unis. Dans le cadre du FMS, le gouvernement américain utilise le système d'acquisition du *Department of Defence* pour acheter des articles et des services de défense au nom de ses partenaires. Il est également possible que, lorsque Washington achète des équipements pour répondre à ses propres besoins, il en achète des quantités supplémentaires pour être en mesure ensuite de les revendre à ses alliés. La transaction se fait ainsi directement de gouvernement à gouvernement, sans passer via les complexes négociations avec les industriels, qui ensuite doivent obtenir les licences d'exportation. L'UE veut donc adapter ses règles pour permettre aux États membres d'en faire autant. Dans ce contexte, une **révision de la directive de 2009 sur les marchés publics de défense** est prévue. L'idée de créer un *European Military Sales Mechanism* est bien entendu étroitement liée à celle de ***defence industrial readiness pool*** et à l'ambition de cofinancer des réserves de stocks, notamment dans le cadre des SEAP.

Les ***European Defence Projects of Common Interest*** (EDPCI, art. 15 EDIP). L'EDIP prévoit la possibilité que la Commission puisse pré-identifier elle-même ces *European Defence Projects of Common Interest*, afin de les cofinancer. Les biens ou les infrastructures concernées demeureraient, bien entendu, de propriété des États membres, mais l'exécutif européen assumerait néanmoins un rôle inédit dans la sélection des projets. La proposition de règlement sur l'EDIP établit que l'identification de ces EDPCI devrait être effectuée sur la base des indications fournies par le *Defence Industrial Readiness Board* ainsi que par le *Capability Development Plan* de l'Agence européenne de défense. Il n'en demeure pas moins que le rôle que la Commission assumerait pour contribuer à désigner les projets devant être soutenus la rapproche considérablement de celui de *defence customer*.

Le **catalogue unique de matériels de défense** (art. 14 EDIP). La Commission propose de créer une plateforme informatique où seraient répertoriés tous les matériels de défense produits

dans l'UE. L'objectif ici est de favoriser la BITDE et en promouvoir les produits, tant pour le marché intérieur de l'Union que pour l'exportation.

La **Commission comme centrale d'achat** (art.35 EDIP). L'EDIP permettrait à la Commission d'assurer le rôle de centrale d'achat pour des « produits de défense », en s'inspirant *du Chips Act* et du *CRM Act*. Elle pourrait ainsi négocier pour le compte d'un groupe d'États membres (éventuellement structurés au sein des SEAP) des acquisitions conjointes d'armement. L'EPF-Track 2 avait également prévu cette possibilité temporairement, mais le fait que l'EDIP dispose que ce soit la Commission (principale institution supranationale de l'UE) et non l'AED (qui est une agence intergouvernementale dépendante du Conseil) à jouer ce rôle est une nouveauté importante. De plus, avec l'EDIP cette fonction serait pérennisée, alors que dans le cadre de la EPF-Track 2 elle n'est que transitoire.

Les **Advance purchasing agreement** (art. 36 EDIP). Lorsqu'elle fonctionne comme une centrale d'achat, la Commission pourrait également organiser des *advance purchasing agreement*, dans le cadre desquels les États membres s'engageraient à acheter des matériels de défense avant qu'ils ne soient produits. La proposition de règlement EDIP prévoit même que l'UE puisse couvrir des éventuels paiements anticipés de ce type de contrat (art. 36.2 EDIP). L'objectif poursuivi est d'assurer plus de visibilité aux entreprises pour faciliter leurs investissements de long terme et augmenter leurs capacités de production. Cette mesure par ailleurs est clairement inspirée par les Accords d'Achat anticipés que l'UE avait mis au point avec les producteurs de vaccins durant le Covid-19<sup>10</sup>.

