

L'armement de l'UE : bientôt un marché commun, à quand une politique ?

par **Luc MAMPAEY** *

24 juin 2004

Dès sa genèse, la construction européenne avait pour objectif premier de préserver la paix en Europe. La défense et la sécurité restent pourtant les domaines les moins développés de la politique de l' Union européenne. Depuis le « Traité de collaboration en matière économique, sociale et culturelle et de légitime défense collective » signé le 17 mars 1948 à Bruxelles par le Benelux, la France et le Royaume Uni, les tentatives visant à inclure la défense et l' armement dans la construction européenne ont été nombreuses, mais le plus souvent vaines. La production et le commerce d' armement sont au cœur du concept de souveraineté des États. Garant supposé de l' intégrité du territoire et de la sécurité nationale, puissant instrument de politique étrangère, l' armement – la puissance militaire – est aussi fortement ancré dans « l' imaginaire social » [1] des grandes nations : un abandon de l' autonomie dans le secteur de l' armement est ressenti, par une très large frange de la population, comme une violation inacceptable de l' identité nationale. Il n' est donc guère surprenant que l' armement ait été aussi longtemps exclu du processus de l' intégration européenne, les rares initiatives de coopération s' organisant en dehors du cadre de l' UE, de manière volontaire et intergouvernementale.

Refroidi par l' échec retentissant de la Communauté européenne de défense (CED) rejetée par l' Assemblée nationale française le 30 août 1954, les membres fondateurs de la Communauté économique européenne ont explicitement voulu exclure la production et le commerce des armes du régime en vigueur dans le cadre communautaire. Cela s' est traduit par l' insertion de l' article 223 dans le traité de Rome de 1957 et, quarante ans et de multiples initiatives plus tard, par le maintien des mêmes dispositions à l' article 296 du traité d' Amsterdam [2] de 1997. Néanmoins, plusieurs initiatives et décisions récentes relatives à une réforme du système de production et d' acquisition d' armement de l' UE plaident désormais pour une nouvelle approche.

L' Action commune du 14 juin 2004 sur l' AEA : rhétorique ou avancée concrète ?

Les travaux de la Convention sur l' Avenir de l' Europe, la Communication de la Commission sur l' industrie et les marchés de défense (11 mars 2003) ainsi que la décision du Conseil européen de Thessalonique des 19 et 20 juin 2003 de charger « les instances compétentes du Conseil de prendre les mesures nécessaires en vue de créer dans le courant de l' année 2004 une agence intergouvernementale dans le domaine du développement des capacités de défense, de la recherche, des acquisitions et de l' armement » ont donné – malgré l' échec du sommet de Bruxelles des 12 et 13 décembre 2003 – une nouvelle impulsion déterminante à la construction de la défense européenne.

Cette agence intergouvernementale, « Agence européenne de l' armement » (AEA), dont la mise en place a été confiée à une « Équipe de création d' agence » sous la direction du Britannique Nick Witney, devrait être opérationnelle d' ici la fin de l' année 2004. Le 14 juin 2004, le Conseil affaires générales et relations extérieures (CAGRE), réunissant les ministres des Affaires étrangères à Luxembourg, a approuvé une Action commune visant à doter concrètement l' agence d' un cadre législatif et budgétaire. L' Agence européenne de l' armement (AEA) sera une Agence de l' Union européenne, agissant sous l' autorité du Conseil. Son comité de direction sera présidé par le Haut

représentant pour la PESC Javier Solana et composé des ministres de la Défense des États membres participants et de la Commission. Son budget pour 2005 est estimé à 25 millions d' euros, avec un cadre de 25 personnes qui grimpera progressivement à 80.

La mise en place de l' AEA marque une étape importante pour la politique européenne de sécurité et de défense. Il est toutefois déjà certain qu' elle ne suffira pas à elle seule à établir un réel marché commun européen de l' armement. En effet, le décloisonnement progressif des marchés nationaux imposera rapidement l' adoption d' un droit des marchés publics de l' armement qui nécessitera inévitablement, si pas l' abrogation, au moins une très stricte limitation du champ d' application de l' article 296. Et c' est bien par le sort qui sera réservé à l' article 296 que nous pourrons mesurer si l' AEA dépasse le stade de la rhétorique et se traduit en faits.

