



PROGRAMME
EUROPE,
UNION EUROPÉENNE,
OTAN

VERS LA RÉFORME DE LA DIRECTIVE 2009/81/CE SUR LES MARCHÉS PUBLICS DE DÉFENSE : DÉFIS ET PERSPECTIVES

Federico Santopinto / Directeur de recherche à l'IRIS, responsable du
Programme Europe, UE, OTAN sur les questions UE/OTAN

Septembre 2026



PRÉSENTATION DE L'AUTEUR



Federico Santopinto / Directeur de recherche à l'IRIS, responsable du Programme Europe, UE, OTAN sur les questions UE/OTAN

Federico Santopinto est directeur de recherche à l'IRIS, responsable du Programme Europe, UE, OTAN sur les questions UE/OTAN.

Il est spécialisé dans l'intégration européenne en matière de défense et de politique étrangère, ainsi que dans les relations transatlantiques et dans l'OTAN. Federico Santopinto a également travaillé sur 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,
UNION EUROPÉENNE,
OTAN

Le programme Europe, UE, OTAN vise à analyser d'une part les mutations du continent européen sur le plan politique, économique et stratégique et, d'autre part, à décrypter les rôles respectifs de l'Union européenne et de l'OTAN dans les affaires géopolitiques mondiales.

Il s'appuie sur des études et notes de consultance, des capsules vidéos et audios, des séminaires restreints, des conférences grand public et des formations continues et initiales.

Il est co-dirigé par Federico Santopinto, directeur de recherche à l'IRIS, et Louise Souverbie, chercheuse à l'IRIS.

iris-france.org



@InstitutIRIS



@InstitutIRIS



institut_iris



IRIS



IRIS - Institut de relations internationales et stratégiques

RÉSUMÉ

Entrée en vigueur en 2011, la directive 2009/81/CE sur les marchés publics de défense a été mal acceptée par les parties prenantes chargées de la mettre en œuvre (États membres, industries, Commission). En fait, dans la plupart des cas la directive n'a tout simplement pas été mise en œuvre. Aussi, face à l'évolution du contexte international, la Commission européenne voudrait désormais la réformer.

Certains acteurs sont favorables à cette ambition, d'autres y sont opposés, tandis que d'autres demeurent encore réservés. Comment faire pour que toute nouvelle législation en la matière fasse, cette fois-ci, l'objet d'une véritable appropriation par ceux qui devront ensuite l'appliquer ? Cet article analyse les termes du débat, en identifiant à la fois les objectifs de la Commission et les inquiétudes qu'ils suscitent. Il tente par la suite d'esquisser quelques pistes de solution.

L'article conclut qu'une réforme des règles relatives aux marchés publics de défense n'a de sens que si elle s'inscrit dans le mouvement plus large engagé par l'Union européenne (UE) ces dernières années, en faveur de celle qui, de fait, s'apparente à une véritable politique industrielle stratégique et interventionniste fondée sur le principe de préférence européenne.

INTRODUCTION : UN PROBLÈME D'ACCEPTABILITÉ

La directive 2009/81/CE relative aux marchés publics de défense et de sécurité a suivi une trajectoire singulière depuis son entrée en vigueur, en 2011. Ses principales parties prenantes — États membres, Commission européenne et industriels — ne l'ont appliquée, ou faite appliquer, que de manière très partielle, tout en déplorant en même temps son insuffisante mise en œuvre.

La directive a ainsi produit des résultats limités. La part des marchés de défense publiés dans la version électronique du Supplément au Journal officiel de l'Union européenne sur les marchés (TED) serait passée d'environ 8,5 % sur la période 2011-2015 à seulement 11,71 % en moyenne entre 2016 et 2018¹. En juin 2026, le Commissaire européen à la Défense Andrius Kubilius estimait qu'à ce jour environ 80 % des achats de défense étaient encore réalisés par attribution directe, sans appel d'offres public concurrentiel². Ce dernier chiffre pourrait être en réalité légèrement moins élevé, mais il ne doit pas donner l'illusion pour autant que, à partir de 2018, la directive est devenue tout à coup plus efficace. Souvent les marchés de défense qui apparaissent sur le TED sont en fait attribués sans publication ni mise en concurrence préalables. De plus, environ 70 % de ces marchés sont attribués à des fournisseurs nationaux. Et le pourcentage restant est bien plus souvent attribué à des entreprises venant de pays tiers qu'à des entreprises des pays de l'UE³.

Ces quelques données parlent d'elles-mêmes, et elles permettent de tirer deux conclusions simples, mais limpides. Premièrement, aujourd'hui encore la grande majorité des marchés publics de défense demeure en dehors du cadre prévu par la directive, contribuant ainsi à entretenir la fragmentation du marché européen de la défense. Deuxièmement, lorsque les États membres de l'UE n'effectuent pas des acquisitions militaires domestiques, ils préfèrent s'adresser à des pays non-membres de l'UE (et notamment aux entreprises des États-Unis) plutôt qu'à leurs voisins européens.

Malgré ces résultats décevants, la Commission européenne ne s'est jamais montrée particulièrement déterminée à faire respecter la directive. Les rares procédures d'infraction qu'elle a engagées contre des États membres suspectés de ne pas avoir respecté les règles européennes n'ont jamais été menées jusqu'à leur terme. Ce n'est pas tout. Les recours

¹ Isabelle Ionannides, Jean-Pierre Maulny, Édouard Simon, « EU Defence Package: Defence Procurement and Intra-Community Transfers Directives », Study for the European Parliament (octobre 2020).

² European Commission, Keynote speech by Commissioner Kubilius at Eurosatory (17 juin 2026).

³ Lucian Cernat, Oscar Guinea, Hannah Preuss, « Openness and Fragmentation in EU Defence Procurement », Policy Brief No. 20/2025, ECIPE (2025).

juridictionnels introduits par des entreprises qui auraient pu souhaiter bénéficier de conditions de concurrence plus transparentes sont, elles aussi, restés relativement limités.