Les **Off-take agreement** (art. 37 EDIP). Dans le cadre d'achats conjoints, la Commission peut même organiser des *off-take agreement*, qui doivent permettre à un groupe d'États membres d'acquérir une certaine quantité de produits de défense tout au long d'une période future donnée. Dans ce cas, le membre intéressé peut demander à la Commission d'engager une procédure conjointe de passation de marché ou d'engager une procédure de passation de marché en son nom.

Une **aide administrative** pour les achats conjoints. La Commission propose de fournir une aide administrative (*administrative capacity building*) aux États membres qui le demanderaient, afin de faciliter les achats, l'aide à la réorganisation des services nationaux d'achat et la simplification des procédures nationales. Ici aussi elle exercerait donc une influence sur la demande. La Commission pourrait également soutenir la coopération entre les États membres

---

<sup>10</sup> Site de la Commission européenne, « Stratégie de l'UE en matière de vaccins ». Consulté le 6 septembre 2024. [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/public-health/eu-vaccines-strategy\\_fr](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/public-health/eu-vaccines-strategy_fr).

en matière de marchés publics de défense, ainsi que dans les domaines de la standardisation, de la certification et de l'interopérabilité des équipements.

**L'état de crise d'approvisionnement** (art. 44-51 EDIP). L'EDIP propose que, en cas de crise d'approvisionnement d'un produit clé pour l'industrie de défense (militaire ou civil soit-il), le Conseil, sous proposition de la Commission, puisse activer à la majorité qualifiée un « état de crise d'approvisionnement ». Une fois activée, l'« état de crise », la Commission peut acquérir transitoirement d'importantes compétences. Les principales d'entre elles sont :

- La Commission collecte des informations auprès des entreprises qui contribuent à la production des produits en crise, en accord avec l'État concerné, en prenant toutes les précautions de confidentialité possibles sans demander à l'entreprise concernée la divulgation d'informations sensibles. À certaines conditions et en accord avec l'État membre concerné, des sanctions financières peuvent être envisagées en cas de non-réponse.
- Un État membre confronté à un risque de pénurie grave peut demander à la Commission d'imposer un ordre prioritaire de production aux entreprises qui contribuent à produire le bien en question. Dans ce cas aussi sont prévues des sanctions financières en cas de non-respect des mesures adoptées.
- D'autres mesures visant à faciliter les certifications et les transferts intra-communautaires sont envisagées.

#### *Quelques autres mesures clés de l'EDIP*

L'EDIP prévoit bien évidemment de nombreuses autres mesures qui, si elles devaient être adoptées, conforteraient le rôle de l'UE en tant que sponsor de la défense plutôt que de *defence customer*. Elles sont listées brièvement ici :

- Renforcer et cofinancer les capacités de production industrielle de défense,
- Soutenir les petites et moyennes entreprises opérant dans le secteur de la défense,
- Soutenir l'industrialisation des projets financés par le Fonds européen de la défense et leurs transferts intra et extra-communautaires,
- Favoriser l'intégration des entreprises militaires ukrainiennes dans le tissu européen,
- Promouvoir la réduction des délais administratifs dans la gestion des fonds UE,
- Adopter des mesures de soutien au recrutement et aux ressources humaines opérants dans le secteur de la défense.

Ces dernières mesures, toutefois, ne concernent pas la notion de *defence customer*.

Diagram 2 - L'EDIP en un schéma

# EDIP Gouvernance

Defence Industrial Readiness Board (Board)  
 Structures for European Armament Programme (SEAP)  
 Comité de Programme classique du système communautaire (EC + MS representatives)

### Aides aux acquisitions conjointes

Soutien financier et avantages divers aux acquisitions conjointes via les SEAP

Military Sales Mechanism:

- Catalogue de produits
- Réserves d'équip. critiques
- Achats de gouv. à gouv.
- Facilitations admin.