Limites légales et interprétation de l' article 296

Six des 314 articles du traité de l' Union européenne donnent aux États membres la possibilité de déroger aux règles communautaires dans certains cas, pour des raisons de sécurité publique, d'ordre public, de moralité publique, de santé publique ou fiscales notamment [3] . Ce sont les articles 30, 39, 46, 58, 296 et 297. En cas de litige, c' est à la Cour européenne de Justice (CEJ) qu' il appartient de définir le sens et l' étendue de ce que la Commission entend par sécurité publique, ordre public, moralité publique ou santé publique, en veillant à un juste équilibre entre les intérêts de l' État membre et ceux du marché unique.

L' article 296 (1,b) indique que « tout État membre peut prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent à la production ou au commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre ». Bien davantage que les articles 30, 39, 46 ou 58, l' exception prévue par l' article 296 (1,b) revêt donc un caractère particulièrement exceptionnel puisqu' elle impose d' établir une relation directe avec les intérêts « essentiels » de la sécurité nationale. Les matériels visés par l' article 296 font en outre l' objet d' une liste exhaustive adoptée le 15 avril 1958 et qui, bien qu' inchangée depuis cette date et jamais officiellement publiée [4] (et par conséquent non contraignante), n' en est pas moins un document qui peut guider les décisions de la CEJ.

L' exception n' est donc pas automatique. Comme le souligne Trybus [5] , « *The exception is not automatic but must be expressly invoked by the Member States who wish to rely on it. The Treaty applies to hard defence materials and the Community has jurisdiction over these products unless a Member State can prove the existence of a situation justifying a derogation from the regime.* »

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

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

Un certain nombre de cas importants récemment plaidés devant la CEJ ont permis de clarifier les diverses interprétations de l' article 296 [6] . A la lumière de ces cas et avec l' aide de la CEJ, la Commission estime que les règles de concurrence doivent s' appliquer au secteur de l' armement. La Communication du 11 mars 2003 [7] regrette explicitement au paragraphe 1.3. le fait que « l' application fréquente de l' article 296 du traité CE a mené à la fragmentation des marchés et des industries au niveau national », ajoutant qu' il devrait être envisageable d' instituer des règles communes limitant progressivement le recours à l' article 296. Le point 3.1.5. de la Communication

précise quant à lui que « d' importants arrêts de la Cour concernant ces travaux, et plus particulièrement la définition du champ d' application de l' article 296, ont été rendus ces dernières années. La Commission présentera d' ici fin 2003 une communication interprétative des implications de ces arrêts ». Dans ses conclusions, la Commission prévoit également « d' entamer une action de contrôle [8] des industries liées à la défense » et propose d' élaborer dans le courant de 2004 un Livre Vert sur le droit d' acquisition en matière de défense. Certes, la Commission a entre-temps renoncé à communiquer son interprétation strictement juridique des arrêts de la CEJ, jugeant préférable de reporter cette réflexion dans le cadre plus global du Livre Vert attendu pour septembre 2004. Mais incontestablement, les choses bougent à la Commission.

L' armement : un nouveau « bloc social » à tenir en bride

Une abrogation de l' article 296 soumettrait la production et le commerce de l' armement aux règles de la concurrence dans un marché unique, ce qui entraînerait certainement de nouvelles fusions, acquisitions et consolidations industrielles et devrait, mais rien n' est moins sûr, permettre une meilleure maîtrise des coûts des programmes. Mais peut-on ainsi céder au « marché » une matière aussi sensible et intimement liée à la politique étrangère, de sécurité et de défense de l' UE ? Comment maintenir l' adéquation entre des objectifs politiques, en principe démocratiquement définis et garants de l' intérêt collectif, et les exigences du « marché » qui sont par définition fonctions d' intérêts particuliers ?

Armand De Decker, président du Sénat belge et, depuis le 2 décembre 2003, président de l' Assemblée interparlementaire européenne de sécurité et de défense (Assemblée de l' UEO) a dénoncé à de multiples reprises le déficit démocratique de la PESD, encore largement intergouvernementale et qu' aucune instance démocratiquement élue n' est en mesure de contrôler. Le développement de la dimension supranationale des questions de défense et de sécurité et l' établissement de meilleures relations, voire de synergies, entre les parlements nationaux – qui continueront pour un bon moment encore à voter les budgets de la défense des pays membres – et les institutions européennes, seront certainement de nature à corriger en partie ce déficit de contrôle et de débat parlementaire. Mais cela ne sera pas suffisant.

