



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 24.1.1996
COM(96) 10 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

**LES DÉFIS AUXQUELS SONT CONFRONTÉES LES INDUSTRIES
EUROPÉENNES LIÉES A LA DÉFENSE - CONTRIBUTION EN VUE
D'ACTION AU NIVEAU EUROPÉEN**

Les défis auxquels sont confrontées les industries européennes liées à la défense - contribution en vue d'actions au niveau européen

Table des matières

- 1. Introduction**
- 2. Les enjeux**
 - 2.1 Enjeux économiques et industriels**
 - 2.1.1 Structure et tendances industrielles
 - 2.1.2 Restructuration et compétitivité
 - 2.1.3 Morcellement du marché et entraves à l'intégration industrielle transnationale
 - 2.1.4 Les synergies technologiques civil-militaire
 - 2.2. Défis politiques et de sécurité**
 - 2.2.1 L'identité européenne de sécurité et de défense
 - 2.2.2 La Conférence intergouvernementale
- 3. Les acteurs et leurs moyens d'action**
 - 3.1 L'Union européenne : promouvoir les synergies entre ses différents moyens d'action**
 - 3.1.1 Instruments disponibles dans le cadre de la CE
 - 3.1.2 Instruments disponibles dans le cadre de la PESC
 - 3.2. Développer la coopération entre l'UEO et l'UE**
 - 3.2.1 Relations UE/UEO
 - 3.2.2 Agence européenne de l'Armement
- 4. Contribution des instruments et des activités communautaires :**
 - 4.1. Marché intérieur et base technologique**
 - 4.1.1 Marchés publics
 - 4.1.2 Échanges intracommunautaires
 - 4.1.3 Activités de recherche et développement technologique
 - 4.1.4 Normalisation et harmonisation technique
 - 4.1.5 Politique en matière de concurrence
 - 4.1.6 Les Fonds structurels

4.2. Dimension externe

- 4.2.1 Politique en matière d'exportations
- usage 4.2.2 Contrôles des exportations de produits et technologies à double
- 4.2.3 Droits à l'importation frappant le matériel militaire
- 4.2.4 Relations commerciales avec les pays tiers

5. Conclusions

Annexes

Tableaux statistiques

Liste des concentrations européennes parmi les industries liées à la défense

1. Introduction

Les industries liées à la défense se trouvent confrontées à un contexte économique et politique en complète mutation nécessitant des réponses transcendant le seul cadre national.

La fin de la Guerre froide, amenuisant considérablement le danger pesant sur la sécurité du continent européen, a permis de réduire les budgets militaires et de renforcer le mouvement vers une reconversion des industries concernées. La nécessité pour les industries liées à la défense de réduire substantiellement leurs activités a eu des effets directs et importants sur le plan de la suppression d'emplois, de 1,6 millions à 1 million entre 1984 et 1992 (-37 %) surtout dans certaines régions et sur la base productive et la capacité d'innovation de toute l'industrie européenne. Les difficultés économiques ont persisté, voire se sont aggravées pendant cette période, elles ne résultent pas seulement de la réduction des dépenses militaires, mais sont aussi liées à la concurrence internationale accrue et est due surtout à la fragmentation anachronique des marchés de la défense en Europe.

Aussi un changement d'attitude en faveur d'une action de l'Union est-il en train d'émerger. D'une part, la crise du secteur a amené les industriels et les responsables de la politique industrielle dans les Etats membres, à encourager l'Union et en particulier la Commission à assumer leurs responsabilités. D'autre part, des initiatives au sein de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) et dans le cadre du deuxième pilier du traité de Maastricht, ont dégagé certaines pistes de travail en vue de l'établissement d'une politique européenne de l'armement. En particulier, un groupe informel d'experts de l'UE/UEO a établi un rapport, le 30 juin 1995, contenant des options, des suggestions et des recommandations pour l'établissement d'une telle politique. En juillet 1995, le Coreper a créé un groupe ad hoc interdisciplinaire qui, sur base du rapport de ce groupe informel, a été chargé d'identifier les domaines susceptibles d'être traités dans le cadre de l'Union. A cet effet, il devra formuler des recommandations pour les suites qui pourraient être données dans le cadre communautaire ou de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et avancer, le cas échéant, des suggestions pour des mesures concrètes, sans préjudice des compétences de la Commission au titre du Traité sur la Communauté européenne. Cette Communication est une contribution à ces travaux.

Les causes des difficultés auxquelles doivent faire face les industries liées à la défense concernées sont à la fois économiques et politiques, ainsi, les deux aspects doivent être pris en compte dans l'analyse des problèmes propres à ces industries, et dans l'élaboration des actions possibles au niveau européen

Or, si l'importance d'approcher cette matière avec une vision globale est certes évidente il n'en demeure pas moins que la réalisation d'une identité européenne de sécurité et de défense est un processus qui s'inscrit dans le long terme. Par contre, l'état de santé des industries liées à la défense est tel que, si aucune initiative n'est amorcée à temps, des secteurs entiers de l'économie liés aux activités de défense risquent de disparaître entraînant des

pertes massives d'emploi supplémentaires, et ce notamment, au regard de l'exacerbation de la concurrence internationale.

Ceci exige une réponse européenne appropriée et urgente.

En outre, l'introduction de mécanismes d'efficacité économique, notamment au niveau des politiques d'achat permettra d'obtenir une utilisation plus rationnelle des ressources budgétaires entraînant des économies substantielles en particulier pour les contribuables. On estime, selon une étude, que ces économies pourraient varier de 5 à 11 Milliards ECUS par an.

Partant de cette nécessité d'agir, cette Communication met l'accent sur les actions, qui du fait qu'elles se réfèrent à des instruments communautaires déjà existants, relèvent de domaines où la Communauté européenne dispose de compétence et expériences propres. Ces moyens d'action peuvent être éventuellement utilisées en combinaison avec la PESC. De ce fait, elles pourraient être entreprises à court terme et constituer ainsi une première réponse aux problèmes des industries liées à la défense ainsi qu'une première contribution à l'identité européenne de sécurité et de défense en voie de construction.

Dans l'approche poursuivie, la Commission s'est inspirée des principes consacrés dans sa Communication sur "An industrial competitiveness policy for the European Union"(COM 94 319, 14/09/94).

2. Les enjeux

Un certain nombre de défis touchant à l'établissement d'une identité européenne de défense et de sécurité et au maintien d'une base technologique et industrielle compétitive sont à relever pour l'Union européenne dans la période à venir. Et de cette capacité à mettre en place une stratégie cohérente pour répondre à ces défis dépend la survie de ces industries.

2.1 Enjeux économiques et industriels:

2.1.1 Structure et tendances industrielles :

La production annuelle d'équipements militaires dans l'Union européenne représente environ 50 milliards d'écus, soit environ 3 % de la production industrielle totale. Ce chiffre correspond à un peu moins de la moitié de la production d'équipements militaires des États-Unis. De plus en plus de technologies, de composants et de services liés à la défense ont des applications tant civiles que militaires. Du fait de cette évolution, il est devenu de plus en plus difficile de définir les limites des "activités industrielles liées à la défense" et pratiquement impossible d'isoler l'industrie de défense du secteur civil. Le rapport entre activités civiles et activités militaires est variable selon les entreprises et les secteurs. Dans le secteur aérospatial européen, par exemple, les activités dans le domaine de la défense représentent environ 40 % du chiffre d'affaires.

Le développement et la fabrication de matériel militaire emploient directement environ 600 000 personnes dans l'Union européenne, et indirectement 400 000 dans les industries de fournitures et de services.

Environ 70 % des ventes de matériel militaire sont imputables aux secteurs aérospatial et électronique. Une part importante de la valeur ajoutée dans le cas des systèmes d'armes et d'autres équipements militaires est cependant imputable à des entreprises fournissant des composants et des sous-systèmes, dont la plupart sont des PME.

Environ 90 % de la production totale de matériel de défense de l'UE est réalisée par un petit nombre d'États membres : la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Italie et la Suède.

Une part importante du secteur de la défense européen relève du secteur public ou du secteur semi-public, surtout en France, en Italie et en Espagne, l'importance du rôle de l'État étant cependant variable.

La demande intérieure d'équipements militaires européens se réduit depuis 1987, année à partir de laquelle la plupart des États membres ont commencé à réduire leurs budgets militaires. Entre 1985 et 1994, les dépenses militaires totales ont diminué de 5,3 % en termes réels (voir tableau 1 de l'annexe). Au cours de la même période, les marchés publics pour les armes importantes ont diminué de 28,5 % en termes réels, comme le montre le graphique n° 1 de l'annexe. Les importations de l'UE d'armes importantes conventionnelles à partir de pays tiers n'ont cependant pas diminué parallèlement.

Selon les statistiques du SIPRI¹, l'industrie européenne a maintenu sa part de 20 % du marché mondial des exportations d'armes importantes conventionnelles entre la période 1984-1988 et 1993, mais comme le montre le graphique n° 2 de l'annexe, la valeur absolue a diminué de moitié en termes réels. L'Union européenne a cependant perdu du terrain par rapport aux États-Unis.

2.1.2 Restructuration et compétitivité :

On s'attend que la restructuration industrielle continuera, et qu'elle se traduira par des réductions de capacité sensibles. De nombreuses entreprises se sont cependant déjà profondément restructurées.

Restructuration :

La plupart des entreprises estiment qu'il est impossible de convertir une production militaire en une production civile "au niveau de l'usine". Outre l'énormité des investissements nécessaires et les difficultés que rencontrent les nouveaux arrivés à

¹ Les statistiques sur les ventes d'armes établies et publiées par le CIPRI (institut international de recherche sur la paix, à Stockholm) sont partiellement des estimations, car les données officielles ne fournissent pas un aperçu général.

pénétrer les marchés civils, la conversion est entravée par la différence entre, d'une part, la production de matériel militaire, orientée par la technologie et les spécifications techniques fixées par les gouvernements, et, d'autre part, les marchés civils, qui sont surtout régis par les prix, et où le marketing joue un rôle déterminant. Un certain nombre d'entreprises moins spécialisées dans la défense sont parvenues à redéployer leurs activités de R&D axées sur la défense vers des domaines techniquement apparentés.

Les capacités de production ont parfois été réduites par l'interruption pure et simple d'activités dans le domaine de la défense par des entreprises qui ont décidé ou bien de se concentrer sur ce qu'elles considèrent comme leurs activités privilégiées, ou bien d'étendre la partie civile de leurs activités.

La rationalisation de la base industrielle de la défense européenne a cependant pris plus souvent la forme d'accords interentreprises. Jusqu'à présent, les fusions et prises de contrôle ont eu lieu surtout au niveau national, car il existe encore dans l'UE des obstacles considérables aux acquisitions transnationales dans le domaine de la défense. On pourrait citer de nombreux exemples de consolidation nationale d'industries liées à la défense par des fusions². Les acquisitions transnationales, telles que la prise de contrôle de la FN Herstal, fabricant belge d'armes légères, par GIAT industrie en 1991, restent exceptionnelles.

Au cours des dernières années, la consolidation des industries liées à la défense a progressé beaucoup plus vite aux États-Unis qu'en Europe. Suite à un certain nombre d'importantes fusions et prises de contrôle, la taille moyenne des dix plus grandes entreprises américaines dans le domaine de la défense, mesurée en ventes d'armes, est désormais deux fois plus grande que celle des dix plus grandes entreprises de ce type dans l'Union européenne³.

La plupart des opérations de consolidation, qui ont eu lieu au niveau national, se sont traduites par une réduction des frais généraux, de la surproduction et des capacités de fabrication. Les avantages économiques d'une poursuite de la consolidation nationale diminuent, et ils apparaissent désormais très inférieurs aux avantages potentiels d'une

² Au Royaume-Uni, une partie importante de l'industrie est actuellement regroupée autour de British Aerospace et de GEC, et d'autres concentrations ont eu lieu (prise de contrôle par GEC de VSEL, chantier naval établi à Barrow, qui construit des sous-marins).

- En Allemagne, Daimler Benz Aerospace joue un rôle central.
- En Italie, l'entreprise la plus importante est Finmeccanica.
- En France, la consolidation nationale est répartie plus harmonieusement entre les entreprises

³ Exemples illustrant la restructuration et la consolidation aux États-Unis :

- Acquisition par Lockheed de la division "chasseurs" de General Dynamics en 1993.
- Prise de contrôle de Grumman par Northrop en 1994.
- Fusion convenue entre Lockheed et Martin Marietta en 1994 suivie par l'acquisition de Loral en 1996.
- Des tractations ont eu lieu récemment entre Boeing et Mc Donnell-Douglas sur une éventuelle fusion de leurs activités aussi bien dans le domaine civil que dans le domaine de la défense (1995).

intégration industrielle transfrontalière.

Compétitivité :

Dans l'évaluation de la compétitivité internationale globale des industries européennes liées à la défense, les performances au niveau des exportations, la rentabilité et les capacités technologiques fournissent certaines indications sur la situation concurrentielle de ces industries et de leurs différentes branches, mais la question de la compétitivité ne se pose en fait que pour les entreprises et les produits effectivement confrontés à la concurrence internationale.