La singularité de cette situation tient au paradoxe qu'elle révèle. Lors des consultations menées dans le cadre des évaluations successives de la directive faites par la Commission en 2016⁴, par le Parlement européen en 2020⁵ et encore par la Commission en 2025, plusieurs parties prenantes (États membres, industriels, mais aussi la Commission elle-même) ont régulièrement déploré l'application insuffisante des normes européennes⁶. Une question s'impose alors : pourquoi ces mêmes acteurs, tout en dénonçant la faible effectivité de la directive, ont-ils si peu eu recours au juge pour en renforcer l'application ? Et pourquoi la Commission elle-même n'a-t-elle jamais engagé de contentieux véritablement décisif ?

L'acceptation formelle d'une norme est une chose, son acceptation substantielle en est une autre. Si la directive 2009/81/CE a bien été formellement transposée par les États membres dans leur législation nationale, elle ne semble pas avoir été réellement digérée par ceux qui devaient la mettre en œuvre. Tout se passe comme si son application demeurait entourée de nombreux non-dits. Quelle en est, dès lors, la raison profonde ? Quels sont ces non-dits ?

À l'heure où l'UE souhaite réviser les règles qui régissent les marchés publics de défense, répondre à ces questions est devenu urgent. Une nouvelle législation, en effet, n'aura de sens que si, cette fois, elle fait l'objet d'une véritable appropriation par les acteurs concernés. La présente note entend analyser à quelles conditions cela pourrait être possible.

LE DÉBAT SUR LA NOTION DE « MARCHÉ UNIQUE » APPLIQUÉ À LA DÉFENSE

La révision de la directive 2009/81/CE ne constitue pas une initiative isolée, circonscrite au seul secteur de la défense. Elle s'inscrit dans un mouvement plus large, visant à renforcer et à compléter le marché unique européen dans son ensemble. La Commission entend ainsi modifier également les directives relatives aux marchés publics civils⁷, pour des raisons

⁴ Report from the Commission to the EP and the Council on the implementation of Directive 2009/81/EC on public procurement in the fields of defence and security, to comply with Article 73(2) of that Directive, COM/2016/0762, 30/11/2016.

⁵ Isabelle Ionannides, Jean-Pierre Maulny, Edouard Simon, op.cit.

⁶ À titre d'exemple, voir à ce propos les contributions recueillies par la Commission européenne dans le cadre de la consultation avec les parties prenantes qu'elle a organisée en 2025 sur la directive 2009/81/CE : Defence - simplifying EU rules for defence and sensitive security procurement.

⁷ Directive 2014/24/UE sur les marchés publics classiques ; Directive 2014/25/UE sur les marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux ; Directive 2014/23/UE sur les concessions.

largement similaires à celles qui motivent la réforme des marchés publics de défense : renforcer la transparence et la concurrence au sein de l'UE⁸.

L'ambition de relancer le marché unique européen, toutefois, va bien au-delà de cela. La Commission voudrait désormais s'attaquer à des secteurs économiques et industriels considérés comme stratégiques, et qui avaient jusqu'à présent largement échappé à ses politiques intégrationnistes. Cette orientation a été clairement formulée dans le rapport *Much More Than a Market*, remis en 2024 par l'ancien Premier ministre italien Enrico Letta⁹. Depuis lors, la Commission a engagé plusieurs chantiers de réforme, notamment à travers la *Single Market Strategy*, afin de renforcer l'intégration des marchés dans des domaines clés tels que l'énergie, le numérique ou les télécommunications¹⁰. En 2025, l'exécutif européen a également proposé un règlement sur l'espace, l'*EU Space Act*, qui vise lui aussi, entre autres objectifs, à créer un marché unique des activités spatiales au sein de l'Union¹¹.

La réforme de la directive 2009/81/CE doit donc être comprise comme l'une des pièces d'un puzzle bien plus vaste, qui vise à étendre l'intégration européenne à des secteurs industriels déterminants en matière de souveraineté. L'objectif ? Parachever la mission historique de l'UE et de ses États membres de créer un marché unique, relancer la compétitivité économique et défendre l'indépendance du continent.

Cette ambition a toutefois alimenté un malentendu. La Commission, en effet, n'a pas hésité, dans un premier temps, à appliquer l'expression de "marché unique" au secteur de la défense. Or, transposée au domaine militaire, cette notion a suscité de fortes réserves en Europe, et plus particulièrement en France, où elle a provoqué une véritable levée de boucliers. L'idée d'un "marché unique de la défense" a nourri la crainte que la Commission puisse, à terme, considérer les équipements militaires comme des biens et services ordinaires, soumis aux seules lois de l'offre et de la demande. Autrement dit, certains y ont vu le risque d'une transposition au secteur militaire du modèle d'intégration économique et concurrentielle qui a structuré la construction du marché unique depuis les origines de l'Union. La crainte est qu'une telle évolution puisse se faire au détriment des logiques politiques, stratégiques et

⁸ Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, « Commission publishes evaluation of EU Public Procurement Directives », Commission européenne, 14 octobre 2025.

⁹ Enrico Letta, *Much more than a market*, Report (avril 2024).

¹⁰ Communication de la Commission, « The Single Market: our European home market in an uncertain world », COM/2025/500 final (21 mai 2025).

¹¹ European Commission, « Proposal for a Regulation of the EP and of the Council on the safety, resilience and sustainability of space activities in the Union », COM/2025/335 final (5 juin 2025).

opérationnelles des États, qui devraient être à la base de tout choix dans le domaine militaro-industriel¹².

La Commission n'a pas répondu frontalement à ces critiques. Elle a plutôt adopté une réponse indirecte en deux temps. Dans un premier temps, elle reconnaît les spécificités souveraines de la défense, et elle assure vouloir préserver les garde-fous permettant aux États de continuer à fonder leurs choix sur des considérations politiques et stratégiques¹³. Dans le paquet *Defence Readiness Omnibus* elle a même proposé d'élargir temporairement le recours à la procédure négociée sans publication préalable pour les achats communs, y compris pour des acquisitions sur étagère, lorsque plusieurs États membres achètent des équipements identiques ou seulement faiblement modifiés¹⁴.