Les entrelacements de plus en plus étroits entre la finance, l' armement et le politique conforte l' émergence d' un nouveau « bloc social » [9] qui pèse dès à présent lourdement sur tout le processus décisionnel en matière de défense et de sécurité. La pression des industriels de l' armement est constante afin d' obtenir des décideurs politiques un accroissement des budgets de la défense. Le 15 juin 2004, à deux jours du Sommet de Bruxelles, les patrons des trois premiers groupes européens de l' armement – BAE Systems, EADS et Thales – se sont offerts une pleine page du quotidien allemand *Frankfurter Allgemeine Zeitung* pour rappeler leurs exigences aux gouvernements de l' UE. Des exigences fondées sur une comparaison avec les États-Unis et sur des objectifs de croissance, de rentabilité et de compétitivité, mais en décalage complet avec la réalité géopolitique et ce que devrait être le projet politique de l' UE.

De même, il est assez inquiétant de constater que le vaste programme destiné à renforcer le potentiel de l'industrie européenne en matière de recherche sur la sécurité [10] soit aussi largement inspiré par le rapport d' un « groupe de personnalités » [11] au sein duquel l' industrie de l' armement, certains instituts de recherches qui en sont proches (notamment la Fondation pour la recherche stratégique de François Heisbourg) et les institutions directement intéressées par les programmes sécuritaires (ministères de la Défense, OCCAR, GAEO notamment) étaient manifestement sur-représentés. Seuls 4 parlementaires européens en étaient membres, mais aucun représentant de la société civile ou des organisations non gouvernementales.

Il est pourtant essentiel que le système de production d' armement de l' UE soit et reste un instrument au service de la PESD (dont les objectifs sont encore à définir dans une très large mesure), et non l' inverse. L' industrie européenne de l' armement ne peut être abandonnée sans contrôle aux lois de la concurrence et des marchés financiers, au risque de subordonner les objectifs de la PESD aux objectifs de croissance du secteur et aux exigences de rentabilité des investisseurs. Au risque d' assister, comme on peut désormais clairement le démontrer pour les États-Unis [12], à l' émergence d' un système militaro-sécuritaire développant une dynamique et des mécanismes d' auto-reproduction plus en phase avec les intérêts des actionnaires qu' avec le projet politique de

l' UE, et s' imposant progressivement comme une composante indispensable de la relance économique et de la croissance [13].

L' Europe doit assumer et défendre son héritage kantien

Il est absolument nécessaire de renforcer le rôle de Parlement européen dans toute les matières touchant à l' armement et à la sécurité. Il faut également que les aspects industriels, commerciaux et technologiques de l' armement soient régis de manière supranationale, par la Commission européenne dans le cadre communautaire. Mais encore faut-il que la Commission soit dotée des pouvoirs et des moyens d' une instance de régulation et de surveillance sur la structure du capital, les stratégies commerciales et de R&D ainsi que les exportations de l' industrie européenne de l' armement. En d' autres termes, les institutions européennes doivent disposer des moyens et de l' autorité nécessaire pour confiner strictement le système de production et de commerce de l' armement dans le rôle qui est le sien : simple instrument, et non moteur, de la politique européenne.

L' UE n' a pas vocation à devenir une nouvelle puissance militaire, rivale ou alliée inconditionnelle des États-Unis selon les cas. Elle n' est pas pour autant condamnée à rester un acteur secondaire et faible face à une Amérique toute puissante. Elle est au contraire une formidable force économique qui pourrait se doter, si elle en a la volonté, des moyens politiques « lui permettant à la fois de mieux défendre ses intérêts et de promouvoir sur la scène internationale les valeurs dont elle se réclame chez elle : démocratie, pluralisme, tolérance, laïcité, liberté individuelle, défense des droits de l' Homme et justice sociale » [14]. A la caricature d' une « Europe faible » dessinée par Robert Kagan, l' Union européenne doit opposer un modèle de puissance fondée sur le droit, l' altruisme, le respect de la diversité et la certitude que la sécurité ne peut être que collective. Elle doit assumer son penchant kantien pour une « paix universelle » non comme une tare, mais comme l' un des fondements de son projet politique.

La « Vieille Europe » moquée par Donald Rumsfeld désigne en réalité la *vraie* « Nouvelle Europe ». Celle où, paraphrasant Hérodote, plus « personne n' est assez fou pour préférer la guerre à la paix ». La « Nouvelle Europe », c' est une Union européenne sage et mature qui, contrairement aux jeunes et arrogants États-Unis, a déjà dépassé le stade de la puissance.■

* [Luc Mampaey](#), attaché de recherche GRIP, ingénieur commercial, doctorant à l' Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines, Centre d'Économie et d'Éthique pour l'Environnement et le Développement(C3ED).