Possible dérogation à la directive 2009/81/CE sur les marchés publics

EC comme centrale d'achat

European Defence Projects of Common European Interest (IPCEI)

Soutien à la standardisation, à la certification et à l'interopérabilité

### Aides à la production

Financer les capacités de production existantes ou nouvelles

Aide aux PME et ETI (FAST)

Soutien à l'industrialisation des projets FEDEF et à leurs transferts inta et extra-communautaires

European Defence Projects of Common European Interest (IPCEI)

Réduction des délais administratifs dans la gestion des fonds UE

Soutien aux recrutements et aux ressources humaines

Réduction des délais administratifs dans la gestion des fonds

### Aides aux chaînes d'appro et priorisations

Cartographie des chaînes d'approvis., identification et suivi des "crisis-relevant product"

Régime de réponse aux crises d'appro avec des mécanismes pour:

- Le recueil d'infos
- La prorisation
- De possibles sanctions

Mesures pour favoriser les transferts intra-UE de produits de défense en cas de crise

Autres mesures administratives applicables en cas de crise

### Aides à l'Ukraine

Ukraine Support Instrument

Extension de la plupart des activités de l'EDIP à l'Ukraine

Signer un accord UE-Ukraine sur la BITD

EU Defence Innovation Office à Kiev

Autres actions diverses visant à rapprocher la BITDU à la BITDE

### Exceptions pour l'association des pays/entités tiers

La règle de base / Les exceptions / Le cas des SAEP / Le cas de l'Ukraine

### Budget EDIP

Budget 2025-2027 :	1,5 M€
Budget 2028-2033 :	? €

## CONCLUSIONS : QUELLES OPTIONS À VENIR ?

Si l'EDIP devait être adopté tel qu'il a été présenté par la Commission le 5 mars 2024, l'UE ferait d'importants pas en avant en tant qu'acteur industrialo-militaire. Elle ne serait plus seulement un sponsor de l'industrie militaire, mais elle se rapprocherait du rôle de client à part entière de la défense, sans toutefois l'intégrer pleinement. Comme expliqué tout au long de cet article, l'Union renforcerait la posture des États membres face à leurs fournisseurs européens, c'est-à-dire les industriels. Mais elle ne deviendrait pas un acheteur qui décide et qui détient et dispose de la propriété des biens acquis. Les États membres ne sont visiblement pas encore prêts à faire un pas aussi ambitieux en matière d'intégration. Pourtant, légalement, rien ne leur empêcherait de franchir cet ultérieur pas en avant, tant dans le secteur civil que dans celui purement militaire.

### *Pour les biens à double usage, l'UE peut tout faire*

Dans le domaine civil et du double usage, le programme Galileo a déjà démontré depuis longtemps que l'UE peut tout faire, y compris devenir la propriétaire d'infrastructures pouvant être utilisées à des fins militaires. Par ricochet, si les États membres le voulaient, l'UE pourrait également acheter et stocker des composants à double usage indispensables pour alimenter l'industrie de défense, comme les poudres pour explosifs (rappelons à ce propos que pour l'instant le *Chips Act*, le *CRM Act* permettent à l'Union de soutenir des acquisitions conjointes, mais ne prévoient pas la possibilité qu'elle puisse elle-même effectuer des achats et constituer des stocks). Les bases légales sur lesquelles l'UE pourrait s'appuyer pour s'acquitter de ces nouvelles tâches pourraient être les articles 163 et 165 du Traité sur le Fonctionnement de l'UE (TFUE), qui visent à renforcer la compétitivité de l'industrie et de l'économie européennes.

### *Dans le domaine de la défense, l'article 41.2 TUE est-il vraiment un obstacle ?*

En matière purement militaire, les choses sont certes plus compliquées, mais elles pourraient néanmoins être moins figées que ce que certains ne le croient. L'obstacle évoqué, à ce propos, est le fameux article 41.2 du Traité sur l'Union européenne (TUE). Selon cette disposition, l'UE ne peut utiliser son budget ordinaire pour des dépenses militaires à caractère opérationnel.