Dans le même temps, la Commission considère que les spécificités propres à la défense ne sauraient justifier la fragmentation persistante du marché européen, en particulier à un moment où l'émergence de nouvelles technologies et de nouveaux acteurs industriels — PME, start-up, scale-up — rend nécessaire la constitution d'un marché plus large et homogène. Sans oublier que, selon l'exécutif européen, mais également selon les États membres, la législation européenne relative aux marchés publics de défense doit être adaptée au nouveau contexte international et aux besoins qui en découlent, ce qui implique de lui assigner de nouveaux objectifs.

LES ANCIENS ET LES NOUVEAUX OBJECTIFS DE LA COMMISSION

En 2009, lorsque la directive sur les marchés publics de défense fut adoptée, le contexte géopolitique était radicalement différent de celui que nous connaissons de nos jours. À l'époque, l'Europe était un continent pacifié, les chaînes d'approvisionnement étaient relativement prévisibles et fiables (bien que fragmentées) et, surtout, les garanties de sécurité des États-Unis sur le vieux continent n'étaient nullement remises en cause.

¹² Le Sénat français, par exemple, conteste une logique de marché unique qui assimilerait les équipements militaires à des biens ordinaires. Il rappelle que ces produits relèvent d'une finalité stratégique et que leur acquisition, leur emploi et leur contrôle demeurent des prérogatives d'États souverains : Programme pour l'industrie européenne de la défense (EDIP). Voir également la déclaration de la ministre française des Armées, Catherine Vautrin, au Sénat du 19 janvier 2026.

¹³ Dans sa communication sur le Defence Readiness Omnibus du 17 juin 2025 (COM/2025/820 final), la Commission dit que « *The European Defence Technological and Industrial Base is a highly specific sector, the primary objective of which is not purely economic* ».

¹⁴ Commission européenne, « Proposition de directive du PE et du Conseil modifiant les directives 2009/43/CE et 2009/81/CE en ce qui concerne la simplification des transferts intra-UE de produits liés à la défense et la simplification des marchés publics dans les domaines de la sécurité et de la défense », COM/2025/823 final (17 juin 2025).

Tel n'est plus le cas aujourd'hui. Confrontée à la militarisation des dépendances, menacée par la Russie et abandonnée par les États-Unis, la Commission considère que le moment est venu de revoir sa législation. Les objectifs qu'elle s'était fixés en 2009 demeurent en réalité intacts. Ils étaient essentiellement économiques, et ils visaient à ouvrir et à encadrer les marchés publics de défense européens, en limitant le recours systématique aux exemptions nationales fondées sur l'article 346 Traité de fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). L'idée était de créer un marché européen plus transparent, concurrentiel et intégré, tout en tenant compte néanmoins des spécificités du secteur en termes de sécurité de l'information et de sécurité d'approvisionnement¹⁵.

La directive 2009/81/CE prévoyait en outre plusieurs dérogations possibles, établies dans ses articles 12 et 13, qui devaient d'un côté promouvoir les coopérations industrielles intra-européennes et, de l'autre, permettre aux États membres de protéger leurs intérêts essentiels de sécurité. Bref, l'objectif de fond de la directive reposait sur une alternative claire : soit les États membres coopéraient dans la production et l'achat de leur armement, soit leurs marchés de défense devaient être ouverts à la concurrence européenne.

Aujourd'hui, ces objectifs sont restés intacts, mais il ne sont plus les seuls. Face au nouveau contexte d'instabilité, d'autres priorités se sont imposées. Parmi elles, les suivantes pourraient être prises en considération :

- Renforcer ultérieurement la consolidation de l'offre, en **promouvant encore plus les coopérations industrielles**, notamment en facilitant les achats de produits issus de programmes communs.
- Introduire des **simplifications administratives** et accélérer les procédures de passation des marchés. En particulier, **faciliter l'intégration rapide des évolutions technologiques** dans les systèmes d'armes.
- Revoir les normes sur la **sous-traitance** pour favoriser la **production locale**.
- Promouvoir les **acquisitions conjointes** à travers des facilités administratives.
- Soutenir le **ramp up industriel**, notamment en facilitant des achats de capacités de production (c'est-à-dire la possibilité de « réserver » des capacités de production)¹⁶.

¹⁵ Art.20, 22 et 23 de la directive 2009/81/CE sur les marchés publics de défense et de sécurité.

¹⁶ Des dispositions allant dans ce sens existent déjà dans le cadre du programme EDIP (European Defence Industrial Programme), qui toutefois ne durera que jusqu'en 2028.

- Introduire des dispositions procédurales qui puissent **favoriser l'industrie européenne**, en ayant recours à ce propos à la notion de sécurité d'approvisionnement.

En filigrane, la Commission semble également poursuivre un autre objectif, qu'Andrius Kubilius a exposé dans un discours prononcé à Eurosatory, en France, le 17 juin 2026. À cette occasion, le Commissaire pour la défense et l'espace a appelé les États membres à réduire la domination des grands industriels européens de l'armement, qu'il considère comme problématique pour l'innovation et la compétitivité du secteur.

En réalité Andrius Kubilius a reconnu l'importance des *majors* européennes du secteur de la défense, mais selon lui l'UE doit parallèlement mettre en place des normes qui facilitent l'accès des **petites et moyennes entreprises (PME), des start-up innovantes, des mid-caps et des nouveaux acteurs industriels** aux marchés publics européens, afin de favoriser leurs opportunités de croissance. Pour étayer son propos, le Commissaire a cité l'exemple de l'Ukraine, devenue l'un des pôles les plus innovants en matière de défense grâce au développement rapide de drones et de technologies de terrain portées par des PME¹⁷.

Les *majors* répondent volontiers aux critiques de la Commission en rappelant qu'ils constituent souvent les principaux clients des PME et des mid-caps actives dans le secteur de la défense, davantage encore que les États eux-mêmes. Dès lors, si l'objectif est de réduire la fragmentation du marché européen, opposer les grands groupes aux entreprises de plus petite taille reviendrait à se tromper de cible. Selon eux, l'enjeu devrait plutôt être de favoriser les coopérations entre entreprises de tailles et de profils différents, tout en aidant les nouveaux entrants à s'intégrer durablement dans le tissu industriel européen¹⁸.