[1]. Je reprend cette expression à Jean-Paul Hébert, sans pour autant partager sa conclusion selon laquelle cet « imaginaire social » serait le « produit » des dépenses militaires publiques, l' armement étant ainsi considéré comme un « bien de production ». Voir Jean-Paul HÉBERT, L' Europe, vraie puissance militaire mondiale, dans *L' Économie politique*, N°20, octobre 2003.

[2]. Traité instituant la Communauté européenne (signé à Rome le 25 mars 1957), version consolidée telle qu'elle résulte des modifications introduites par le traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, signé à Amsterdam le 2 octobre 1997, <http://europa.eu.int/eur-lex/fr/treaties/selected/index.html>

[3]. Ces articles sont rassemblés dans une note de synthèse du GRIP, <http://www.grip.org/bdg/g1041.html>

[4]. La liste n' a jamais été publiée officiellement. Une réponse du Conseil datée du 27 septembre 2001 a communiqué le contenu de cette liste suite à une question écrite du député Bart Staes

(Verts/ALE) (2001/C364E/091, Question écrite E-1324/01 du 4 mai 2001). Voir note de synthèse du GRIP <http://www.grip.org/bdg/g1042.html>

[5] . Martin TRYBUS, On the Application of the E.C. Treaty to Armaments, in *European Law Review* 2000, 25 (6) 663-668. Cité par Elena BRATANOVA, *Legal Limits of the National Defence Privilege in the European Union*, Paper 34, BICC, Bonn, 2004.

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

[7] . Commissions des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Défense européenne – Questions liées à l'industrie et au marché. Vers une politique de l'Union européenne en matière d'équipements de défense*, COM(2003) 113 final, 11 mars 2003.

[8] . Ne nous méprenons toutefois pas sur le sens du mot « contrôle » dans la version française du texte. Le document en langue anglaise parle de « monitoring activity », ce qui ne doit vraisemblablement pas se comprendre autrement que l' « établissement et le suivi d' un simple « cadastre » des industries européennes de l' armement.

[9] . Luc MAMPAEY et Claude SERFATI, Les groupes de l' armements et les marchés financiers : vers une convention « guerre sans limites » ?, dans *La finance mondialisée*, sous la direction de François Chesnais, aux éditions La Découverte, Paris, 2004.

[10] . Communication de la Commission concernant la mise en œuvre de l'action préparatoire pour le renforcement du potentiel de l'industrie européenne en matière de recherche sur la sécurité. Vers un programme de promotion de la sécurité européenne par la recherche et la technologie, COM(2004) 72 final, 3 février 2004. (à consulter sur <http://www.grip.org/bdg/pdf/g4126.pdf>)

[11] . Research for a Secure Europe – Report of the Group of Personalities in the Fields of Security Research, Commissions des Communautés européennes, EUR 21110, Bruxelles, 2004.

[12] . Luc MAMPAEY et Claude SERFATI, Les groupes de l' armements et les marchés financiers : vers une convention « guerre sans limites » ?, dans *La finance mondialisée*, sous la direction de François Chesnais, aux éditions La Découverte, Paris, 2004.

[13] . Selon le *Bureau of Economic Analysis* (une agence du département du commerce), les dépenses militaires et de sécurité intérieure sont redevenues une composante importante de la croissance du PIB des États-Unis depuis 2001, alors que leur contribution était globalement négative durant l'administration Clinton. Au deuxième trimestre de l'année 2003, en pleine guerre d'Irak, les dépenses militaires ont contribué pour 1,58 dans les 3,3% de croissance enregistrés au cours de ce trimestre (soit 48%), tandis que sur une plus longue période, on note incontestablement une tendance à la hausse de cette contribution.

[14] . Bernard ADAM (Directeur du GRIP), L' Europe, puissance tranquille, dans *Enjeux Internationaux*, N°4, mai 2004.



Tél.: +32.2.241 84 20 - Fax : +32.2.245 19 33
Internet : www.grip.org - Courriel : admi@grip.org

Copyright © GRIP - Bruxelles/Brussels, 2004 - Webmaster
La reproduction des informations contenues sur ce site est autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et du nom de l'auteur.

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