Par rapport aux États-Unis, l'industrie européenne liée à la défense a perdu du terrain et ses exportations représentent actuellement moins de la moitié des exportations américaines. Ce glissement est dû en grande partie à des événements politiques internationaux tels que la fin de la guerre froide, la guerre du Golfe de 1990-1991 et le démantèlement de l'Union soviétique. Les changements qu'ont connus les politiques nationales en matière d'exportations d'armes, notamment l'octroi de subventions à l'exportation, ont indubitablement aussi joué un rôle. Les industries américaines liées à la défense, grâce notamment au soutien politique dont elles ont bénéficié ont commencé à améliorer leurs performances à l'export par rapport aux industries de l'UE liées à la défense dans la période de relative stabilité politique internationale que l'on a connue au cours des années 1980.

Cela montre aussi que l'évolution est due en partie à des changements dans les conditions concurrentielles de base, notamment la dépréciation sensible du dollar américain vis-à-vis des devises européennes depuis 1985, qui a pesé fortement sur la compétitivité des entreprises européennes travaillant dans le domaine de la défense. Le sommet du G7, à Halifax a souligné les risques que ces fluctuations posent pour une croissance durable non inflationniste et la poursuite du développement du commerce international. L'UE et les États-Unis sont donc incités à intensifier leurs efforts et à traiter le problème du déséquilibre du dollar américain vis-à-vis des devises européennes. Les conclusions du dialogue commercial transatlantique qui vient d'avoir lieu à Séville soulignent l'importance d'un renforcement de la stabilité monétaire.

La forte position concurrentielle des Américains vis-à-vis des Européens dans le domaine de la défense est particulièrement bien mise en évidence par les chiffres sur les importations de matériel militaire par les différents États membres de l'UE, c'est-à-dire y compris les échanges intracommunautaires : 75 % des armes conventionnelles importantes provenaient des États-Unis au cours de la période 1988-1992.

La dégradation de la situation concurrentielle de l'industrie européenne liée à la défense trouve également son origine dans la balance commerciale bilatérale entre l'UE et les États-Unis en ce qui concerne les armes conventionnelles importantes, qui était de 10 à 1 en faveur des États-Unis au cours de la période 1988-1992 (voir tableau 4 de l'annexe).

Les performances en matière d'exportations ne suffisent cependant pas à décrire la compétitivité internationale, car les armements sont un domaine dans lequel les décisions sur les échanges et en matière d'octroi des marchés publics sont rarement prises uniquement pour des motifs commerciaux ou économiques.

Pour une entreprise, c'est la rentabilité qui est la pierre de touche de la compétitivité. Pour les entreprises européennes liées à la défense, la situation est moins tranchée.

Ces dernières années, de nombreux gros fabricants d'armes ont enregistré des pertes dans leurs activités dans le domaine de la défense, et depuis de nombreuses années pour certains. D'autres entreprises ont continué à faire des bénéfices dans le domaine de la défense et se sont très bien maintenues sur les marchés des exportations.

Il y a également une part de subjectivité dans l'évaluation des points forts et des points faibles technologiques de l'industrie européenne dans le domaine de la défense. Le ministère américain de la défense (DoD) a tenté de comparer les capacités américaines et européennes en ce qui concerne vingt technologies considérées comme "critiques".

Le DoD considère que les Européens ne l'emportent nettement sur les États-Unis dans aucun des secteurs, mais qu'ils sont capables d'apporter une contribution importante dans sept secteurs⁴.

Au niveau industriel général, les chiffres précités montrent nettement que les industries liées à la défense ont vu leur compétitivité vis-à-vis des États-Unis se dégrader depuis les années 1980. Pour des équipements comparables, dans la fabrication desquels des économies d'échelle ont joué, les Américains demandent généralement des prix moins élevés que les Européens, car ils disposent d'un marché national représentant plus du double de l'ensemble des marchés des États membres de l'UE, et environ sept fois le plus grand marché national européen. L'avantage structurel dont jouissent les Américains s'accroît à mesure que se réduit la demande générale et que les technologies progressent, et compte tenu également du morcellement persistant du marché de l'UE.

2.1.3 Morcellement du marché et entraves à l'intégration transfrontière

Morcellement du marché

La compétitivité étant liée à la capacité d'exploiter les économies d'échelle, la situation concurrentielle des industries liées à la défense est due en partie, comme nous l'avons dit plus haut, au morcellement du marché européen du matériel militaire. Ce morcellement

⁴ Intelligence artificielle et robotique, simulation et modélisation, environnement des systèmes d'armes, propulsion atmosphérique, matériaux à haute densité énergétique, matériaux composites et biotechnologie.

Les 20 technologies critiques sont listées au tableau 5.

résulte de pratiques anciennes et largement répandues des États membres de favoriser les fournisseurs nationaux ou, en l'absence de fournisseurs nationaux, des fournisseurs établis dans des pays membres de l'OTAN, pour leurs achats de matériel militaire.

Il n'existe pas à proprement parler de marché européen pour les armes conventionnelles importantes, car les échanges intra-européens n'ont représenté que 3 à 4 % des achats totaux d'armes de ce type par les États membres de l'UE entre 1988 et 1992. Le marché est cependant plus international en ce qui concerne les composants et les sous-systèmes.

Le morcellement du marché a entraîné un certain nombre de désavantages concurrentiels pour les industries liées à la défense dans l'Union européenne :

- Le morcellement du marché a empêché les entreprises de profiter pleinement des économies d'échelle dans la production d'armements. L'importance limitée des commandes nationales a rendu la viabilité économique de nombreux projets dépendante de l'obtention de contrats d'exportation aléatoires.
- L'absence d'une concurrence véritable dans l'octroi de nombreux contrats de matériel militaire s'est traduite par une certaine inefficacité dans le développement et la production de systèmes d'armes, notamment lorsque les contrats sont octroyés selon le système "cost-plus", forme de contrat qui est cependant de moins en moins utilisée.
- Dans les programmes internationaux réalisés en coopération, qui s'imposent de plus en plus pour des raisons technologiques et économiques, une mauvaise division du travail et l'application du principe du juste retour entre les pays et leurs fournisseurs nationaux respectifs ont contribué à créer des surcapacités et à augmenter les coûts et n'ont pas permis l'intégration des industries nationales sur la base de l'avantage comparé.

Intégration industrielle transnationale :

Dans le domaine de la défense, il existe depuis des décennies des formes diverses de coopération industrielle transnationale : des entreprises de différents pays s'engagent dans une coopération spécifique en vue d'un projet et dans des entreprises communes en coopération, et, dans une moindre mesure, dans des alliances stratégiques (y compris des filiales communes pleinement fonctionnelles). Des programmes d'armement réalisés en collaboration constituent désormais le meilleur moyen de faire face aux coûts prohibitifs d'approches purement nationales en matière d'élaboration et de production de grands systèmes d'armes complexes en Europe. Le plus gros projet européen dans le domaine de l'armement réalisé en collaboration est le programme Eurofighter 2000, auquel participent les principales entreprises aérospatiales du Royaume-Uni, de l'Allemagne, de l'Italie et de l'Espagne. Un autre exemple important est l'élaboration, au sein du consortium EUROFLAG, d'un avion de transport militaire européen utilisant des technologies nouvelles pour le 21^e siècle. Cinq pays participent actuellement au programme "Future Large Aircraft" (le futur gros porteur).

Les entreprises conjointes transnationales sont une autre forme de coopération industrielle qui s'est répandue dans le secteur de la défense européenne depuis les années 1980. À titre d'exemple d'alliance stratégique importante, on peut citer celle qu'ont conclue Aerospatiale et Daimler Benz Aerospace en vue du développement, de la fabrication et de la commercialisation d'hélicoptères (Eurocopter)⁵, et dans le domaine des missiles et des satellites, de la création prochaine de l'ESI (European Satellite Industry) et de l'EMI (European Missile Industry); ou la récente acquisition par Thomson de 25 % des parts d'Indra, fabricant espagnol de matériel électronique pour la défense.

Les entreprises communes sont, d'une façon générale, lancées par les entreprises, moyennant l'autorisation des gouvernements des pays d'origine des entreprises participantes. De telles actions conjointes sont certes efficaces pour combiner les capacités technologiques d'entreprises différentes, mais elles sont moins efficaces sur le plan des coûts de développement et de production et en ce qui concerne l'amélioration des performances opérationnelles globales des produits. La collaboration internationale avec les États-Unis ou d'autres pays tiers résultent généralement d'accords de compensation ("off-set" agreements) dans les contrats d'achat conclus avec des pays non producteurs.

Les possibilités offertes aux entreprises du secteur de la défense dans l'UE en matière de rationalisation et de consolidation par des fusions ou des ventes transnationales sont limitées par cinq facteurs au moins :

- La restructuration transnationale des industries liées à la défense présuppose la plupart du temps l'autorisation des gouvernements, qui ont tendance à la refuser lorsqu'ils estiment que la sécurité nationale d'approvisionnement en un matériel essentiel serait compromise par une rationalisation transnationale qui réduirait sensiblement la base industrielle nationale ou la spécialiserait à l'excès.
- Les relations entre l'Etat et les entreprises liées à la défense varient considérablement selon les États membres. Dans certains pays, l'Etat possède ou contrôle une partie importante de ce secteur, tandis que dans d'autres les liens sont plus lâches. Ces différences entravent toute intégration industrielle transnationale allant au-delà d'entreprises conjointes. Cette situation crée non seulement des distorsions au niveau des exportations, mais freine également le développement de politiques intra-européennes, en matière de coopération industrielle notamment.
- Les politiques des États membres en matière d'exportations d'armes, notamment les politiques dans le domaine du contrôle des exportations d'armes, varient énormément. L'intérêt d'une entreprise aux yeux d'éventuels partenaires pour une action réalisée en coopération dépend, entre autres, de sa capacité d'obtenir des licences d'exportations du gouvernement dont elle dépend.

⁵ Euromissile a été le premier arrangement important de ce type dans le secteur de la défense. Ce programme a été mis sur pied en 1972 par Aerospatiale et MBB (qui fait actuellement partie de Deutsche Aerospace).

- Un autre obstacle est constitué par les différences quant aux exigences nationales relatives au matériel militaire, notamment le calendrier des commandes et les concepts stratégiques pour lesquels le matériel est nécessaire. Seule une définition commune des besoins opérationnels ferait disparaître cet obstacle à une intégration industrielle des industries liées à la défense.
- Enfin, les structures juridiques transnationales nécessaires, telles que le statut de la société européenne, n'existent pas, et il manque aux consortiums transnationaux la reconnaissance de leur éligibilité à un financement au titre des budgets de recherche nationaux.

2.1.4 Les synergies technologiques civil-militaire :

Les actions de l'Union européenne pour faciliter l'intégration des activités industrielles liées à la défense devront prendre en compte non seulement la spécificité du secteur de l'armement, mais aussi ses liens de plus en plus étroits et nécessaires avec les secteurs civils (technologies, composants, produits et installations de production à double usage) afin d'encourager le développement de synergies technologiques et industrielles entre ces secteurs à l'échelle européenne.

Il a toujours été affirmé que la R&D militaire engendre des "retombées" économiques et industrielles sous la forme d'innovations rapides et peu coûteuses à l'avantage du secteur civil de l'économie. Depuis les années 1960, cependant, les rapports entre activités technologiques militaires et civiles se sont modifiés, et il semble que le mouvement se soit désormais inversé. Du fait que la R&D et la production militaire représentent une part de plus en plus faible des activités de haute technologie, les performances technologiques dépendent de plus en plus de l'aptitude des entreprises à gérer l'interface entre technologie civile et technologie militaire. Elles doivent s'efforcer d'intégrer davantage les matériels et les logiciels civils dans le matériel militaire, d'organiser des programmes de R&D autour de technologies à double usage, et de faire circuler connaissances et savoir-faire entre le monde civil et le monde militaire.

Les entreprises liées à la défense qui sont présentes aussi bien sur les marchés civils que sur les marchés militaires ont tout intérêt à exploiter les synergies entre le secteur civil et le secteur militaire, et ont un rôle important à jouer à cet égard. Elles sont de plus en plus nombreuses à le faire, et à jeter ainsi une passerelle entre leurs activités civiles et leurs activités militaires. Cependant, cette séparation constitue encore trop souvent un obstacle au renforcement des synergies parmi les entreprises qui ont conclu des alliances stratégiques au niveau européen pour leurs activités civiles mais pas encore pour leurs activités liées à la défense. Par ailleurs, les synergies interentreprises doivent être encouragées tant au niveau national qu'au niveau transnational.