Il est vrai que la directive 2009/81/CE a connu bien d'autres difficultés qui expliquent son inefficacité, et sur lequel il convient ici revenir.

POURQUOI LA DIRECTIVE N'A PAS ÉTÉ APPLIQUÉE : LES PERPLEXITÉS DES ÉTATS ET DE L'INDUSTRIE

Les déclarations du Commissaire Kubilius à Eurosatory ont mis en lumière une première ligne de tension. Celle-ci oppose, d'un côté, les États membres qui ne disposent pas de grands groupes de défense, mais qui possèdent un tissu de PME et de mid-caps désireux de trouver

¹⁷ European Commission, « Keynote speech by Commissioner Kubilius at Eurosatory » (17 juin 2026).

¹⁸ Entretien avec le responsable d'un maître d'œuvre.

leur place au sein de la **Base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE)**. De l'autre, elle concerne les pays qui abritent les principaux maîtres d'œuvre du secteur — principalement l'Allemagne, la France, l'Italie, l'Espagne et la Suède — et qui cherchent à les renforcer, voire à les protéger¹⁹.

Mais les fractures au sein de l'Union en matière de marchés publics de défense sont beaucoup plus nombreuses et plus complexes. Elles ne se résument certainement pas à une éventuelle opposition entre petites et grandes entreprises.

Pour comprendre la manière dont les États membres pourraient se positionner face à la réforme de la directive 2009/81/CE, il faut d'abord revenir sur les raisons qui les ont conduits à la contourner. Les principales d'entre elles peuvent être regroupées en quatre catégories :

- **Une préférence nationale plutôt qu'européenne pour les pays dotés d'une BITD importante** — Sans surprise, les plus grands États membres n'ont pas pleinement appliqué la directive, dans la mesure où ils entendaient protéger et privilégier leurs champions industriels, pour des raisons à la fois économiques, stratégiques et de souveraineté. Sur le plan économique, il s'agit bien entendu de préserver l'emploi, mais aussi de soutenir le développement technologique national. Sur le plan stratégique, les États disposant d'une BITD complète, au premier rang desquels la **France**, considèrent les marchés de défense non seulement comme des instruments de souveraineté, mais aussi comme des leviers permettant de nouer des partenariats stratégiques qui structurent leur politique étrangère. Pour ces pays, l'enjeu n'est donc pas seulement d'acheter au meilleur prix ou de favoriser la « concurrence intra-européenne, mais de préserver la maîtrise de ces leviers politiques.
- **L'enjeu de la sous-traitance et des productions locales (compensations) pour les pays disposant d'une BITDE limitée** - Les États membres de petite taille, ainsi que ceux dont la BITDE est moins développée, ont souvent contourné la directive au motif qu'elle imposerait des normes trop complexes, difficilement accessibles aux PME et aux entreprises de taille intermédiaire. Les dispositions relatives à la sous-traitance sont particulièrement critiquées : elles seraient mal adaptées à la volonté de ces pays d'intégrer leurs entreprises dans le tissu industriel européen de défense, notamment au moyen de mécanismes de compensation industrielle. Cet enjeu est particulièrement sensible en **Pologne**. Varsovie consacre des moyens

¹⁹ Lire à ce propos l'article de Bertrand de Cordoue, « Pour sa défense, l'Europe a besoin d'un marché unique de l'armement », Institut Jacques Delors, 23 janvier 2026.

considérables à sa défense et entend développer, à ce titre, sa propre industrie de défense nationale, afin de jouer un rôle politique plus important dans les politiques de défense de l'Union européenne.

- **Des complexités administratives trop importantes** - Une autre raison qui explique les limites de la directive 2009/91/CE réside dans le fait que plusieurs États membres ne disposaient pas des capacités administratives nécessaires pour la mettre en œuvre. Cette difficulté ne concernait pas seulement les pays de petite taille : l'**Allemagne** y a également été confrontée. Pour Berlin, la simplification administrative constitue donc un enjeu majeur, d'autant plus que le pays dispose désormais de budgets importants pour réinvestir dans la défense et que ces investissements doivent être réalisés dans des délais relativement courts, ce qui présuppose de limiter les lourdeurs administratives.
- **Un éléphant dans la pièce : les États-Unis et les Foreign Military Sales (FMS)** – Enfin, les évaluations successives de la directive 2009/81/CE ont montré que les États membres avaient régulièrement recours à l'exemption prévue à l'article 13, point f), pour les achats effectués de gouvernement à gouvernement — ou G2G. Or, cette disposition semble avoir, dans les faits, favorisé la vente d'équipements militaires américains aux Européens, notamment par le biais du système des Foreign Military Sales — FMS. Les FMS américains constituent en effet un dispositif de vente G2G bien rodé, alors que les Européens n'ont jamais mis au point un instrument comparable et aussi efficace, même si l'Union tente désormais de le faire à travers le programme pour l'industrie européenne de la défense (EDIP).

QUELLES PISTES DE SOLUTION POSSIBLE ? TROIS PRIORITÉS À PRENDRE EN COMPTE

Comme on vient de le voir, chaque État membre a eu ses propres raisons pour ne pas mettre pleinement en œuvre la directive 2009/81/CE, et chacune d'entre elles est différente, ce qui complique l'équation.

Ces mêmes États membres ont toutefois aussi des priorités qu'ils souhaiteraient voir davantage prises en compte au niveau de l'Union. C'est précisément en se concentrant sur ces priorités qu'un possible terrain d'entente pourrait être identifié. Certes, celles-ci sont loin de coïncider pleinement. Mais elles ne sont pas pour autant figées et totalement incompatibles entre elles.

À cet égard, il peut être utile de partir des priorités exprimées par trois pays jouant un rôle particulièrement important dans le débat : la France, l'Allemagne et la Pologne. Rappelons-les brièvement :

- La **France** cherche certes à préserver sa souveraineté industrielle, sa liberté d'action stratégique et son rôle international. Cependant, elle est également fortement intéressée par l'introduction d'une forme de préférence européenne.
- L'**Allemagne**, pour sa part, accorde une importance particulière à la simplification administrative : disposant désormais de marges budgétaires importantes pour réinvestir dans sa défense, elle souhaite bénéficier de la plus grande flexibilité possible dans ce domaine.
- La **Pologne** entend, quant à elle, développer sa propre industrie de défense et se montre particulièrement attentive aux mécanismes européens pouvant soutenir la production locale, y compris, le cas échéant, sous la forme de compensations industrielles.