L'article dit plus précisément que :

« *Operating expenditure to which the implementation of this Chapter [CHAPTER 2 of the TEU on Specific Provisions on the CFSP] gives rise shall also be charged to the Union budget,*

*except for such expenditure arising from operations having military or defence implications and cases where the Council acting unanimously decides otherwise. (...) ».*

La première remarque à faire à ce propos est que l'UE pourrait créer un fonds *ad hoc*, administré directement par le Conseil. C'est ce qu'elle a fait pour financer les transferts d'armes à des pays tiers, via la Facilité européenne pour la paix (FEP). Elle pourrait dès lors faire la même chose pour effectuer des acquisitions militaires. Elle pourrait même modifier plus simplement la décision CFSP instituant la Facilité pour permettre à cet outil d'acheter et de constituer des stocks stratégiques de composants militaires qui pourraient ensuite être redistribués aux États membres en cas de pénuries ou de rupture des chaînes d'approvisionnement.

Cette option, toutefois, présente un inconvénient : elle reposerait exclusivement sur le système intergouvernemental de l'UE, en excluant par conséquent la Commission, qui est responsable du bon fonctionnement du marché intérieur, et qui à ce titre gère la plupart des programmes d'aide devant intervenir sur le cycle de l'armement. Un problème de cohérence se poserait dès lors à l'UE.

En réalité, l'idée selon laquelle le budget ordinaire de l'UE ne peut être utilisé pour acheter des armes ou des composantes militaires repose sur une interprétation restrictive de l'art. 41.2, qui est aujourd'hui de plus en plus contestée<sup>11</sup>. L'art. 41.2, en effet, ne met pas en œuvre une disposition isolée et déconnectée du reste du traité sur l'UE. Elle n'énonce pas un principe absolu. Cet article est inséré dans le Chapitre 2 du Traité sur l'UE, qui s'adresse spécifiquement et uniquement à la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et à la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de l'Union. Le 41.2, plus précisément, a été pensé et écrit par rapport aux missions militaires de gestion des crises l'UE, déployées au-delà de ses frontières. En rédigeant cet article, le législateur voulait tout simplement s'assurer que ces opérations ne soient pas financées par le budget ordinaire de l'UE. L'industrie militaire en tant que telle n'est jamais entrée dans la ligne de mire des rédacteurs des traités.

La seule ambiguïté qu'il pourrait y avoir à ce propos concerne l'interprétation du terme « opération », tel qu'il apparaît explicitement dans l'article. Si, dans une opération militaire de l'UE, un État membre devait utiliser un matériel de défense acheté via le budget ordinaire de l'UE, le coût d'achat du matériel en question devrait-il être considéré comme une dépense opérationnelle ? Est-ce que cela voudrait dire qu'une partie de la dépense opérationnelle en question a été prise en charge par l'UE illégalement ? Une considération doit être faite à ce

---

<sup>11</sup> Entretien avec des officiels.



propos. L'interdiction de financer la partie opérationnelle des missions militaires PSDC constitue une exception à la règle générale du droit européen, qui est celle d'avoir recours au budget ordinaire de l'Union pour mettre en œuvre les politiques de celles-ci. Or, on ne peut transformer celle qui devrait rester une exception limitée et bien circonscrite en une règle générale d'interdiction d'achat de toute composante militaire, qui en fait n'existe pas dans les traités. Transformer une exception en une règle générale va contre toute logique juridique.

À la lumière de ces considérations, on comprend que les marges d'interprétation des traités sont larges et que l'art. 41.2 est plus permissif de ce que certains voudraient croire. Pourtant, cette disposition a été jusqu'à présent objet d'une lecture restrictive, faite surtout par les services légaux de l'UE. Dans le passé, ceux-ci se sont systématiquement opposés à ce que le budget ordinaire de l'Union puisse s'étendre à la chose militaire, et ils demeurent encore aujourd'hui plutôt réticents à ce propos.