Pendant plusieurs années, la promotion d'une approche "double usage" a été un des principaux objectifs des politiques américaines en matière d'achats de matériel militaire et

dans le domaine de la recherche. Il en est résulté une meilleure intégration des bases technologiques et industrielles militaires et civiles. Les efforts européens en matière de R&D militaire qui ne représentent qu'un tiers de ceux des États-Unis, diminuent, et ils sont comparativement plus dispersés. Pour préserver une base technologique européenne et une capacité de recherche européenne (en particulier les équipes de chercheurs) concurrentielles et suffisamment autonomes, il est donc essentiel non seulement d'améliorer l'efficacité des efforts de R&D militaire au niveau européen par une coopération plus systématique et une interdépendance accrue, mais aussi d'améliorer les synergies entre les secteurs civil et militaire pour rentabiliser au maximum les efforts de R&D civile.

Des actions sont entreprises, dans une mesure variable selon les États membres, pour promouvoir les synergies technologiques entre les activités civiles et les activités dans le domaine de la défense. Elles doivent être poursuivies et renforcées, notamment au niveau européen, afin d'optimiser l'utilisation globale des ressources de R&D et pour faciliter la restructuration ou la diversification des industries liées à la défense. Les activités qui ont trait à l'espace fournissent un bon exemple d'une telle convergence. Dans l'industrie aérospatiale, les applications militaires et civiles présentent, en effet, un nombre élevé de points communs. À cet égard, l'industrie américaine bénéficie depuis longtemps des retombées des programmes de défense qui lui servent de point de départ pour des applications commerciales. D'une grande importance pour l'Europe, les synergies souhaitables seront définies dans une prochaine communication sur l'espace.

2.2 Défis politiques et de sécurité

2.2.1 L'identité européenne de sécurité et de défense :

Les changements du contexte international et les perspectives stratégiques accompagnant la fin de la guerre froide imposent une révision des politiques de sécurité de tous les principaux acteurs. Un processus de modification des structures de défense a été engagé au niveau national et multilatéral. Ce processus devrait à terme assurer, entre autres, la meilleure utilisation des ressources destinées à la sécurité, en parallèle avec la réduction massive des budgets de défense.

La sécurité du continent européen dépend de la capacité des pays de l'Europe occidentale à constituer un pôle de stabilité et d'intégration. D'une part, la diffusion du bien être économique ainsi que l'admission progressive de tous les pays européens qui le souhaitent dans l'Union européenne sont des ingrédients essentiels d'une telle stabilité par l'intégration. D'autre part, les progrès de l'Union dans l'établissement d'une véritable politique étrangère et de sécurité commune constitue le second élément fondateur d'un tel pôle de stabilité. L'approfondissement de la construction européenne, y compris à terme en matière de défense, est donc une priorité. Une coopération renforcée en matière d'armement constitue un élément essentiel de la politique de défense. L'Union qui met en oeuvre une politique étrangère et de sécurité commune doit développer également une

politique en matière d'armement, et ce d'autant plus, que certains Etats membres figurent parmi les plus importants producteurs, exportateurs et acheteurs de produits liés à la défense.

Dans ce contexte, des outils communautaires, éventuellement adaptés, peuvent être utilisés à l'égard des activités industrielles liées à la défense; en particulier, cette adaptation pourra se faire à la lumière des exigences de sécurité et des lignes politiques à définir dans le cadre de la PESC.

Il est positif que la fin de la guerre froide ait permis de réduire les budgets de défense. La nécessité pour les industries liées à la défense de réduire substantiellement leurs activités a cependant, malgré les efforts de reconversion vers des activités civiles, eu des effets directs et importants sur le plan de la suppression d'emplois surtout dans certaines régions. Et, si les ajustements requis dans le cadre de restructurations ne sont pas mis en place, d'autres conséquences pourront se manifester à plus longue échéance en termes d'appauvrissement de la base productive et de la capacité d'innovation de l'industrie européenne.

La préservation et le renforcement d'une base industrielle et technologique compétitive et suffisamment autonome dont l'Europe a besoin pour la réalisation de sa politique commune de défense passe nécessairement par l'intégration des industries liées à la défense. Cette rationalisation permettra le développement de coopérations plus efficaces tant en ce qui concerne le développement que la production des matériels militaires. Les entreprises européennes deviendront d'autant plus performantes et compétitives si elles développent des synergies, coopérations, voire des restructurations à l'échelle du marché unique.

L'UE doit veiller au développement de sa propre base pour ce qui concerne les technologies et les produits essentiels à la défense européenne. Elle doit donc s'efforcer d'obtenir l'accès comparable et effectif aux marchés tiers, ce qui réduirait la dépendance à sens unique vis-à-vis de l'extérieur.

La réalisation d'un marché européen des produits liés à la défense devrait améliorer l'efficacité du secteur et, par conséquence, réduire les coûts pour les acheteurs. Les budgets gérés par les autorités de défense en seront donc bénéficiaires. Celles-ci devront cependant veiller à ce que le marché leur offre des produits répondant aux missions assignées aux forces armées.

Les européens devront de plus en plus développer leurs capacités opérationnelles pour faire face à la prévention et à la gestion des conflits. Telles que prévues par la Déclaration UEO de Petersberg de juin 1992, les missions de l'UEO sont, outre la contribution à la défense commune en conformité aux traités OTAN et UEO, le maintien et le rétablissement de la paix ainsi que les tâches liées aux évacuations et aux interventions humanitaires. Ces missions imposent aux organisations européennes et nationales de planifier et développer les équipements appropriés.

La construction d'une identité européenne de sécurité et de défense est un processus long qui a cependant déjà commencé. Grâce au TUE et la Déclaration UEO annexée au TUE il est devenu possible de prendre en compte au niveau européen les contraintes politiques et sécuritaires qui doivent caractériser toute action en matière d'industrie liée à la défense. A cet égard, il est important de noter que la PESC dispose d'ores et déjà d'un cadre et d'instruments pouvant contribuer à définir le contexte et les priorités de telles actions. L'UEO développe ses propres moyens dont l'objectif est de doter la défense européenne de capacités opérationnelles efficaces. Il est donc important d'assurer un certain parallélisme entre les travaux de l'UE et de l'UEO.

2.2.2 La Conférence intergouvernementale:

La Conférence intergouvernementale se réunira à partir de fin mars 1996 pour délibérer entre autres sur les développements des politiques de sécurité et de défense communes, y compris les aspects relatifs à l'armement. Il ne faut pas nécessairement attendre la mise en oeuvre des conclusions de la CIG pour réaliser des actions européennes dans le secteur de l'industrie de défense. Tout au contraire, les décisions de la CIG seront facilitées si le secteur fait déjà l'objet de coopérations parmi les acteurs industriels et d'actions spécifiques des pouvoirs publics au niveau européen. En effet, la CIG pourra plus facilement établir les moyens pour une politique européenne d'armement seulement si entre-temps une industrie performante et répondant aux besoins européens de sécurité a été maintenue, voire développée.

Sur la base du rapport Westendorp qui apparaît recueillir l'assentiment de nombreux Etats membres, il conviendra d'envisager les moyens d'encourager le développement de capacités opérationnelles européennes, de promouvoir une coopération européenne plus étroite dans le domaine des armements et d'assurer une cohérence plus grande des actions sur le plan militaire avec les aspects politiques, économiques ou militaires de la gestion de crise

3. Les acteurs et leurs moyens d'action

3.1 L'Union européenne : promouvoir les synergies entre ses différents moyens d'action

Le marché de l'armement présente des caractéristiques particulières concernant l'offre et la demande qui sont dictées par le rôle exclusif des pouvoirs publics dont la motivation repose en grande partie sur des impératifs de sécurité et de politique étrangère. Ceci implique que les questions ayant trait à l'armement puissent être traitées au sein des enceintes PESC de l'UE. Toutefois, la dimension économique des questions d'armement entraîne nécessairement une interaction avec le traité CE. Dans ce contexte il convient soit de partir des règles déjà en application dans le cadre notamment du marché unique européen pour élaborer des règles spécifiques au secteur "armement", soit d'appliquer les

règles existantes en intégrant toutefois pleinement la particularité du secteur. La réalisation d'un tel marché unique pour les produits d'armement créera, dans la perspective d'une définition à terme d'une politique de défense commune, des conditions d'interdépendance entre Etats membres en ce qui concerne l'approvisionnement de matériel de défense. La sécurité des approvisionnements de ces matériels entre Etats membres aux conditions du marché en sera de ce fait facilitée.

Si la création d'un marché européen des produits liés à la défense est réalisable grâce à l'utilisation des dispositions pertinentes du traité CE et du titre V du TUE, il faut aussi admettre qu'un marché européen unique implique qu'il ait son identité propre à l'égard des pays tiers. Cette identité propre serait assurée par la mise en place des dispositions spécifiques touchant à l'union douanière, à la politique commerciale ainsi qu'à l'accès aux marchés publics. Il importe en particulier de souligner que, en raison de l'identité propre de son marché de produits de défense, l'Union européenne serait mieux en mesure d'assurer que l'accès comparable et effectif de ses produits sur le marché des pays tiers puisse se réaliser dans des conditions d'accès effectif et comparable. A cet égard, une fois rétablies les conditions normales de l'Union douanière, le commerce transatlantique doit se développer sur la base d'une libéralisation réciproque avec l'objectif de renforcer la coopération transatlantique en matière d'armements, y inclus sur le plan de la limitation des exportations d'armes "inhumaines" (mines antipersonnelles). L'établissement d'une telle relation équilibrée implique aussi la mise en place de mécanismes permettant d'évaluer le volume des échanges ainsi que d'assurer que l'accès effectif et comparable aux marchés se réalise dans les faits lorsque nécessaire.

3.1.1 Instruments disponibles dans le cadre de la Communauté européenne:

Tout d'abord les instances communautaires disposent d'une gamme d'instruments touchant aux différents aspects des armements sous l'aspect industriel. Deuxièmement et surtout, le cadre communautaire offre la possibilité d'appliquer des règles contraignantes tenant compte de la spécificité du secteur, qui garantissent à tous les acteurs, sécurité juridique et équité de conditions sur l'ensemble du marché communautaire.

Vu l'importance de ces instruments, cette Communication met l'accent sur les moyens d'actions dont dispose la Communauté européenne qui peuvent être mis en application dans le court terme. Pour cette raison, une analyse plus détaillée des ces potentialités est faite au chapitre 4 ci-dessous, en prenant en compte la spécificité du secteur.

Cette prise en considération sera sans doute un élément très important pour que, contrairement à la pratique passée, les Etats membres n'interprètent plus de manière extensive les dérogations autorisées à l'article 223 du Traité CEE. En effet, l'article 223 du traité CE a jusqu'ici limité la valorisation du cadre communautaire en permettant la dérogation aux dispositions du traité pour la "production ou le commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre". Cette dérogation est circonscrite et conditionnelle puisque, aux termes de ce même article, les régimes nationaux en la matière doivent, d'une part, être "nécessaires à la protection des intérêts essentiels de la sécurité de l'Etat membre" et, d'autre part ne doivent pas "altérer les conditions de la concurrence dans le

marché commun en ce qui concerne les produits non destinés à des fins spécifiquement militaires". L'article 225 établit notamment les modalités pour le contrôle par la Cour de Justice des mesures nationales prises au titre de l'article 223. De plus, l'article 223 indique que les dérogations nationales peuvent être invoquées uniquement pour les produits figurant dans une liste à établir par le Conseil au cours de 1958 : adoptée par le Conseil le 15 avril 1958 cette liste n'a jamais été modifiée depuis lors. L'article 223 ne réserve donc pas une compétence exclusive générale aux Etats membres. Par contre, l'article 223 attribue aux Etats membres la faculté de déroger, aux conditions ci-dessus et sous contrôle judiciaire, aux disciplines du Traité.

Certains Etats membres ont toutefois jusqu'à maintenant interprété cet article d'une façon extensive et de manière divergente, ce qui accentua la fragmentation du marché européen de la défense. Des dérogations ont été appliquées sur une gamme plus large de produits sans faire référence à la liste de 1958. La Commission n'a jamais fait usage de sa capacité d'initiative pour modifier la liste des produits. De surcroît, un grand nombre d'Etats membres ont vu dans l'article 223 une émanation d'un principe général que tous les domaines ayant trait à la sécurité nationale ne relèvent pas des Traités. La Commission a toujours contesté cette approche et son attitude est maintenant confirmée par de récents arrêts de la Cour de Justice. La CJCE vient dans deux arrêts récents (affaires C-70 et 83/94) de se prononcer sur la compétence exclusive de la Communauté en vertu de l'article 113 au regard des biens à double usage. Elle déclare à cet égard en particulier qu'en raison de cette compétence exclusive des mesures nationales à caractère commercial ne sont admissibles qu'en vertu d'une habilitation spécifique par la CE et que la nature (stratégique) d'un produit ne saurait le faire échapper au champ d'application de la politique commerciale commune. Sur cette base l'article 11 du Règlement CEE 2603/69 portant établissement d'un régime commun d'exportation, permet à un Etat membre d'adopter des mesures nationales restrictives pour *"éviter le risque d'une perturbation grave des relations extérieures ou de la coexistence pacifique des peuples qui est susceptible d'affecter sa sécurité publique"*. De plus *"une mesure ayant pour effet d'empêcher ou de restreindre l'exportation de certains produits ne saurait être soustraite du domaine de la politique commerciale commune au motif qu'elle vise à atteindre des objectifs de politique étrangère et de sécurité"*.