Ces trois priorités pourraient être prises en compte dans une nouvelle réglementation sur les marchés publics de défense. À certaines conditions, et moyennant quelques compromis, elles ne sont pas incompatibles entre elles :

1) Assurer la simplification administrative pour répondre aux attentes de l'Allemagne – Le souhait de simplifier autant que possible les règles encadrant la passation des marchés publics de défense est déjà pleinement intégré par la Commission. Cet objectif constitue d'ailleurs l'un des axes centraux des amendements que l'Omnibus défense a introduit dans la directive 2009/81/CE. La Commission entend toutefois aller plus loin.

Certains États membres, dont la France, regardent néanmoins cette simplification avec inquiétude. À leurs yeux, une déréglementation excessive pourrait finir par fragiliser les garde-fous essentiels qui permettent de préserver la souveraineté nationale et de tenir compte des spécificités du secteur militaire. Pourtant, une simplification administrative qui ne remettrait pas en cause ces garde-fous ne semble pas hors de portée. Elle pourrait même constituer un terrain d'entente utile avec l'Allemagne, tout en permettant de lui demander, en contrepartie, d'autres concessions. Comme on le verra dans le point 3 ci-dessous, en effet, les simplifications administratives pourraient principalement s'adresser à l'achat de produits européens, en renforçant donc le principe de préférence européenne, comme le souhaite Paris.

- 2) **Garantir la production locale pour répondre aux attentes de la Pologne** - Pour venir à l'encontre des pays avec une industrie de défense moins développée, l'UE semble également orientée à promouvoir ce qu'elle appelle "la production locale". De fait, cela veut dire abandonner l'approche dogmatique qu'elle a pu avoir par le passé vis-à-vis des compensations industrielles pouvant accompagner les grands contrats d'armement. Ces compensations, en effet, pourraient être acceptables, à condition toutefois qu'elles se fassent **exclusivement entre les pays membres, c'est-à-dire qu'elles soient intra-UE**. Pour faciliter les compensations intra-européennes, la Commission semble vouloir les présenter comme des mesures destinées à renforcer la sécurité d'approvisionnement, en permettant aux pays acheteurs d'accueillir sur leur territoire une partie de la production ou de l'assemblage du matériel concerné. Cela doit permettre également aux pays proches d'une zone de conflit de disposer de facilités de productions.

Dans ce cadre, il serait également souhaitable que la Commission envisage de **faciliter les achats croisés intra-UE**, c'est-à-dire les acquisitions réciproques entre États, chacun achetant des équipements produits par l'industrie de l'autre afin de favoriser la coopération industrielle et de mieux répartir les retombées économiques des marchés d'armement. Dans certains cas, les achats croisés peuvent s'apparenter à des formes de compensations industrielles, qui pourraient être acceptables si elles demeurent intra-UE.

L'idée d'autoriser les compensations industrielles intra-européennes peut paraître incongrue à première vue, dans la mesure où elle entre en tension avec le principe de concurrence. Toutefois, l'industrie de défense ne peut être soumise aux règles de concurrence de la même manière que n'importe quel autre bien ou produit. En outre, les compensations intra-européennes pourraient contribuer à l'objectif, maintes fois affiché par l'Union, de consolider l'industrie de défense européenne. Cette consolidation ne signifie pas uniquement promouvoir des fusions-acquisitions. Elle peut aussi consister, plus simplement, à favoriser des partenariats industriels structurants, inscrits dans le long terme. Ces partenariats sont d'autant plus importants que la politique industrielle de l'Union doit veiller à éviter toute forme de centralisation industrielle excessive au profit d'une poignée d'États membres, et au détriment des autres. Le projet d'intégration européenne lui-même ne pourrait tenir sur le long terme s'il devait conduire à une concentration industrielle trop marquée dans un nombre limité de pays.

- 3) **Introduire la préférence européenne pour répondre aux attentes de la France** - Enfin, pour venir à l'encontre des grands pays ayant une importante industrie de défense, une nouvelle disposition législative sur les marchés publics de défense devrait prévoir des

mesures visant la préférence européenne. En particulier, il serait important que ces mesures intègrent la notion d'autorité européenne de conception (*European Design Authority*) déjà introduite dans le cadre des programmes SAFE (*Security Action for Europe*) et EDIP (*European Defence Industry Programme*), à condition toutefois que, cette fois-ci, cette notion soit mieux précisée et définie (dans EDIP et SAFE, elle ne l'est pas)²⁰. Il serait également souhaitable d'étendre la notion de *European Design Authority* à l'ensemble des systèmes d'armes complexes, y compris aux missiles, et non à certaines catégories seulement, comme c'est actuellement le cas dans le cadre du programme SAFE. Une telle évolution pourrait contribuer à rassurer des États membres comme la France, encore réticents à une réforme de la directive 2009/81/CE, en rendant plus acceptable l'intervention législative de l'Union dans ce domaine particulièrement régalién.

Un problème reste toutefois encore à résoudre : le critère de la préférence européenne évoqué ci-dessus au point 3 pourrait entrer en tension avec l'objectif de simplification administrative, mentionnée au point 1.

PRÉFÉRENCE EUROPÉENNE VS SIMPLIFICATIONS ADMINISTRATIVES ?

L'idée d'introduire une forme de préférence européenne dans les règles relatives aux marchés publics de défense demeure contestée. De nombreux États membres restent convaincus qu'en continuant à acheter des équipements militaires aux États-Unis, ils pourront préserver, tant bien que mal, les garanties de sécurité américaines en Europe. C'est notamment le cas de l'Allemagne, de la Pologne et des États baltes. D'autres pays disposent d'une industrie de défense étroitement imbriquée avec les industries américaine ou britannique et redoutent, par conséquent, les effets d'un éventuel protectionnisme européen. Cette préoccupation est particulièrement présente en Suède, aux Pays-Bas, au Danemark et en Italie.