Les services légaux de l'UE, néanmoins, ne sont pas des organes judiciaires qui doivent trancher définitivement sur la manière dont une norme doit être interprétée. Il s'agit de bureaux administratifs qui doivent se limiter à conseiller leurs hiérarchies politiques. Ces dernières doivent ensuite prendre leurs responsabilités en faisant leurs choix, sans se cacher derrière leurs bureaucraties respectives. Seule la Cour de justice de l'UE pourrait éventuellement dire le droit de manière définitive sur l'article 41.2. Or, à ce jour, elle ne s'est jamais prononcée sur la question.

### *Quelles bases légales possibles pour un rôle majeur de l'UE ?*

Si l'article 41.2 du TEU n'interdit pas à l'UE d'étendre ses compétences en matière d'industrie militaire, quelle pourrait être alors la base légale sur laquelle l'Union pourrait s'appuyer pour se muer en client de la défense à part entière ?

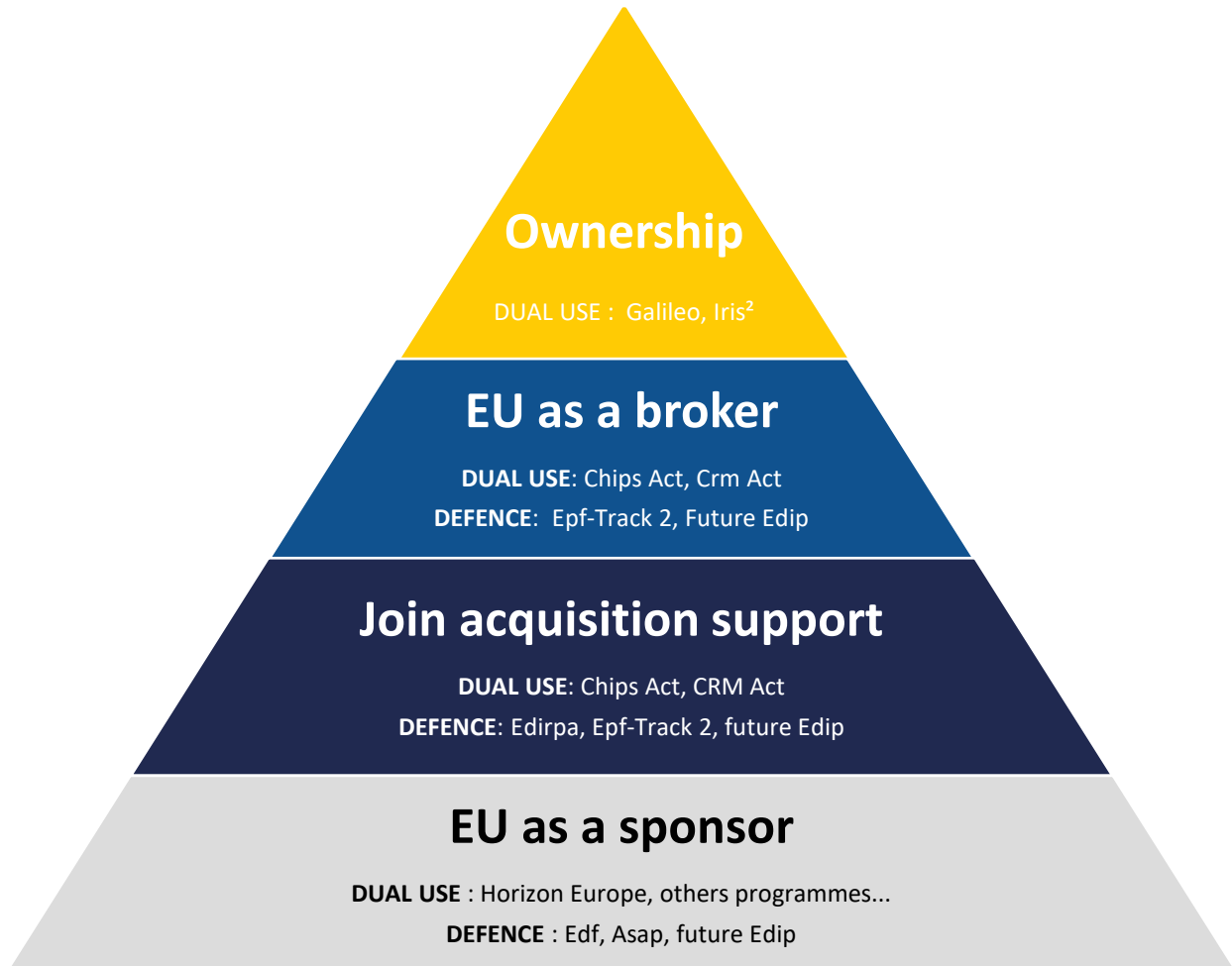
Celle-ci pourrait reposer elle aussi sur l'article 173 du TFEU (soutien à la compétitivité industrielle), comme dans les cas du Fonds européen de la défense, de l'EDIRPA et d'ASAP, ainsi que sur l'article 175 TFEU (soutien aux politiques économiques des États membres). L'article 175 est particulièrement intéressant à ce propos, car il évoque la possibilité de créer des fonds structurels et de mener des « actions spécifiques » devant renforcer l'économie européenne. Bien entendu, avec une telle base légale l'UE ne pourrait pas acheter n'importe quelle arme. Mais elle pourrait toutefois acquérir certains matériels militaires clés pour renforcer les capacités de production de secteurs critiques précis, comme celui des munitions et des missiles.