3.1.2 Instruments disponibles dans le cadre de la PESC :

Le traité sur l'Union européenne a déterminé une situation nouvelle en établissant une politique étrangère et de sécurité commune (PESC) "qui inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'UE, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune". Le concept de sécurité est global. Il comprend donc aussi les questions qui touchent aux armements. Le Traité de Maastricht a simultanément introduit le concept d'intérêts importants communs aux Etats-membres. En particulier, l'Union met graduellement en oeuvre des actions communes dans les domaines où les Etats-membres ont des intérêts importants en commun.

Dans le domaine de la sécurité, l'identification de ces intérêts importants en commun a été faite en préparation de l'entrée en vigueur du TUE (voir les conclusions du Conseil européen de Copenhague sur le "travail préparatoire en matière de sécurité"). Cette notion d'intérêts communs de sécurité facilitera la détermination dans le cadre de la PESC des conditions pour la mise en oeuvre des actions nécessaires au secteur armement.

Les Chefs d'Etat et de Gouvernement dans la "Déclaration sur la non-prolifération et les exportations d'armes" adoptée par le Conseil Européen de juin 1991 et complétée en juin 1992 ont exprimé le souhait qu'à partir des critères d'exportation d'armes autour desquels les politiques d'exportation d'armes des Etats membres s'articulent, une approche commune menant à une harmonisation des politiques nationales en matière d'exportation d'armes soit rendue possible.

Lors du Conseil européen de Maastricht, ils avaient identifié les domaines qui, dans le cadre de la future politique étrangère et de sécurité commune, pouvaient faire l'objet d'actions communes. Parmi les domaines mentionnés, figurent les aspects économiques de la sécurité, notamment le contrôle du transfert de technologie militaire vers des pays tiers et le contrôle des exportations d'armes.

En 1995, l'UE a mis en oeuvre au titre de l'article J3 du TUE des actions communes, entre autres en matière d'extension du Traité de non prolifération et de mines antipersonnelles. En particulier, cette dernière, qui s'inspire de soucis humanitaires ainsi que de politique étrangère et de sécurité, comporte l'interdiction des exportations de mines à partir de l'Union.

L'acquis et la finalité de la PESC justifient donc que l'UE développe une politique et des actions qui, en utilisant de la manière la plus appropriée les instruments du cadre communautaire et ceux de la PESC, bénéficient aux industries liées à la défense.

L'Union européenne dispose d'un cadre institutionnel unique qui assure la cohérence et la continuité des actions menées en vue d'atteindre ses objectifs, tout en respectant et en développant l'acquis communautaire. L'Union veille, en particulier, à la cohérence de l'ensemble de son action extérieure dans le cadre de ses politiques en matière de relations extérieures, de sécurité, d'économie, de développement. Le Conseil et la Commission ont la responsabilité d'assurer cette cohérence. Ils assurent, chacun selon ses compétences, la mise en oeuvre de ces politiques (article C du traité sur l'Union européenne). Dans un espace économique sans frontières intérieures et avec des intérêts de sécurité communs, la cohérence impose aux institutions de l'Union de mettre en oeuvre des politiques qui combinent davantage les compétences des institutions au titre des différents piliers de l'Union.

3.2. Développer la coopération entre l'UEO et l' Union européenne:

3.2.1 Relations UE/UEO:

Dans la Déclaration relative à l'Union de l'Europe Occidentale, annexée au TUE, les Etats membres de l'Union de l'Europe occidentale conviennent de la nécessité de former une véritable identité européenne en matière de sécurité et de défense et d'assumer des responsabilités accrues en matière de défense. L'UEO est développée en tant que composante de défense de l'Union européenne et comme moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique.

Réunis à Bonn en décembre 1992, les ministres de la Défense des treize pays qui formaient alors le Groupe européen indépendant du Programme (GEIP), créée en 1976, ont décidé de transférer les fonctions de ce groupe à l'UEO, conformément aux objectifs fixés à Maastricht.

Le Groupe Armement de l'Europe Occidentale (GAEO), l'ex-GEIP regroupant 13 pays dont 2 non membres de l'UE a été ainsi créé et rattaché à l'UEO en tant qu'organe responsable de la coopération en matière d'armement au sein de l'UEO. L'ouverture des marchés nationaux de défense à la concurrence, le renforcement de la base technologique et industrielle européenne en matière de défense et la coopération en matière de recherche et de développement sont les objectifs poursuivis par le GAEO. Lors du Conseil de ministres de l'UEO qui a eu lieu à Noordwijk, le 14 novembre 1994, les ministres de la Défense des pays du GAEO ont noté la mise en place d'un secrétariat "Armement" au sein de l'UEO.

Il est vraisemblable qu'en développant son rôle opérationnel, l'UEO/GAEO entreprenne des activités dans des domaines où l'UE mène des actions sur la base de politiques communautaires. Les avantages de l'information mutuelle et d'une coopération accrue lorsque leurs activités couvrent les mêmes domaines sont évidents en terme d'efficacité, de coûts et de cohérence étant entendu que l'UE et l'UEO/GAEO ont des finalités politiques communes.

Une coopération accrue entre les institutions de l'UE et le GAEO serait facilitée par l'établissement de passerelles entre les institutions européennes qui traitent des marchés de défense. De telles synergies et passerelles pourraient être rapidement établies d'une façon pragmatique sur la base des dispositions du Traité de Rome ou du Titre V (en élargissant par exemple les arrangements existants entre l'UEO et la Commission en ce qui concerne les modalités de leur information et consultation).

3.2.2 L'Agence européenne de l'armement:

La déclaration sur l'UEO, annexée au TUE, prévoyait la coopération renforcée des Etats membres concernés en matière d'armements en vue de créer une Agence européenne d'armement. Les travaux préparatoires, malgré des importants progrès dans la définition

des tâches et du statut de l'Agence, ont mis en évidence que des divergences importantes subsistent toujours quant aux principes et priorités devant inspirer les activités de cette Agence.

La décision GAEO concernant l'établissement de l'Agence est donc reportée. Dans cette perspective, la Commission devrait examiner sa contribution éventuelle à l'établissement de cette Agence ainsi qu'à la définition de ses tâches et à la réalisation de ses activités.

Par ailleurs, la France et l'Allemagne ont décidé de mettre en place en 1996 une structure commune en matière d'armement, visant à rationaliser leur coopération et à contribuer à l'établissement d'une base industrielle et technologique performante et adaptée. Les ministres de ces deux Etats ont déclaré que cette démarche s'insère dans le processus d'établissement de la politique de sécurité commune prévue au traité de Maastricht et constitue notamment une étape utile vers la création de l'Agence européenne de l'armement.

En vertu des textes de Maastricht, l'UEO en tant que composante de défense de l'Union européenne formulera une politique de défense européenne commune et veillera à sa mise en oeuvre concrète en développant son propre rôle opérationnel. A cette fin, pour des raisons d'interopérabilité autant que pour des nécessités de coût, et aux fins de répondre à des objectifs/missions de sécurité communes, les besoins en équipement de ces forces sont appelés à devenir de plus en plus communs aux Etats participants à l'UEO. La définition par l'UEO des besoins opérationnels des forces européennes représentera un pas décisif pour la politique européenne de l'armement. En effet, à partir d'une demande largement commune d'armement par les Etats UEO, l'UE pourra mieux définir les règles régissant le marché intérieur, les importations et les approvisionnements, dès lors qu'il s'agit de matériel militaire. Ici aussi la coopération entre l'UE et l'UEO est essentielles.

4. Contribution des instruments et activités communautaires

4.1 Marché intérieur et base technologique

4.1.1 Marchés publics

La Commission est convaincue que les industries liées à la défense tireront des avantages considérables de l'application de procédures en matière de marchés publics s'inspirant largement de celles en vigueur pour les marchés civils dans l'UE. Elle reconnaît que le caractère spécifique du secteur de la défense, qui touche à des intérêts de sécurité nationale essentiels, qui peuvent varier selon les Etats-membres, peut nécessiter certains ajustements de ces procédures, qui sont fixées dans les directives communautaires sur les marchés publics. Toutefois, il importe d'appliquer aussi uniformément que possible les principes fondamentaux.

Le système communautaire actuel en ce qui concerne les marchés publics repose sur les grands principes suivants : non-discrimination et égalité de traitement, appels d'offres concurrentiels, procédures ouvertes et transparentes fondées sur des critères de sélection et d'octroi objectifs, voies de recours pour les fournisseurs lésés, mise en place d'autorités indépendantes chargées de l'application, dotées du pouvoir d'enquêter et habilitées à demander des mesures correctives.

Selon une étude effectuée en 1992 pour la Commission sur le coût de la non-Europe pour les marchés publics dans le domaine de la défense⁶. Les marchés publics d'armement dans l'UE se sont élevés à environ 65 à 70 milliards d'écus en 1990. Une amélioration de l'efficacité des marchés publics dans ce secteur pourrait permettre d'économiser entre 5 et 11 milliards d'écus par an, et l'on éviterait les importants doubles emplois en ce qui concerne les capacités industrielles dans le domaine des avions, des hélicoptères, des missiles, des chars et des navires de guerre.

Ces principes ont été développés par le Conseil dans six directives qui contiennent les dispositions détaillées relatives aux achats de marchandises, services et travaux publics par les pouvoirs publics et les services publics, et aux exigences minimales en ce qui concerne les recours judiciaires. Ces règles détaillées ne s'appliquent qu'à partir de certains seuils financiers. Il importe toutefois de faire remarquer que ces principes s'appliquent à tous les contrats, quel que soit leur montant. L'application d'un environnement juridique comparable au secteur de la défense permettrait aux États membres de profiter pleinement des avantages qu'offrent des procédures d'appels d'offres efficaces, en étant assuré que leurs partenaires appliquent les mêmes règles et sont soumis à la même discipline.

Bien que l'essentiel de la législation communautaire sur les marchés publics doive donc être appliqué aussi aux industries liées à la défense, certaines adaptations sont nécessaires pour prendre en compte la spécificité de ce secteur. Il faut, en particulier, assurer la confidentialité de certaines informations, notamment lorsqu'un Etat membre estime que leur divulgation peut être contraire à ses intérêts nationaux, et assurer les sources d'approvisionnement.

Les directives communautaires sur les marchés publics prévoient trois grands types de procédure d'achat : ouverte, restreinte, négociée. Les entités jouissant de droits exclusifs peuvent choisir entre ces trois procédures, mais les pouvoirs publics doivent normalement opter pour les procédures ouvertes, sauf si des raisons particulières justifient l'utilisation d'une des autres procédures. La Commission conçoit parfaitement que pour certains achats militaires dans des domaines strictement limités, les pouvoirs publics ne prennent en compte que les offres de certaines entreprises présélectionnées, parce qu'ils les considèrent, sur la base de critères objectifs, comme désireuses et capables d'assurer la confidentialité d'informations sensibles. Il faut évidemment empêcher que cette procédure de sélection soit utilisée comme un moyen détourné

⁶ En 1990, les marchés publics dans le domaine de la défense dans l'UE se sont élevés à environ 65 à 70 milliards d'écus, les dépenses au titre de l'article 223 étant estimées à 40 milliards d'écus.

d'éliminer arbitrairement certains fournisseurs.

Quant à la nécessité de maintenir des sources d'approvisionnement garanties, notamment en cas de tension internationale ou de guerre, la Commission pense que le système actuel offre suffisamment de possibilités de prendre en compte cet élément. En premier lieu, l'entité acheteuse peut choisir les fournisseurs en fonction de leur aptitude à assurer un approvisionnement quasiment en toutes circonstances. Par ailleurs, ils peuvent conclure des contrats multilatéraux, par exemple des contrats avec plusieurs fournisseurs pour un type de produit ou de service. Les fournisseurs sont alors classés selon un ordre hiérarchique : si le fournisseur n° 1 ne peut fournir le produit en cause dans un délai donné, on fait appel au fournisseur n° 2, et ainsi de suite.

Si un État membre estime que ses besoins peuvent être totalement satisfaits par une entreprise non communautaire qui fait l'offre présentant le meilleur rapport qualité/prix, la Communauté peut difficilement l'obliger à retenir une offre qui le satisferait moins pour la seule raison qu'elle émane d'un fournisseur communautaire. Cela ne veut évidemment pas dire que les fournisseurs non communautaires puissent réclamer à être reconnus comme fournisseurs potentiels. À ce stade, la Commission estime qu'il est préférable de n'appliquer ces droits qu'aux fournisseurs de la Communauté.

La Commission entend examiner plus avant ces idées, ainsi que celles qui pourraient lui être présentées, avec les autres institutions et les représentants des États membres, compte dûment tenu de la nécessité d'améliorer d'une manière dynamique la compétitivité des industries européennes liées à la défense. S'il en résulte des mesures législatives, il est évident qu'elles devront être obligatoires pour tous les États membres.

