

Le libéralisme et la souveraineté politique

Au 1^{er} juillet 2006 le code de conduite en matière d'acquisition d'armement élaboré par l'agence européenne de défense (AED) et dont les principes ont été adoptés par les ministres de la défense, formant le comité directeur de l'agence en novembre 2005, est entré en vigueur pour les 22 pays qui s'y soumettentⁱ. Ceci a été souligné avec éclat par une tribune du Haut représentant de l'Union européenne pour la PESC et chef de l'agenceⁱⁱ, qui pense que cette date est à marquer d'une pierre blanche.

Les mécanismes de ce code de conduite sont les suivants :

Il s'agit d'ouvrir à la concurrence tous les appels d'offre d'équipements ou de services de défense d'un montant supérieur à 1 millions d'euros. Sont exclus de cette mise sur le marché les fournitures concernant la R&T (recherche et technologie), les armes et propulseurs nucléaires, le domaine biologique-chimique-radiologique, les matériels de cryptographie et les programmes en coopération.ⁱⁱⁱ La méthode retenue consiste à mettre sur le portail de l'AED les appels d'offre correspondant qui seront renvoyés sur les listes nationaux, les Etats s'engageant en principe à retenir les moins-disant. L'objectif annoncé est également de mettre sur un pied d'égalité les grands groupes et les PME.

Toutefois on relève des nuances entre les arguments mis en avant pour justifier le bien-fondé de ce code de conduite : pour Javier Solana, l'objectif principal est de « conjuguer les efforts et de mettre en commun les ressources pour maintenir en Europe une base technologique et industrielle de défense compétitive à l'échelle internationale »^{iv}. Mais pour Nick Witney, le directeur de l'agence, l'accent est mis sur la concurrence, censée « rendre l'industrie européenne plus compétitive »^v

On retrouve ici une très ancienne campagne de pression en faveur des vertus supposées de la concurrence dans le domaine des productions de défense : voilà quatorze ans, les instances bruxelloises avaient déjà commandé une étude sur les coûts de la non-europe en matière d'équipement de défense^{vi}. La conclusion était rien moins que ce coût représentait 20% des dépenses d'équipements des principaux pays européens et la conclusion en était déjà qu'il fallait abolir toutes les règles permettant aux Etats de conserver des décisions propres dans ce domaine. C'est ce qui est en train de se mettre en place avec ce code de conduite, à cette réserve près que sa mise en œuvre ne sera pas automatique.

Néanmoins, cette évolution doit être replacée dans un contexte plus large qui est celui de la contestation par la commission de Bruxelles, organisme non-élu dont les membres ne peuvent être sanctionnés par le suffrage universel, des pouvoirs des Etats dans ce domaine décisif qu'est celui de la défense . On sait que l'article 296 du traité D'Amsterdam, reprenant les termes de l'article 223 du traité de Rome prévoit que les Etats conservent des prérogatives dans ce domaine :

a) aucun État membre n'est tenu de fournir des renseignements dont il estimerait la divulgation contraire aux intérêts essentiels de sa sécurité,

b) tout État membre peut prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent à la production ou au commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre ; ces mesures 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.

Cet article n'a pas cessé d'être considéré comme un obstacle par ceux qui contestent le rôle des Etats dans ce domaine et les initiatives destinées à éliminer cet obstacle à la libre concurrence n'ont pas manqué : l'interprétation du champ de l'article 296 est jugée inutilement extensive de la part des Etats : c'est ainsi qu'en 2001 la Commission n'avait pas hésité à lancer une procédure contre douze Etats membres qui invoquaient l'article 296 pour importer des biens militaires en suspension de droits de douane. La commission, élargissant le champ de ses interventions, a publié en mars 2003 une communication sur une politique européenne d'armement et en septembre 2004 un livre vert sur les acquisitions de défense. Si elle reconnaît la « nature particulière » des acquisitions de défense, c'est aussitôt pour proposer soit de publier une « communication interprétative » ou au moins une directive propre aux acquisitions de défense. c'est cette dernière orientation qu'on retrouve dans le code de conduite actuel.

Il est évident que cette série de décisions destinés à limiter la capacité de décision des Etats pose de sérieux problèmes :

Le premier problème est l'illusion que les marchés de défense pourrait être des marchés économiques comme les autres : non seulement la nature stratégique des productions correspondantes l'interdit, mais la taille même des entités économiques l'exclut : quelle concurrence réelle peut-il y avoir entre des fournisseurs d'avions de combat en Europe ? croit-on qu'un duopole constitue un marché concurrentiel ? ignore-t-on que les Etats-Unis ont longuement étudié la question depuis la vague de restructuration des années 1993-1997^{vii} et qu'ils ont renoncé, malgré la taille de leur marché intérieur, à conserver un nombre élevé de producteurs dans chaque grand domaine ?

Le deuxième problème est la question des critères de décision dans les acquisitions d'armement : le prix peut-il être le critère déterminant, sans tenir compte de la sûreté des fournisseurs, de leur capacité à respecter les délais, de l'équilibre dans les capacités, de la nature du contrôle de ces fournisseurs.

Au croisement de ces deux difficultés se trouve la question de l'autonomie européenne : on voit bien que la constitution nécessaire d'un marché européen autocentré ne passe pas forcément par l'abolition de toute protection et que si on veut, ce qui est effectivement indispensable, conserver une capacité autonome, alors il faut chercher les moyens de développer une clientèle européenne plutôt que d'affaiblir les producteurs européens : entre 1992 et 2005, suivant les déclarations au registre de l'ONU, les pays de l'Union européenne ont importé au total 374 appareils : 268 achetés aux Etats-Unis, 106 achetés aux autres pays

européens. Et dans ces 106 , il y a 62 Alphajet, qui ne sont pas des avions de combat proprement dits.

C'est ce déséquilibre-là qu'il convient de résorber si on veut préserver la BTID européenne, plutôt que d'ouvrir sans précaution un marché où les producteurs dominants ne tarderont pas à vouloir pousser leur avantage.

Jean-Paul Hébert

ⁱ le Danemark ne fait pas partie de l'Agence et l'Espagne et la Hongrie n'ont pas encore donné une réponse positive.

ⁱⁱ Javier Solana, « Le nouveau marché européen des équipements de défense », Les Echos, 29 juin 2006

ⁱⁱⁱ voir le texte à l'adresse : <http://www.eda.europa.eu/reference/eda/EDA%20-%20Code%20of%20Conduct%20-%20European%20Defence%20Equipment%20Market.htm>. Encore une fois, au mépris de toutes les règles européennes, ce texte fondamental est publié uniquement en anglais.

^{iv} Les échos, 29 juin 2006

^v Alain Ruello « Armement : l'Europe s'ouvre un peu plus à la concurrence » ; Les Echos 30 juin 1^{er} juillet 2006

^{vi} *Costs of non-europe in the defence procurement*, CCE/DG III, Bruxelles

^{vii} voir J-P Hébert et L.Nardon, Concentration des industries d'armement américaines : modèle ou menace ?, Cahiers d'études stratégiques N°23, (pages 23-24)