Une autre possible base légale pour justifier des achats de la part de l'UE pourrait être le recours à l'art. 45 du TUE, qui définit le rôle de l'Agence européenne de défense. L'Agence, en effet, doit poursuivre les tâches suivantes: « *promote harmonisation of operational needs* », « *propose multilateral projects to fulfil the objectives in terms of military capabilities* », et enfin elle doit « *contribute to identifying and, if necessary, implementing any useful measure for strengthening the industrial and technological base of the defence sector and for improving the effectiveness of military expenditure* ».

Au regard de ces dispositions, il est envisageable que l'Agence puisse acheter et stocker des matériels militaires, d'autant plus qu'elle peut s'appuyer sur la Commission pour exercer ses fonctions, comme le précise l'art. 45 TUE lui-même. Se pose dès lors la question de comprendre si la Commission peut, à la demande de l'Agence, utiliser le budget ordinaire de l'UE pour effectuer des achats destinés à renforcer l'industrie de la défense. En tranchant sur cette question, on comprendrait si, oui ou non, le budget ordinaire de l'UE pourrait permettre un jour d'acheter un système d'arme complexe, comme le système de défense anti-aérien évoqué par les Premiers ministres grecs et polonais.

Diagram 3

Les différents rôles que l'UE peut assumer face à l'industrie de défense à ce jour



# L'expertise stratégique en toute indépendance



PROGRAMME  
EUROPE,  
STRATÉGIE &  
SÉCURITÉ



PROGRAMME  
INDUSTRIE  
DE DÉFENSE &  
DE SÉCURITÉ



2 bis, rue Mercœur - 75011 PARIS / France

+ 33 (0) 1 53 27 60 60

[contact@iris-france.org](mailto:contact@iris-france.org)

[iris-france.org](http://iris-france.org)



L'IRIS, association reconnue d'utilité publique, est l'un des principaux think tanks français spécialisés sur les questions géopolitiques et stratégiques. Il est le seul à présenter la singularité de regrouper un centre de recherche et un lieu d'enseignement délivrant des diplômes, via son école IRIS Sup', ce modèle contribuant à son attractivité nationale et internationale.

L'IRIS est organisé autour de quatre pôles d'activité : la recherche, la publication, la formation et l'organisation d'évènements.