Cependant, pour permettre une certaine souplesse dans des cas exceptionnels touchant la sécurité nationale, ces mesures doivent prévoir une clause de sauvegarde. Cette clause pourrait être invoquée sous la condition que les autres États membres et la Commission soient immédiatement informés de toute décision d'un État membre de s'écarter des règles communes. Des justifications adéquates devraient alors être fournies.

4.1.2 Echanges intracommunautaires

Le marché intérieur ne constitue pas seulement un lieu d'échange propice à une plus grande compétitivité, mais offre un environnement qui permet une coopération plus étroite entre les industries européennes. En facilitant les échanges intracommunautaires, la réalisation du "marché européen de la défense" devrait faciliter tant la coopération que l'intégration de l'industrie européenne liée à la défense.

En ce qui concerne le cadre communautaire, l'ouverture progressive des frontières intra-européennes implique un minimum d'homogénéisation de la politique de concurrence et, à plus long terme, une harmonisation des procédures d'exportation. Cela suppose en outre que les contrôles exercés par les États sur les échanges intracommunautaires soient simplifiés et rationalisés dans la mesure du possible.

Dans le cadre de cet objectif, des instruments fondés sur la coopération administrative doivent être mis en place pour coordonner les méthodes de contrôle et assurer une meilleure transparence de leurs résultats.

La nécessité de simplifier les procédures de contrôle nationales relatives à la circulation des produits militaires s'impose encore davantage lorsque les échanges faisant l'objet de ces contrôles ont lieu dans le cadre d'accords de coopération industrielle. Cependant, le principe de reconnaissance mutuelle tel qu'il a été reconnu dans le cadre du traité CE pourrait, soit au niveau intergouvernemental, soit à l'initiative de la Commission, servir de base à l'établissement de spécifications techniques utilisées pour la fabrication de produits liés à la défense.

En définitive, les échanges intra-européens permettront non seulement d'éviter toute distorsion de concurrence, mais aussi de faciliter la coopération et l'intégration industrielles, tout en assurant les dispositions nécessaires à la sécurité d'approvisionnement des États membres.

4.1.3 Activités en matière de recherche et de développement technologique (RDT)

Bien qu'ils soient axés sur des objectifs civils, les programmes de recherche communautaires, tels que les activités de recherche civile au niveau national, concernent de plus en plus la base technologique du secteur de la défense. En effet :

- 1) il y a un chevauchement et une convergence des besoins technologiques des secteurs civils et de la défense dans toute une série de domaines (technologies à double usage),
- 2) les marchés civils jouent un rôle prépondérant dans le développement d'un nombre croissant de ces technologies à double usage.

Comme la compétitivité de l'industrie communautaire est un des objectifs prioritaires de la politique communautaire en matière de RDT, les programmes communautaires soutiennent la recherche dans une large gamme de domaines technologiques à double usage (technologies de production, matériaux avancés, technologies de l'information, technologies des communications, télématique, aéronautique, stockage et conversion de l'énergie, etc.).

On estime que les domaines technologiques possédant un potentiel sur le plan du double usage représentent environ un tiers (soit environ 1 milliard d'écus par an) du budget de recherche communautaire total. Il ne faut donc pas s'étonner de voir un certain nombre d'entreprises et d'organismes de recherche dont on sait qu'ils travaillent pour le secteur de la défense participer à des programmes communautaires, et certains États membres les encourager à le faire. Certaines de ces entreprises sont par ailleurs consultées dans le cadre des "task forces" créées par la Commission pour renforcer les liens entre la recherche et l'industrie (dans l'aéronautique, par exemple).

Les programmes de RDT communautaires peuvent contribuer à renforcer la base technologique des industries liées à la défense de plusieurs manières :

- 1) renforcement de l'infrastructure de recherche et de la base scientifique européenne globales;
- 2) soutien de projets de R&D destinés à conduire, après développement ultérieur, à des produits, à des procédés commerciaux, à des normes ou à une meilleure assurance de la qualité également exploitables par le secteur de la défense;
- 3) soutien de projets de R&D en matière de technologies génériques qui peuvent donner lieu, après développement ultérieur, à des applications spécifiques, soit civiles, soit militaires. Par ailleurs, les programmes communautaires peuvent également soutenir les activités de recherche d'organismes liés à la défense visant à développer des applications civiles à partir de leurs technologies militaires.

Eu égard à l'importance croissante de la coopération en R&D transeuropéenne tant civile que militaire, le moment est venu d'examiner comment et dans quelle mesure on peut promouvoir des synergies entre le secteur civil et le secteur de la défense au niveau européen en vue d'optimiser les efforts de R&D.

La Commission estime qu'il serait approprié d'engager les actions suivantes pour prendre en compte ces aspects, tout en maintenant l'orientation civile des programmes de recherche communautaires :

- créer des relations de coopération entre la CE et les programmes de recherche du GAEO pour éviter les doubles emplois, pour assurer la complémentarité et pour faciliter une utilisation optimale des résultats de la recherche;
- définir en coopération avec le GAEO et les entreprises les principaux domaines technologiques "double usage" dans lesquels les capacités européennes sont faibles ou insuffisamment autonomes, et doivent être renforcées;
- établir, sur la base de l'expérience et des connaissances que permettront d'acquérir les actions précitées, si, et dans quelle mesure, il importe de tenir compte de l'aspect "double usage" dans la préparation des futurs programmes communautaires (cinquième programme-cadre).

4.1.4 Harmonisation technique et normalisation

Au cours des dernières années, la normalisation, qui ne jouait qu'un rôle marginal, en est venue à être considérée comme un moyen important de réduire les coûts et de promouvoir la compétitivité industrielle en Europe. La normalisation est reconnue comme étant d'importance stratégique pour l'efficacité du marché intérieur.

Les politiques de normalisation communautaires concernent les industries liées à la défense dans des domaines fondamentaux tels que les technologies de l'information, les télécommunications, l'énergie, les lasers, les matériaux nouveaux, l'aérospatial, les systèmes d'assurance de la qualité et l'évaluation de la conformité. Dans beaucoup de ces domaines, la normalisation civile progresse plus rapidement que la normalisation purement militaire, et les normes civiles sont plus largement utilisées dans les marchés publics d'armements.

En conséquence, un des principaux objectifs de la politique communautaire pour les industries liées à la défense devrait être d'assurer une convergence accrue de la normalisation civile et militaire, afin d'obtenir les avantages économiques les plus grands et de réduire le plus possible les doubles emplois et le gaspillage d'un savoir-faire technique précieux.

Une utilisation accrue par les militaires des mécanismes de normalisation existants et de l'accréditation des entreprises tant au niveau international qu'au niveau européen présenterait le triple avantage de faire baisser les coûts du matériel militaire, de renforcer la concurrence du côté de l'offre et, dans certains cas, d'accélérer l'adoption de normes.

Même si les perspectives en matière d'utilisation de normes civiles resteront limitées, voire inexistantes, dans certains domaines sensibles sur le plan de la sécurité, tels que les armes, la normalisation peut fournir, dans d'autres domaines, une base commune à partir de laquelle les militaires pourraient, le cas échéant, ajouter des spécifications sortant du cadre de la normalisation. Pour des raisons d'efficacité industrielle et d'économies budgétaires, il faut éviter tout chevauchement inutile entre les travaux de normalisation civils et militaires.

La Commission estime que les mesures suivantes pourraient être utiles pour promouvoir la convergence des activités civiles et militaires dans ce domaine :

- conclusion d'accords de coopération entre les organismes de normalisation européens et les experts en normalisation de l'OTAN, afin d'identifier les domaines d'intérêt commun où les efforts se chevauchent éventuellement par l'élaboration d'un rapport commun;
- identification par les autorités responsables de la défense dans l'UE des travaux de normalisation déjà prévus dans le domaine civil qui pourraient intéresser les militaires, la Communauté pouvant apporter son soutien, le cas échéant, par la voie de mandats de normalisation;
- mise sur pied d'un système d'échange d'informations régulier entre l'OTAN et les organismes de normalisation européens, afin de réduire le plus possible le risque de double emploi à l'avenir.

À titre d'exemple d'initiatives qui ont déjà été prises, on peut citer les développements dans le domaine des CALS (Continuous Acquisition and Life Cycle Support), dans lequel une coopération entre les structures civiles et militaires va bientôt être mise en oeuvre.

De plus, l'OTAN a manifesté un certain intérêt pour la création d'un nouvel organisme de normalisation.

Des discussions ont eu lieu récemment entre la Commission européenne et l'industrie aéronautique européenne afin de mieux intégrer les normes militaires et civiles.

Ces initiatives n'auront aucun effet sur l'engagement qu'a pris la Communauté d'assurer que la normalisation européenne soit fondée, dans la mesure du possible, sur des normes internationales.

4.1.5 Politique en matière de concurrence

Devant l'émergence d'un marché des armements communautaires suite à la mise en oeuvre de programmes de défense communs, d'alliances européennes et d'une vaste restructuration, la politique de concurrence communautaire a un rôle important à jouer. Grâce au cadre clair qu'elle fournit et à l'accélération des décisions qu'elle autorise, elle permettra en effet de faciliter les mouvements de concentration et les coopérations entre entreprises qui ne remettent pas en cause la concurrence. En outre, un contrôle rigoureux des aides d'Etat permettra d'opérer une distinction entre les aides nécessaires à la restructuration, parce qu'elles accélèrent le changement, encouragent la recherche, le développement et l'innovation et atténuent les conséquences sociales des réorganisations, et les aides défensives que certains États membres pourraient être tentés d'utiliser afin d'éviter les changements structurels nécessaires et faire supporter par d'autres États membres les coûts de l'adaptation, en termes de production et d'emplois. Le contrôle des aides devrait aussi permettre de s'assurer, mieux que ce n'est le cas actuellement, que les aides octroyées aux industries liées à la défense ne sont pas non plus utilisées par certaines entreprises pour subventionner des productions civiles.

Dans un secteur tel que celui des industries liées à la défense, l'introduction d'une concurrence réelle devrait donc se traduire par des gains de productivité considérables, sous la forme d'une diminution des coûts et d'une innovation accrue, qui ne peuvent qu'améliorer les capacités exportatrices de ces industries.

La Commission estime que les fondements juridiques de la politique de concurrence communautaire pourraient fournir un cadre adéquat pour traiter les questions de concurrence relatives aux industries liées à la défense.

Cependant, dans l'application du droit de la concurrence à ce secteur, il faut tenir compte de sa spécificité, et veiller à la compatibilité avec les objectifs des autres politiques communautaires. Il faut également prendre en compte les informations et les observations des ministères de la Défense des États membres, en leur qualité de principaux clients des industries liées à la défense, et permettre aux États membres concernés de prendre les mesures appropriées pour assurer la protection de la sécurité publique, en plus des mesures que pourrait prendre la Commission pour maintenir et

développer une concurrence effective. L'application de la politique de concurrence au secteur de l'armement doit être progressive, notamment en ce qui concerne les aides d'État, les accords et les pratiques concertées. Jusqu'à présent, la Commission a en effet toujours appliqué une approche prudente dans l'exercice de ses compétences dans ce domaine.

Enfin, dans l'application de la politique de concurrence aux industries liées à la défense, la Commission prendra évidemment en considération la manière dont les gouvernements de pays tiers qui fabriquent des armes conçoivent et appliquent un droit de la concurrence à leur propre industrie.

Jusqu'à présent, la Commission a approuvé les concentrations notifiées (voir tableau en annexe) selon les modalités suivantes :

- À l'heure actuelle, les marchés géographiques des produits et des services dans les secteurs liés à la défense ont tendance à rester nationaux lorsqu'il existe un fournisseur national, car les ministères de la Défense continuent à préférer très nettement les fournisseurs nationaux. Cependant, lorsqu'il n'y a pas de fournisseur national, les fournisseurs de produits et de services dans le domaine de la défense se font concurrence au niveau mondial, compte tenu d'autres entraves, telles que des restrictions à l'exportation et des préférences nationales. En conséquence, les entreprises européennes travaillant pour la défense ne risquent guère d'acquérir des positions dominantes au niveau mondial, eu égard au poids de la concurrence américaine sur ces marchés. De même, lorsque le marché géographique est national, l'entreprise jouissant d'une position dominante peut difficilement en abuser, il n'y a pas de parts de marché supplémentaires, sauf lorsque les fusions concernent deux fournisseurs nationaux.
- Dans l'évaluation de la position concurrentielle sur le marché d'une entreprise travaillant pour la défense, il importe de tenir compte de la position avantageuse dont jouissent ses principaux clients, à savoir les ministères de la Défense nationale concernés. D'une manière générale, les besoins opérationnels et les spécifications techniques des équipements militaires sont fixés par les ministères de la Défense. En outre, suite à la réduction des dépenses militaires, les ministères de la Défense ont tendance à demander un matériel technologiquement plus évolué, exigeant moins de main d'oeuvre et d'un coût global plus faible. De plus, ils ne sont guère disposés à assumer les risques associés à la R&D.
- La Commission a pris en considération les points de vue présentés par les ministères de la Défense concernés comme des éléments utiles dans l'évaluation des opérations de concentration

La mesure dans laquelle il existe un marché commun des équipements militaires est un facteur crucial pour évaluer les effets de la politique de contrôle des concentrations sur les conditions de la concurrence. Tant qu'il existe des marchés nationaux, toute concentration risque d'aggraver les inefficacités liées à la situation de monopole des

entreprises du secteur, et qui peuvent s'étendre aux secteurs civils. En revanche, si l'unification du marché du matériel militaire progresse, et pour autant que les conditions de la concurrence soient maintenues, la consolidation industrielle peut renforcer la compétitivité européenne sur le marché mondial.