L'intensité des débats qui ont accompagné l'adoption de l'Omnibus défense témoigne du caractère particulièrement sensible de la question de la préférence européenne, alors même que ce texte ne prévoit que des modifications limitées de la directive.

À l'origine, la Commission n'entendait pas aborder la préférence européenne dans le cadre de l'Omnibus. Celui-ci devait avant tout porter sur la simplification administrative. La préférence

²⁰ La notion de « *European Design Authority* » est présente dans les programmes SAFE et EDIP, sans toutefois être nommée en tant que telle, ni être clairement définie.

européenne devait être abordée ultérieurement, dans le cadre de la réforme plus substantielle à venir de la directive.

Le Parlement européen (PE) a toutefois souhaité introduire, dès l'Omnibus, des premières mesures de préférence européenne, en réservant justement certaines simplifications administratives aux équipements européens. Il a ainsi proposé que les marchés de R&D et certaines acquisitions conjointes puissent être conclus au moyen d'une procédure négociée sans publication préalable, à condition qu'elles portent sur des équipements européens²¹.

La majorité des États membres au sein du Conseil s'est néanmoins opposée à l'introduction de ce critère. Malgré l'opposition de la France, le Conseil a estimé que l'Omnibus devait rester centré sur la simplification, sans y ajouter de conditions d'éligibilité susceptibles de recréer une charge administrative ou de limiter la liberté d'acquisition des États membres. À l'issue d'une âpre bataille diplomatique, le Conseil a obtenu gain de cause²². Le PE et le Conseil ont toutefois adopté une déclaration commune reconnaissant explicitement la persistance de « vues divergentes » sur la préférence européenne. Ils ont finalement renvoyé cette question à la révision plus large de la directive 2009/81/CE²³.

Le traitement du dossier sur la préférence européenne est donc remis à plus tard. Reste à savoir comment l'Union pourra, techniquement, concilier cet objectif avec celui de la simplification administrative. Cette difficulté, en effet, est accentuée par la méthode retenue par l'Union pour déterminer le caractère européen d'un équipement de défense. Dans le cadre des programmes EDIP et SAFE, un équipement est considéré comme européen lorsque les composants d'origine européenne représentent au moins 65 % de sa valeur. La part des composants provenant de pays tiers peut donc atteindre 35 % : c'est la règle dite des « 65% - 35% ». Inévitablement, retracer l'origine et la valeur de l'ensemble des composants d'un système d'arme complexe constitue une opération particulièrement lourde et, dans certains cas, presque impossible.

Une solution pourrait dès lors consister à créer un catalogue de produits bénéficiant d'un label « Made and Designed in Europe »²⁴. L'attribution de ce label ne reposerait toutefois pas sur

²¹ Parlement européen, « Simplification of intra-EU transfers of defence-related products and the simplification of security and defence procurement (Omnibus V) », 2025/0177(COD) (22 décembre 2025).

²² Conseil de l'UE, « Defence industry: Council agrees position on simplification package to boost Europe's defence industry and readiness » (26 novembre 2025).

²³ Voir la déclaration conjointe annexée au « Provisional agreement resulting from interinstitutional negotiations » adoptée par le PE et le Conseil (elle se trouve à la fin du document).

²⁴ La seule formule « *Made in Europe* » serait inadéquate. Elle peut en effet désigner un équipement produit ou assemblé dans l'Union européenne, mais sous licence d'une entreprise d'un pays tiers. Dans ce cas, l'État membre où le matériel est fabriqué ne maîtrise ni la propriété intellectuelle du produit ni les droits nécessaires à son évolution, à son adaptation ou à son emploi en toute autonomie. La formule « *Made and Designed in Europe* » paraît dès lors plus appropriée, puisqu'elle permet de prendre en compte non seulement le lieu de production, mais la souveraineté sur la technologie en question.

la règle des « 65 % - 35 % ». Les industriels comme les États membres accepteraient en effet difficilement de transmettre à l'Union, ou à toute autre autorité, des informations détaillées et confidentielles sur les composants de leurs systèmes d'armes afin de créer un catalogue.

Le label pourrait, en revanche, être attribué sur la base de critères plus facilement vérifiables et moins sensibles du point de vue de la confidentialité, tels que la maîtrise des droits de propriété intellectuelle et/ou l'exercice de l'autorité de conception — la *Design Authority* —, dont la définition devrait être clairement établie. Lorsqu'une entité établie dans l'Union détiendrait les droits de propriété intellectuelle et/ou exercerait l'autorité de conception sur un équipement de défense, celui-ci pourrait être considéré comme « Made and Designed in Europe ».

Son inscription dans le catalogue lui permettrait alors de bénéficier automatiquement de procédures d'acquisition simplifiées. Une telle approche ne partirait pas de rien : le programme EDIP, adopté à la fin de l'année 2025, prévoit déjà la création d'un Mécanisme européen de ventes militaires — l'*European Military Sales Mechanism* — comprenant un catalogue centralisé des produits européens de défense, le « EU Military Sales Catalogue »²⁵.

La directive 2009/81/CE et la préférence européenne

L'actuelle directive 2009/81/CE en vigueur sur les marchés publics de défense ne prévoit pas de dispositions réellement efficaces en matière de préférence européenne.

- Le considérant 18 de la directive reconnaît que les États membres conservent leur pouvoir de décision quant à la participation des pays tiers aux marchés publics de défense. Ce considérant précise cependant que les États membres doivent néanmoins décider en fonction du rapport qualité-prix et de la réciprocité d'ouverture des pays tiers concernés, sur la base de règles convenues au niveau international. On ne peut pour autant en déduire que l'UE, à travers une telle formulation vague, impose une quelque forme de préférence européenne.,
- L'article 13, point c), pourrait également être considéré comme une forme de préférence européenne. Cet article, relatif aux exemptions, prévoit en effet que la directive ne s'applique pas aux marchés passés dans le cadre d'un programme de coopération en matière de recherche et développement, mené conjointement par au moins deux États membres en vue du développement d'un nouveau produit. Tous les

²⁵ Article 38 du Règlement UE 2025/2643 du 16 décembre 2025 sur EDIP.

projets gérés par l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR), par exemple, entrent dans cette catégorie.