Enfin, le règlement sur les concentrations autorise les États membres à prendre les mesures nécessaires pour protéger la sécurité publique⁷. Cette disposition, qui confirme la faculté des États membres d'interdire une concentration ou d'introduire des conditions et des exigences supplémentaires compatibles avec le droit communautaire, a été utilisée une fois par un État membre⁸.

En ce qui concerne les accords et les aides d'États, la Commission a toujours approuvé les opérations notifiées. Elle reconnaît que des programmes de coopération sont nécessaires dans le domaine de la défense, eu égard à l'ampleur de certains projets, qui exigent un financement important et des compétences multiples. Quand un financement de R&D militaire par les États membres est nécessaire, la Commission tient compte des particularités du secteur de la défense, notamment une production caractérisée par une base technologique très développée, des coûts élevés et un cycle de développement très long, qui, dans une large mesure, exigent un financement public. En ce qui concerne les aides octroyées pour sauver et restructurer des entreprises en difficulté, il importe de tenir le plus grand compte de leurs conséquences sur la politique sociale et régionale.

4.1.6 Les Fonds structurels

Une étude réalisée en 1992 pour la Commission sur l'impact économique et social des réductions des dépenses de défense nationale et des forces militaires sur les différentes régions de la Communauté a montré qu'environ la moitié des régions où sont concentrées des activités liées à la défense ne font pas partie des régions éligibles à une aide au titre des instruments des Fonds structurels (régions de l'objectif 1, 2 ou 5 b). Suite à la révision des règlements relatifs aux Fonds structurels en 1993, un certain nombre de ces régions (situées au Royaume-Uni, en France et en Italie) ont été intégrées dans les régions de l'objectif 2. En conséquence, plus de la moitié des zones dépendant de la défense sont situées désormais dans des zones d'aide. Il importe néanmoins remarquer que même dans les zones d'aide, une aide au titre des Fonds structurels ne peut être octroyée pour des investissements dans le secteur de la défense lui-même. Le rôle des Fonds structurels se limite donc à fournir une aide au développement économique général (y compris une aide à la reconversion) par l'intermédiaire des cadres communautaires d'appui existant dans les régions assistées, et de l'initiative KONVER.

Dans ce contexte, l'objectif 4 du Fonds social européen et l'initiative communautaire associée ADAPT ont établi une approche horizontale (sans référence a priori à des industries ou secteurs spécifiques) relative aux changements structurels et à ses effets sur l'emploi. Dans certaines circonstances, une assistance est disponible pour des mesures

⁷ Voir article 21, paragraphe 3, du règlement.

⁸ Voir point 321 du XXIII^e rapport sur la politique de concurrence.

visant à aider la requalification des employés menacés de chômage en raison des changements industriels et des changements dans le système de production (en particulier, petites et moyennes entreprises). L'accent est particulièrement mis sur l'anticipation des tendances du marché du travail, de l'amélioration des qualifications et des opportunités d'emplois pour les travailleurs concernés.

En réponse aux demandes du Parlement européen, la Commission a adopté Perifra I (1991) et Perifra II (1992). Ces mesures spéciales comprenaient une assistance à des projets de démonstration pouvant servir de modèle pour la conversion d'installations militaires. Conformément à la position du Parlement européen, l'initiative communautaire KONVER a été adoptée en 1993 en vue d'assister les régions fragilisées par le déclin des activités et des installations militaires. Le programme annuel introduit en 1993 a été prolongé sur une base multi-annuelle jusqu'à la fin 1997. KONVER vise à fournir une assistance en vue de la diversification économique des zones très dépendantes vis-à-vis de la défense, en encourageant le développement d'activités économiquement viables non liées à la défense.

Les zones éligibles peuvent être situées n'importe où dans l'Union, mais au moins 50 % du budget KONVER pour 1994-1997 doit être dépensé dans des régions bénéficiant d'une aide au titre du FEDER (objectif 1, 2 ou 5 b). Les zones éligibles sont de petites régions dans lesquelles les pertes d'emplois effectives ou annoncées dans le domaine de la défense représentent au total plus mille unités depuis 1990. D'autres régions très dépendantes des commandes militaires peuvent être également considérées comme régions éligibles eu égard au chômage élevé dont elles souffrent, aux mauvaises conditions environnementales qu'elles connaissent ou à leur isolement ou éloignement. Toute une gamme de mesures de reconversion, notamment le financement d'investissements aussi bien tangibles qu'intangibles dans d'autres activités économiques, la modernisation de l'infrastructure en rapport avec la stratégie de reconversion économique de la zone concernée, et les mesures en faveur de l'environnement et du tourisme peuvent être financés par KONVER. Le budget pour ce programme était de 130 millions d'écus en 1993, et 500 millions d'écus sont prévus pour la période 1994-1997. Une réserve de 245 millions d'écus destinée à favoriser l'innovation et le développement de technologies non polluantes, et à soutenir les PME a été accordée le 4 octobre 1995 pour KONVER, qui, par ailleurs, a été prolongé jusqu'à fin 1999. Des prêts peuvent également être demandés à la Banque européenne d'investissement.

La possibilité et les modalités d'un financement à partir d'autres sources communautaires pourraient également être examinées à la lumière des priorités de la politique en matière d'armements.

4.2 La dimension externe

4.2.1 Politique en matière d'exportations

Au sein de l'Union européenne, les politiques nationales en matière d'exportations d'armes ont toujours considérablement divergé. Cela va d'une interdiction quasi totale à une approche volontariste partant du principe que les exportations d'armes sont vitales non seulement pour des raisons stratégiques et politiques, mais aussi pour réduire les coûts unitaires et maintenir, au niveau national, une large base industrielle et technologique dans le domaine de la défense. En outre, c'est traditionnellement au niveau national, à la lumière de considérations de politique étrangère, qu'étaient évalués les risques inhérents à l'exportation d'armes vers certaines destinations.

Les différences entre les États membres qui en ont découlé sont lourdes de conséquences : les préoccupations des uns vis-à-vis d'attitudes trop restrictives ou trop libérales des autres quant aux exportations d'armes en général, ou quant à certaines destinations, n'ont pas favorisé la coopération ni l'intégration industrielle intra-européenne. Ces différences ont donc également entravé l'élaboration des politiques intra-européennes. En conséquence, l'application de politiques communes dans l'Union européenne en vue d'affermir la base industrielle des industries liées à la défense doit être complétée par une harmonisation des politiques nationales en matière d'exportation et des systèmes de contrôle des exportations.

Le Conseil européen a fait un premier pas vers une approche commune dans le domaine des exportations d'armes en adoptant en juin 1991, à Luxembourg, et en juin 1992, à Lisbonne (voir annexe), huit critères permettant aux États membres de décider d'octroyer ou non une licence pour une exportation spécifique. Les États membres échangent des informations sur l'application concrète de ces critères afin d'en harmoniser l'interprétation.

Compte tenu des difficultés à développer une base commune pour l'harmonisation des politiques en matière d'exportations d'armes, un processus graduel devrait être recherché comprenant une approche en deux étapes.

Dans une première étape, il s'agirait de poursuivre l'échange régulier d'informations entre États membres en ce qui concerne les exportations d'armes (type et quantité du matériel exporté, destination, utilisation finale). Dans le cas des programmes de coopération, qu'il importe d'encourager, on pourrait aller de l'avant sur la base de l'expérience acquise, c'est-à-dire en appliquant les principes selon lesquels s'appliquent les règles en matière d'exportation du pays où est établi le contractant principal.

Dans une deuxième étape, on devrait s'orienter vers la mise en place d'un système opérationnel visant à éliminer les distorsions dans les différents traitements nationaux. La conception d'un tel système devrait prendre en compte, pour qu'il devienne efficace, les principes, les modalités, les champs d'applications ainsi que les éventuels besoins d'amélioration fondés sur l'expérience acquise lors de la mise en place du régime de contrôle à l'exportation des biens et technologies à double usage (voir ci-dessous).

4.2.2 Contrôle des exportations de produits et technologies à double usage

Après avoir discuté pendant deux ans de façon approfondie une proposition de la Commission, le Conseil a accepté de créer un système de contrôle des exportations communautaires pour résoudre un des plus graves problèmes qui entravent la réalisation du marché intérieur, à savoir le problème du contrôle des échanges intracommunautaires de produits à double usage. Ce système repose sur deux instruments juridiques : un règlement fondé sur l'article 113 du Traité⁹, et une action commune dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune¹⁰, qui constituent ensemble un système intégré. Les deux textes ont été adoptés officiellement par le Conseil le 19 décembre 1994. Ils sont applicables à partir du 1er juillet 1995.

Le système intégré vise à assurer que des contrôles efficaces fondés sur des normes communes soient appliqués par tous les États membres aux exportations de produits contrôlés à partir de la Communauté.

Ce système comprend les deux éléments principaux suivants :

- une liste commune des produits et technologies à double usage dont les exportations sont soumises à un contrôle dans tous les États membres; ainsi qu'une liste de destinations;
- des critères communs que tous les États membres doivent appliquer lorsqu'il s'agit d'autoriser ou d'interdire des exportations à partir de la Communauté.

Ce système est en partie le résultat des efforts entrepris par la communauté internationale pour renforcer et coordonner le contrôle à l'exportation des produits sensibles. En décembre 1995 notamment, 28 pays, parmi lesquels tous les États membres de l'UE, sont convenus de mettre en œuvre l'arrangement dit "de Wassenaar" qui succède au COCOM en ce qui concerne le contrôle des exportations d'armes et de biens à double-usage. Il existe, à l'évidence, des liens entre cet arrangement et le système de l'UE, qui, quant à elle, envisagera une adaptation de la liste commune de l'UE de biens à double-usage.

Dans un secteur aussi sensible et complexe, où sont concernés le marché intérieur, les échanges, la politique étrangère et la sécurité, le système commun de contrôle ne peut pas être appliqué du jour au lendemain. Une période de transition a donc été envisagée pour assurer le bon fonctionnement du système. Elle sera mise à profit pour renforcer, le cas échéant, les systèmes de contrôle des États membres, et pour renforcer la coopération administrative entre les autorités compétentes.

⁹ Règlement (CE) n° 3381/94 du Conseil, du 19 décembre 1994, instituant un régime communautaire de contrôle des exportations de biens à double usage, modifié par le règlement (CE) n° 837/95 du Conseil, du 10 avril 1995 (JO n° L 367 du 31.12.1994 et JO n° L 90 du 21.4.1995).

¹⁰ Décision du Conseil 94/942/PESC, du 19 décembre 1994, relative à l'action commune, adoptée par le Conseil sur la base de l'article J.3 du traité sur l'Union européenne, concernant le contrôle des exportations de biens à double usage, modifiée par la décision du Conseil 95/127/PESC du 10 avril 1995, et par la décision du Conseil 95/128/PESC du 10 avril 1995 (JO n° L 367 du 31.12.1994 et JO n° L 90 du 21.4.1995).

Le nouveau système fournit une identification claire (avec une liste commune) des produits et technologies à double usage et servira de base pour la réduction, et, à terme, l'élimination, des différences entre les politiques des États membres. Le fait qu'une licence d'exportation délivrée par un Etat membre est actuellement valable pour toute l'Union facilite les projets d'exportations communes entre des entreprises établies dans la Communauté.

La création d'un régime commun pour le contrôle des exportations de produits à double usage constitue une importante amélioration du cadre réglementaire pour les industries européennes liées à la défense, qui facilitera les adaptations structurelles, et donc améliorera la compétitivité des entreprises. Le système dans son ensemble doit donc être mis en oeuvre d'une façon efficace. Quand la Commission fera de nouvelles propositions, elle tiendra compte du jugement rendu par la Cour européenne de justice dans l'arrêt C-83/94 établissant que les produits à double usage entrent dans le champ d'application de la politique commerciale commune définie par l'article 113.

4.2.3 Droits à l'importation frappant le matériel militaire

Le tarif douanier commun prévoit l'application de droits de douane pour la plupart des équipements militaires ou à double usage (civil et militaire) importés de pays tiers. Seuls certains produits bénéficient d'exemptions spécifiques, à la suite, généralement, de négociations dans le cadre du GATT. Des exonérations particulières ont également été accordées dans le cadre d'accords préférentiels avec certains pays tiers, notamment les pays de l'AELE. Les autres équipements militaires, ainsi que les produits à double usage, sont cependant passibles en principe de droits de douane, même si leur niveau a considérablement baissé au fil de négociations commerciales multilatérales.

C'est dans ce contexte que la Commission a soumis au Conseil, en 1988, une proposition de règlement relatif aux suspensions temporaires de droits de douane portant sur certains armements et équipements militaires¹¹. Il s'agissait d'apporter une réponse communautaire uniforme aux exigences nationales en matière de marchés publics de matériel militaire, dont il a découlé que certains États membres octroient unilatéralement des exonérations de droits de douane. Comme à l'époque, la Commission estime que c'est à la Communauté, et à elle seule, de définir les régimes tarifaires applicables aux produits importés, fussent-ils militaires ou à double usage, et qu'en conséquence, l'article 28 constitue la seule base juridique valable pour octroyer des suspensions autonomes. À cet égard, l'existence d'approches nationales divergentes, d'ailleurs non fondées en droit communautaire, est incompatible avec les principes mêmes de l'Union douanière et du marché intérieur.

La portée de la proposition de règlement a été définie dans le souci d'établir un équilibre entre le désir de faciliter aux forces armées l'accès aux équipements technologiquement les plus avancés, et la nécessité de prendre en compte les intérêts de l'industrie de

¹¹ COM(88) 502 final (JO n° C 265 du 12.10.1988, p. 9).

l'armement communautaire. Elle s'étend dès lors aux équipements militaires "par nature", et à leurs composants. Au cours de discussions au Conseil, plusieurs États membres ont demandé que la liste soit étendue à certains équipements. À cette fin, il faudrait nécessairement non seulement vérifier que les importations en franchise de ces équipements à double usage ne sont pas aptes à fausser l'équilibre que l'on s'efforce de créer, mais aussi définir la notion d'"utilisation militaire" en ce qui les concerne.

Ces discussions pourraient être relancées dans le cadre global défini par la présente communication, en vue d'établir une liste de produits exonérés des droits de douane qui soit le mieux adaptée possible aux différents objectifs d'une politique européenne dans le domaine de la défense. Cela contribuera aussi, comme le propose la Commission depuis 1988, à résoudre les difficultés en suspens mentionnées plus haut.

4.2.4 Politique commerciale

La création d'un marché européen du matériel militaire, dans la mesure où elle se traduirait par une autosuffisance accrue dans différents segments du marché, peut avoir des retombées considérables sur les relations avec les pays tiers, notamment les États-Unis, principal pays tiers fournisseur d'armes des États membres de l'Union européenne.

L'exploitation de la dimension communautaire dans les marchés publics dans le domaine de la défense n'implique pas une ouverture unilatérale, au niveau communautaire, du marché des armements aux fournisseurs établis dans des pays tiers.

En raison d'exceptions dans le système d'échanges commerciaux multilatéraux, notamment l'accord relatif aux marchés publics conclu dans le cadre de l'OMC, la passation concurrentielle des marchés ne concerne pas encore les transactions effectuées par nos partenaires commerciaux concernant le matériel lié à la défense. Chaque État membre reste entièrement libre quant à la suite à donner aux offres émanant d'entreprises non communautaires.

Des négociations devraient être engagées afin d'établir, dans le secteur de l'armement, les conditions dans lesquelles les fournisseurs de pays tiers pourraient jouir, en matière de marchés publics et d'accès à d'autres marchés, des mêmes droits que les fournisseurs communautaires moyennant pour ceux-ci un accès comparable et effectif aux marchés de ces pays, le respect des intérêts de sécurité de chacun.

Conclusions

La Commission constate que les questions relatives à la production et à la commercialisation des armes sont liées à des considérations de défense et de politique étrangère des États membres, et à l'état de développement d'une identité européenne en matière de sécurité et de défense. Par ailleurs, la compétitivité des industries européennes liées à la défense constitue aussi une condition préalable de la naissance d'une identité européenne en matière de sécurité et de défense.

L'état de santé des industries liées à la défense exige donc une prise de conscience urgente, qui, si elle n'est pas suivie d'actions concrètes, risque d'aggraver la situation de l'emploi en entraînant des pertes massives et de conduire à la disparition de compétences technologiques qui auront des retombées graves dans le domaine civil.

Beaucoup de questions, notamment du côté de la demande (par exemple par l'harmonisation des besoins opérationnels) ne peuvent être traitées que dans le cadre de l'élaboration de l'identité européenne de sécurité et de défense. A court terme, la PESC offre cependant des mécanismes et des procédures qui peuvent faciliter la mise en oeuvre d'actions urgentes.

Beaucoup d'autres questions, notamment celles qui ont un impact sur la compétitivité des entreprises, peuvent trouver une réponse dans le cadre de la Communauté européenne.

Il existe déjà une gamme cohérente d'instruments communautaires pour la création de marchés unifiés et assurer la compétitivité des entreprises. Dans la mise en oeuvre des instruments actuels, il peut être tenu compte d'une façon adéquate de la spécificité des industries liées à la défense.

Les actions proposées dans le présent document pourraient être complétées utilement par des mesures dans le cadre de l'Union de l'Europe occidentale, notamment la mise sur pied de l'Agence européenne des armements visée dans la déclaration de l'UEO du 10 décembre 1991.

Le Conseil est invité à se prononcer sur la présente analyse, et sur les suggestions qu'elle contient quant à la contribution des outils communautaires.

La Commission envisage de prendre, à la lumière des travaux du Conseil, les initiatives nécessaires sous la forme de propositions spécifiques ou d'autres mesures.

ANNEXES

Tableau 1* : Dépenses militaires en prix constants, entre 1985 et 1994

Les chiffres représentent des millions de dollars américains, aux prix et aux taux de change de 1990

| | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
|-------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| <i>Amérique du Nord</i> | | | | | | | | | | |
| Canada | 11 014 | 11 233 | 11 488 | 11 631 | 11 536 | 11 547 | 10 413 | 10 482 | 10 433 | 10 151 |
| États-Unis | 313 307 | 335 048 | 331 215 | 323 860 | 320 427 | 306 170 | 268 994 | 284 116 | 269 111 | 252 358 |
| <i>Europe</i> | | | | | | | | | | |
| Belgique | 4 789 | 4 984 | 5 017 | 4 806 | 4 732 | 4 644 | 4 579 | 3 760 | 3 571 | 3 549 |
| Danemark | 2 613 | 2 520 | 2 662 | 2 714 | 2 648 | 2 650 | 2 697 | 2 648 | 2 653 | 2 608 |
| France | 39 918 | 41 081 | 42 284 | 42 243 | 42 793 | 42 589 | 42 875 | 41 502 | 41 052 | 41 235 |
| Allemagne | 38 824 | 39 889 | 40 570 | 40 242 | 40 146 | 42 320 | 39 216 | 37 697 | 33 486 | 31 258 |
| Grèce | 4 524 | 3 861 | 3 856 | 4 078 | 3 819 | 3 863 | 3 663 | 3 808 | 3 716 | 3 778 |
| Italie | 19 538 | 20 187 | 22 699 | 24 113 | 24 304 | 23 376 | 23 706 | 23 004 | 23 187 | 23 492 |
| Luxembourg | 74 | 78 | 89 | 101 | 93 | 97 | 107 | 111 | 102 | 110 |
| Pays-Bas | 7 350 | 7 461 | 7 598 | 7 561 | 7 636 | 7 421 | 7 161 | 7 088 | 6 548 | 6 263 |
| Norvège | 3 339 | 3 234 | 3 442 | 3 279 | 3 369 | 3 395 | 3 293 | 3 569 | 3 385 | 3 523 |
| Portugal | 1 336 | 1 504 | 1 563 | 1 738 | 1 824 | 1 875 | 1 925 | 1 977 | 1 914 | 1 948 |
| Espagne | 9 058 | 8 827 | 9 995 | 9 345 | 9 668 | 9 053 | 8 775 | 8 113 | 8 823 | 8 141 |
| Turquie | 4 011 | 4 532 | 4 316 | 3 802 | 4 398 | 5 315 | 5 463 | 5 747 | 6 355 | 6 173 |
| Royaume-Uni | 43 549 | 42 867 | 42 561 | 40 646 | 40 792 | 39 776 | 41 087 | 37 141 | 36 312 | 35 055 |
| Autriche | 1 644 | 1 726 | 1 612 | 1 546 | 1 622 | 1 542 | 1 550 | 1 507 | 1 502 | 1 513 |
| Finlande | 1 826 | 1 975 | 1 989 | 2 085 | 2 058 | 2 116 | 2 447 | 2 499 | 2 356 | 2 167 |
| Irlande | 556 | 571 | 533 | 530 | 525 | 596 | 623 | 617 | 592 | 613 |
| Suède | 5 234 | 5 387 | 5 499 | 5 573 | 5 762 | 5 909 | 5 540 | 5 392 | 5 273 | 5 260 |
| CE | 180 833 | 182 921 | 188 527 | 187 321 | 188 422 | 187 827 | 185 951 | 176 856 | 171 087 | 173 163 |

Note : Ces chiffres sont fondés sur les données contenues dans les séries en monnaies locales, ramenées aux prix de 1990 et converties en dollars aux taux de change moyens pour la période de 1990. Les indices de prix à la consommation locaux ont été prélevés dans la mesure du possible dans les statistiques financières internationales (IFS) (Fonds monétaire international, Washington, DC). Pour l'année la plus récente, l'IPC est une estimation basée sur les 6 à 10 premiers mois de l'année. Les taux de change moyens pour la période proviennent, dans la mesure du possible, des IFS.

* SIPRI "Yearbook 1995", p. 440 et 441.

Tableau 2 : Achats d'armements majeurs au cours de la période 1983-1992

Les chiffres expriment des millions de dollars américains, en prix constants (1991)

| | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 |
|-------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|
| <i>Amérique du Nord</i> | | | | | | | | | | |
| Canada | 2 100 | 2 350 | 2 226 | 2 355 | 2 568 | 2 521 | 2 313 | 2 129 | 2 020 | 2 053 |
| États-Unis | 68 635 | 76 442 | 83 997 | 90 105 | 91 461 | 84 956 | 84 271 | 79 337 | 74 757 | 66 140 |
| <i>Europe</i> | | | | | | | | | | |
| Belgique | 705 | 646 | 615 | 650 | 664 | 583 | 474 | 371 | 379 | 322 |
| Danemark | 448 | 416 | 357 | 349 | 393 | 387 | 344 | 391 | 422 | 430 |
| France | 9 613 | 9 491 | 9 888 | 10 305 | 11 235 | 11 057 | 11 347 | 10 615 | 10 077 | 9 869 |
| Allemagne | 7 884 | 7 805 | 7 825 | 8 191 | 8 218 | 7 826 | 7 685 | 7 545 | 4 347 | 3 562 |
| Grèce | 633 | 724 | 681 | 634 | 689 | 987 | 870 | 859 | 773 | 828 |
| Italie | 3 642 | 3 505 | 3 946 | 3 942 | 4 994 | 5 075 | 5 112 | 4 202 | 3 967 | 3 247 |
| Luxembourg | 1 | 1 | 3 | 2 | 3 | 3 | 4 | 4 | 6 | 5 |
| Pays-Bas | 1 700 | 1 774 | 1 739 | 1 531 | 1 367 | 1 561 | 1 359 | 1 344 | 1 130 | 1 208 |
| Norvège | 637 | 527 | 834 | 668 | 704 | 619 | 838 | 769 | 727 | 846 |
| Portugal | 76 | 69 | 48 | 104 | 173 | 200 | 238 | 212 | 180 | 131 |
| Espagne | 1 970 | 2 591 | 1 581 | 2 164 | 2 565 | 2 009 | 1 838 | 1 214 | 1 176 | 1 492 |
| Turquie | 411 | 519 | 573 | 847 | 1 010 | 888 | 785 | 1 103 | 1 287 | 1 488 |
| Royaume-Uni | 11 467 | 12 263 | 12 259 | 11 505 | 11 004 | 10 842 | 9 575 | 7 798 | 8 118 | 7 359 |
| Total OTAN Europe | 39 189 | 40 333 | 40 349 | 40 894 | 43 021 | 42 038 | 40 468 | 36 427 | 32 587 | 30 787 |
| Total OTAN | 109 923 | 119 125 | 126 572 | 133 354 | 137 050 | 129 514 | 127 052 | 117 892 | 109 364 | 98 979 |
| Pays membres de l'UE | 38 154 | 39 314 | 38 965 | 39 416 | 41 330 | 40 570 | 38 865 | 34 574 | 30 591 | 28 470 |

Source : OTAN, Financial and Economic Data Relating to NATO Defence (OTAN : Bruxelles, annuel) (les calculs ont été effectués par l'auteur). Les chiffres relatifs à la France sont fondés sur des données nationales.