- Les articles 22 et 23 de la directive introduisent, par contre, des dispositions qui pourraient apparaître au premier abord à peine un peu plus concrètes en termes de protectionnisme. Ces articles permettent aux États membres d'adopter des dispositions restrictives afin d'assurer la sécurité de l'information et des approvisionnements, chose indispensable dans le domaine militaire. Toutefois, les articles 22 et 23 ne font aucune distinction entre les pays tiers et les pays de l'UE. Juridiquement, ils ne créent donc pas une préférence européenne explicite. Il est vrai néanmoins que, en permettant aux États membres d'imposer des garde-fous dans les domaines de la sécurité d'information et des approvisionnements, ils leur permettent de justifier, au cas par cas, des exigences plus difficiles à satisfaire pour des opérateurs venant d'un État tiers. Cela est particulièrement vrai notamment lorsque des licences d'exportation, des règles extraterritoriales ou des restrictions de transfert peuvent affecter l'exécution du marché. Dans les faits, toutefois, les articles 22 et 23 permettent surtout aux États de l'UE d'assurer une forme de protectionnisme au niveau national, bien plus qu'à un niveau européen.
- L'UE a enfin essayé de limiter les exemptions prévues dans le cadre des contrats passés en G2G lorsqu'ils impliquaient des gouvernements de pays tiers. En constatant le recours systématique au FMS américaines (*Foreign Military Sales*) par plusieurs pays de l'UE, la Commission a publié une recommandation en 2016 pour suggérer que les États membres fassent une analyse de marché afin de vérifier s'il existe une possibilité de concurrence, notamment au sein du marché intérieur européen²⁶. Cette recommandation, qui est bien évidemment non contraignante, n'a toutefois pas été réellement suivie par les États membres.

LIER LES MARCHÉS PUBLICS DE DÉFENSE À UNE DISPOSITION INSPIRÉE DE L'« *ESCAPE CLAUSE* » ?

Toute réglementation européenne sur les marchés publics de défense ne saurait (ni devrait) empêcher les États membres d'acheter ce que bon leur semble. Pour promouvoir l'acquisition de matériels européens, l'UE doit donc envisager essentiellement des mesures d'aide

²⁶ Commission Guide Note on G2G, « Guidance on the award of government-to-government contracts in the fields of defence and security », *Official Journal of the European Union*, Article 13.f of Directive 2009/81/EC, décembre 2016.

administrative, comme examinée tout au long de cette note. Pourrait-elle néanmoins envisager également des formes incitatives plus substantielles, qui aillent au-delà de simples facilités procédurales ?

L'idée d'associer directement un budget à une disposition normative, afin de cofinancer de manière automatique des acquisitions répondant à un principe de préférence européenne, n'est pas envisageable. Des financements existent déjà dans le cadre de programmes *ad hoc*, mais ils ne peuvent être ni automatiques ni systématiques. Et ils peuvent encore moins être rattachés à une loi sur les marchés publics.

Une piste qui pourrait être explorée ultérieurement consisterait à associer la législation sur les marchés publics de défense à un nouveau mécanisme inspiré de l'« *Escape Clause* » prévue par les règles budgétaires européennes.

La clause dérogatoire nationale (*country-specific escape clause*)²⁷

La clause dérogatoire nationale (*country-specific escape clause*) de l'Union européenne fait référence à un mécanisme du Pacte de stabilité de croissance (PSC). Introduite en 2011 après la crise financière, cette clause permet aux États membres de déroger temporairement aux règles budgétaires strictes de l'UE en cas de crise économique majeure.

En temps normal, le Pacte de stabilité et de croissance impose aux pays de l'UE deux règles budgétaires clés : un déficit public inférieur à 3 % du PIB et une dette publique inférieure à 60 % du PIB. Lorsque l'Escape clause est activée, ces limites peuvent être temporairement suspendues. Cela permet aux gouvernements de dépasser les règles budgétaires imposées par l'UE sans risquer de sanctions financières de la part de Bruxelles.

Pour activer l'*Escape clause*, le Conseil de l'UE doit valider son déclenchement à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission européenne. L'activation de la clause n'est cependant pas un chèque en blanc. L'UE peut imposer des conditions spécifiques et elle continue de surveiller la viabilité budgétaire à moyen terme des pays.

²⁷ Article 26 du Règlement (UE) 2024/1263.

L'UE a déjà autorisé les États membres à activer, s'ils le souhaitent, l'« *Escape Clause* » afin de leur permettre d'accroître leurs dépenses militaires nationales face aux défis liés à la guerre en Ukraine. Cette possibilité demeure toutefois encadrée : l'augmentation des dépenses est plafonnée à 1,5 % du PIB et l'activation de la clause ne peut être demandée que jusqu'à la fin de 2028. L'« *Escape Clause* » reste en effet un mécanisme exceptionnel, conçu pour répondre à une situation de crise — en l'occurrence, la guerre en Ukraine.

La question est donc de savoir si une future législation sur les marchés publics de défense pourrait prévoir, à partir de 2029, un dispositif comparable, assorti de limites et de conditions restant à définir. Ce dispositif ne devrait toutefois s'appliquer que lorsqu'un État membre acquerrait des équipements relevant d'une « *design authority* » européenne ou lorsqu'il participerait à l'achat conjoint de matériels européens.

Une telle disposition, dont les modalités techniques resteraient entièrement à définir, pourrait également nécessiter une modification du Pacte de stabilité et de croissance. Sa mise en œuvre serait, à l'évidence, complexe. Il convient toutefois de rappeler que l'idée d'autoriser les États membres à s'écarter de leur trajectoire de dépenses nettes à hauteur de l'augmentation de leurs dépenses de défense n'est pas nouvelle. Elle a déjà été évoquée à plusieurs reprises par le passé. La réforme de la directive 2009/81/CE sur les marchés publics de défense pourrait ainsi offrir l'occasion de rouvrir ce débat.