Tableau 3 : Importations et exportations d'armes conventionnelles importantes de l'Union européenne au cours de la période 1984-1993

Ces valeurs sont des indicateurs de tendance. Les chiffres représentent des millions de dollars américains en prix constants de 1990

| Année | Importations de l'UE | Total mondial | Exportations de l'UE | Total mondial |
|-------|----------------------|---------------|----------------------|---------------|
| 1985 | 2 126 | 39 713 | 8 514 | 39 713 |
| 1986 | 3 118 | 44 118 | 8 001 | 44 118 |
| 1987 | 2 942 | 46 377 | 7 372 | 46 377 |
| 1988 | 4 162 | 38 585 | 6 129 | 38 585 |
| 1989 | 4 827 | 37 798 | 7 696 | 37 799 |
| 1990 | 3 865 | 30 891 | 6 160 | 30 891 |
| 1991 | 5 463 | 25 527 | 5 637 | 25 527 |
| 1992 | 6 190 | 24 776 | 4 611 | 24 777 |
| 1993 | 3 766 | 24 494 | 5 108 | 24 494 |
| 1994 | 3 766 | 21 725 | 6 548 | 21 725 |

Source : "Yearbook 1995" du SIPRI, p. 510 et 511.

Tableau 4 : Importations d'armes conventionnelles importantes par les États membres de l'UE au cours de la période 1988-1992 (millions de dollars américains en prix constants de 1990)

| Fournisseur : | USA | F | D | I | NL | UK | Autres | Total |
|-----------------------------|--------|-------|-------|-----|-----|-----|--------|--------|
| Acheteur | | | | | | | | |
| Belgique | 709 | 54 | | 69 | | | 102 | 933 |
| Danemark | 204 | 12 | 49 | | | 286 | 43 | 596 |
| Allemagne | 4 279 | 67 | | | 32 | 80 | 15 | 4 473 |
| Grèce | 3 309 | 1 365 | 987 | 15 | 254 | 24 | 244 | 6 197 |
| Espagne | 3 040 | 372 | 30 | 126 | | 19 | 159 | 3 747 |
| France | 1 577 | | | | | 13 | 36 | 1 626 |
| Irlande | 23 | | | 3 | | 30 | 16 | 71 |
| Italie | 494 | 17 | 58 | | | | 119 | 688 |
| Pays-Bas | 1 734 | | 14 | | | 3 | 13 | 1 765 |
| Portugal | 449 | 36 | 836 | | 43 | 10 | | 1 374 |
| Royaume-Uni | 2 074 | 121 | 32 | | 33 | | 65 | 2 326 |
| Total UE (12 États membres) | 17 892 | 2 044 | 2 006 | 213 | 362 | 465 | 812 | 23 795 |
| États-Unis | | 3 | 429 | 199 | | 543 | 669* | 1 843 |

* Dont au moins 128 millions de dollars d'importations provenant de pays non membres de l'UE.

Source : "Yearbook 1994" du SIPRI

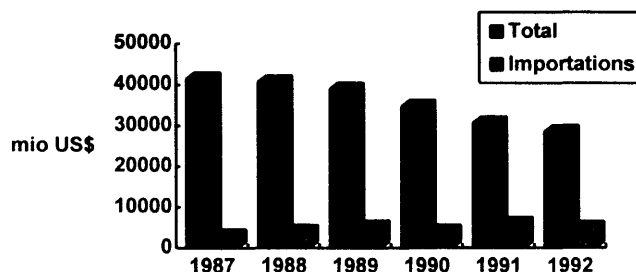
Tableau 5 : Technologies clés

| Technologies clés | | Double usage | Alliés OTAN hors US |
|--|--|--------------|---------------------|
| 1 | Semi-conducteur et circuit micro-électronique | V | 2 |
| 2 | Logiciel | V | 2 |
| 3 | Architectures de calculateurs parallèles | V | 2 |
| 4 | Robotique | V | 3 |
| 5 | Simulation et modélisation | V | 3 |
| 6 | Photonique | V | 2 |
| 7 | Radars sensibles | V | 2 |
| 8 | Capteurs sensibles | | 2 |
| 9 | Traitement de signal | V | 2 |
| 10 | Analyse de signature | | 2 |
| 11 | Environnement des systèmes d'armes | V | 3 |
| 12 | Fusion de données | V | 2 |
| 13 | Dynamique des fluides | V | 2 |
| 14 | Propulsion atmosphérique | V | 3 |
| 15 | Puissance pulsée | | 2 |
| 16 | Projectiles hypersoniques | | 2 |
| 17 | Matériaux haute densité | | 3 |
| 18 | Matériaux haute densité | V | 3 |
| 19 | Supra-conductivité | V | 2 |
| 20 | Biotechnologie : matériaux et processus | V | 3 |
| Capacité à contribuer à la technologie : | | | |
| 4 | Avance significative dans certains domaines technologiques | | |
| 3 | Capable de contributions majeures | | |
| 2 | Capable d'une certaine contribution | | |
| 1 | Contribution à court terme peu envisageable | | |

SOURCE : américaine "Office of Technology Assessment, 1990"

Graphique n° 1

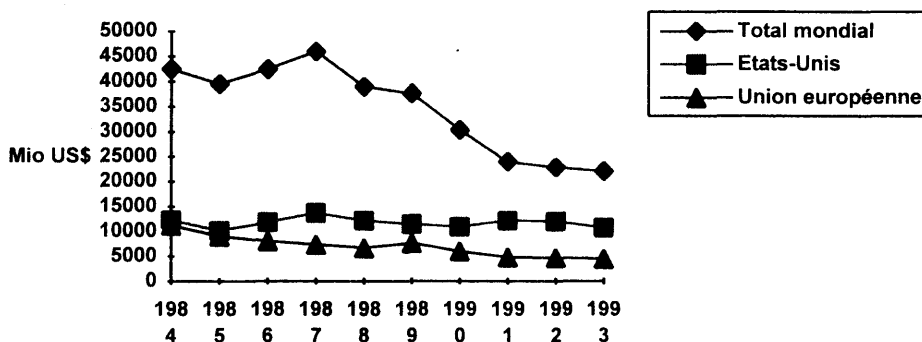
GRAPHIQUE 1 : Achats d'armements majeurs par l'UE



Le graphique n° 1 a été établi sur la base du tableau 2 relatif aux achats d'armements majeurs au cours de la période 1983-1992, et sur base du tableau 3, relatif aux importations et exportations d'armes importantes conventionnelles au cours de la période 1984-1993.

Graphique n° 2

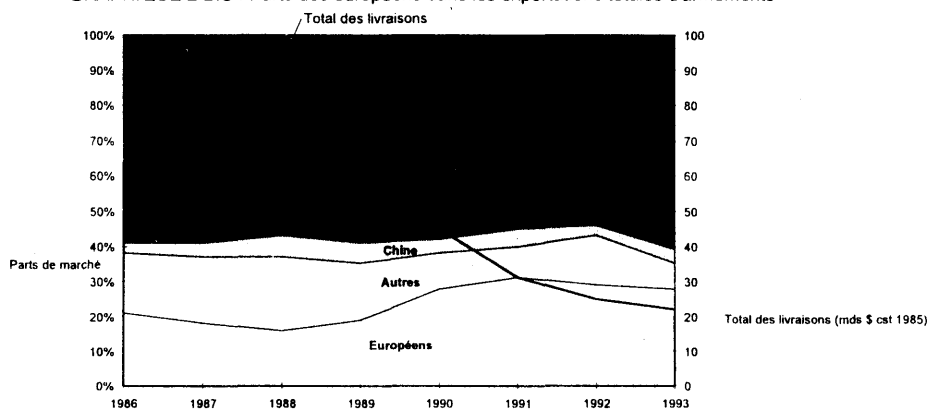
GRAPHIQUE 2 : Exportations d'armes conventionnelles importantes



Le graphique n° 2 a été établi à l'aide du tableau 3.

Graphique n° 2 bis

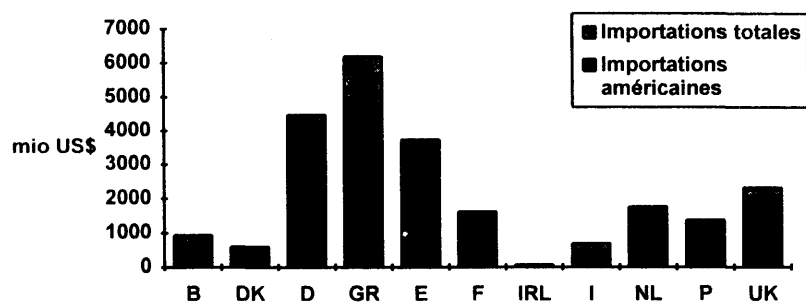
GRAPHIQUE 2 BIS : Parts des européens dans les exportations totales d'armements



Source : Conventional Arms Transfers to the Third World 1986-1993, RF Grimmert, Congressional Research Service, Library of Congress, Washington D.C., 1994, pp. 87-88

Graphique n° 3

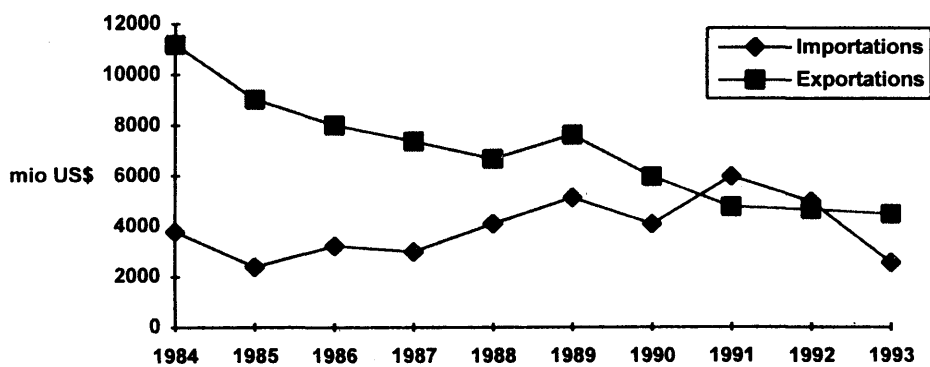
GRAPHIQUE 3 : Importations d'armes conventionnelles importantes par les Etats membres de l'UE entre 1988 et 1992



Le graphique n° 3 a été établi au moyen des chiffres contenus dans le tableau 4.

Graphique n° 4

GRAPHIQUE 4 : Importations et exportations d'armes conventionnelles importantes par l'UE



Le graphique n° 4 a été établi au moyen des chiffres contenus dans le tableau 3.

Liste des opérations de concentration de dimension communautaire relatives aux industries travaillant pour la défense¹ ayant eu lieu depuis l'entrée en vigueur du règlement sur les concentrations²

| N° de référence de l'opération | Entreprises concernées | Nationalité des entreprises concernées | Activités concernées | Situation au regard du règlement sur les concentrations |
|--------------------------------|-------------------------------|--|--|--|
| IV/M.17 | MBB/Aérospatiale | RFA/France | Hélicoptères | approuvée le 25.02.91 |
| IV/M.86 | Thomson/Pilkington | France/RU | Optronique | approuvée le 23.10.91 |
| IV/M.272 | Matra/Cap Gemini Sogeti | France/France | Information défense | approuvée le 17.03.93 |
| IV/M.318 | Thomson/Short | France/RU | Missiles | approuvée le 14.04.93 |
| IV/M.275 | Aérospatiale/SNPE | France/France | Moteurs pour missiles | non notifiée en vertu de l'article 223 |
| IV/M.527 | Thomson/Deutsche Aerospace | France/RFA | Systèmes de propulsion pour missiles | approuvée le 2.12.94 |
| IV/M.528 | British Aerospace/VSEL | RU/RU | Construction navale militaire | non réalisée, non notifiée en vertu de l'article 223 |
| IV/M.529 | GEC/VSEL | RU/RU | Construction navale militaire | non notifiée en vertu de l'article 223 |
| IV/M.571 | CGI*/Dassault | France**/France | Informatique militaire | approuvée le 24.03.95 |
| IV/M.598 | Daimler Benz/Carl Zeiss | RFA/RFA | Optronique | approuvée le 27.06.95 |
| IV/M.620 | Thomson/Teneco/Indra | France/Espagne | Electronique militaire | approuvée le 22.08.95 |

* Filiale d'IBM

** États-Unis, pour ce qui est de l'entreprise mère

¹ Seules sont prises en compte les opérations intéressant exclusivement ou principalement des activités de production de matériel militaire. Il y a autant d'opérations qui concernaient partiellement le matériel militaire.

² Le règlement (CEE) n° 4064/89 du Conseil, du 21 décembre 1989, relatif au contrôle des opérations de concentration entre entreprises, est entré en vigueur le 21 septembre 1990. Les opérations de dimension communautaire, qui seules relèvent du règlement, sont des opérations importantes, définies en termes de chiffres d'affaires des entreprises concernées par la concentration (article 1er du règlement).

ISSN 0254-1491

COM(96) 10 final

DOCUMENTS

FR

10

N° de catalogue : CB-CO-96-029-FR-C

ISBN 92-77-99760-5

Office des publications officielles des Communautés européennes

L-2985 Luxembourg

42