Certes, s'inspirer de l'*Escape Clause* pour promouvoir la préférence européenne dans la législation relative aux marchés publics de défense ne constituerait pas une solution miracle, loin de là. Les États fortement endettés et confrontés à des taux d'intérêt élevés, comme la France ou l'Italie, n'auraient pas nécessairement intérêt à accroître davantage leur dette, même si les dépenses concernées étaient exclues du calcul des déficits autorisés par les règles budgétaires européennes. En revanche, les pays moins endettés et disposant de marges budgétaires plus importantes, comme l'Allemagne, les Pays-Bas ou la Suède, pourraient être davantage intéressés par un tel dispositif. Or, ce sont précisément ces États qui se montrent généralement les plus réticents à l'introduction d'une préférence européenne. Une disposition inspirée de l'*Escape Clause* pourrait peut-être représenter un terrain de compromis pour les pousser à infléchir leur position.

CONCLUSIONS

Certains États membres, de même que les principaux grands groupes industriels européens, s'interrogent sur l'opportunité de rouvrir aujourd'hui la boîte de Pandore des marchés publics de défense. Pourquoi maintenant ? Si elle veut promouvoir l'eupéanisation du marché et de l'industrie de défense, l'UE ne devrait-elle pas consolider ses instruments de soutien financier à l'offre, plutôt que d'intervenir sur la demande et, ce faisant, empiéter sur les prérogatives des États membres ?

Au cours de ces dernières années, l'UE s'est effectivement focalisée essentiellement sur une stratégie centrée sur l'offre, en adoptant des programmes destinés à financer les coopérations industrielles transeuropéennes. Son objectif : permettre aux entreprises de l'UE de se rapprocher entre elles, afin qu'elles montent en puissance et renforcent l'autonomie stratégique du continent face à un monde devenu de plus en plus incertain.

Or, ce qui est intéressant à souligner ici, réside dans le fait que les programmes d'aide de l'UE ont tous été assortis de règles d'éligibilité relativement strictes, dans le but de limiter la participation des entreprises issues de pays tiers. En ce sens, l'Union a adopté, pour la première fois de son histoire, une véritable politique industrielle stratégique qui peut être qualifiée — osons les mots — d'interventionniste et de protectionniste.

Toute réforme de la directive 2009/81/CE n'aura de sens que si elle vient compléter cette stratégie, en renforçant la dimension interventionniste et protectionniste de son action. Autrement dit, si l'UE doit réellement rouvrir ce dossier, elle devrait le faire principalement dans le but d'introduire des dispositions destinées à favoriser l'industrie européenne, en cohérence avec les politiques de soutien à l'offre mises en place depuis le lancement du Fonds européen de la défense, en 2017.

Cet enjeu est indispensable au regard de la cohérence de l'action de l'Union dans son ensemble. L'idée de protéger les secteurs stratégiques clés de l'UE, en effet, dépasse largement le seul domaine de la défense, comme examiné tout au long de cet article. Elle irrigue désormais la plupart des initiatives économiques, commerciales et industrielles mises en place par l'Union depuis une poignée d'année. Chips Act, Critical Raw Materials Act, Space Act, Industrial Accelerator Act, règlement sur l'acier : les mesures allant dans ce sens se multiplient et ne se comptent plus.

Au regard du contexte géopolitique et de l'arsenalisation croissante des dépendances²⁸, cette inflexion n'a rien de surprenant. Ce qui l'est davantage, en revanche, c'est la réticence persistante de certains États membres à étendre le principe de préférence européenne aux marchés publics de défense. Ce principe semble même désormais remis en cause. Lors du dernier sommet de l'OTAN à Ankara, le concept alternatif de « préférence otanienne » a en effet émergé, au risque de reléguer au second plan celui de préférence européenne²⁹. Pourtant, c'est précisément à l'égard du principal acteur de l'Alliance, les États-Unis, que les Européens doivent renforcer leur autonomie industrielle et stratégique. Il serait dès lors souhaitable que les plus réticents en Europe en prennent pleinement conscience et acceptent de faire des concessions sur ce point.

Les pays disposant d'une industrie de défense importante devraient également faire des compromis, notamment en acceptant plus de production locale pour des produits dont l'autorité de conception restait au sein de l'UE. Cela pourrait être d'ailleurs également dans leur intérêt, puisqu'ils pourraient ainsi diversifier leurs chaînes d'approvisionnement, tout en les sécurisant au niveau européen.

Pour en venir au thème délicat de la souveraineté, il est vrai que la création d'un marché européen de la défense ne peut être perçue comme une fin en soi. Elle ne saurait avoir pour objectif de remettre en cause la primauté du politique dans les acquisitions militaires. Cette primauté politique, néanmoins, peut être exercée à plusieurs niveaux : au niveau national en premier lieu, certes, mais également au niveau européen. L'objectif d'une réforme de la directive 2009/81/CE ne devrait donc pas être celui de substituer le marché au politique, mais d'organiser un changement d'échelle dans l'exercice de la souveraineté, afin de réduire la dépendance militaro-industrielle du continent.

Reconnaissance de la primauté du politique aux niveaux national et européen, simplification des procédures, compensations industrielles intra-européennes et préférence européenne : tels pourraient être les principaux ingrédients d'une régulation européenne des marchés publics de défense qui fasse, cette fois-ci, l'objet d'une véritable appropriation par l'ensemble des parties prenantes. Mais pour que cette recette soit digérable à tous, chacun devra être prêt à faire des compromis.

²⁸ L'expression arsenalisation des dépendances vient de l'expression anglaise « Weaponized interdependence », qui indique que les États peuvent utiliser les dépendances économiques comme une arme de coercition vis-à-vis d'un autre État.

²⁹ Laura Kayali, Victor Jack and Chris Lunday, « Rutte's 'Made in NATO' weapons push collides with EU's 'Buy European' drive », *Politico*, 7 juillet 2026.

L'expertise stratégique en toute indépendance



PROGRAMME
EUROPE,
UNION EUROPÉENNE,
OTAN



2 bis, rue Mercœur - 75011 PARIS / France

+ 33 (0) 1 53 27 60 60

contact@iris-france.org

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'événements.