



MISSION « FLASH » SUR LES MARCHÉS PUBLICS EUROPÉENS DE DÉFENSE



La Commission de la Défense nationale et des forces armées et la Commission des Affaires européennes ont confié respectivement à **Mme Muriel Roques-Etienne** et à **M. Philippe Benassaya** une mission « flash » sur les marchés publics européens de défense. Les deux commissions se sont réunies conjointement le mercredi 29 septembre 2021, sous la coprésidence de Mmes Françoise Dumas et Sabine Thillaye, Présidentes, pour examiner la présente communication. L'exposé des rapporteurs a été suivi d'un débat

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Longtemps, la Défense n'a pas été une compétence de l'Union européenne. Le traité de Rome non seulement ne contenait aucune disposition relative à la Défense d'une manière générale mais même ses dispositions visant à créer un marché commun faisaient une exception pour les équipements militaires. En effet, son article 223 stipulait que « tout État membre peut prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent à la production ou au commerce d'armes, de munitions et de matériels de guerre ».

Cet article, repris à l'identique dans tous les traités européens successifs, y compris le traité de Lisbonne (article 346 du TFUE), a fait du secteur de la défense **un secteur économique à part, exempté des règles du marché intérieur, en laissant aux États-membres les marges de manœuvre nécessaires pour l'organiser à leur guise.** Or, s'agissant d'un secteur stratégique, étroitement lié à leur souveraineté et dont ils sont les seuls clients, ils n'ont eu de cesse que de favoriser leurs entreprises nationales, soit en réservant leurs marchés publics de défense à des fournisseurs nationaux lorsqu'ils existaient, soit en exigeant des fournisseurs étrangers, en échange de ces marchés, des « compensations » sous forme d'investissements ou d'achats dans le pays.

Si les conséquences de telles pratiques ont été avantageuses pour certains pays, elles n'en ont pas moins posé des difficultés non seulement pour l'économie européenne, mais également son autonomie stratégique. En

l'absence d'une véritable concurrence, les différents marchés publics de défense nationaux étaient en effet cloisonnés, protégeant des entreprises nationales d'une taille insuffisante pour faire face à leurs concurrentes américaines (ou russes, ou chinoises) qui, elles, pouvaient s'appuyer sur un vaste marché intérieur. Dans ces conditions, c'est la compétitivité et la pérennité de la base industrielle et technologique de défense (BITD) européenne qui étaient menacées et, avec elles, la capacité de l'Union européenne et de ses États-membres à défendre, en toute indépendance, leurs intérêts sur la scène internationale.

Fort de ce constat, fait notamment en 2004 dans un « livre vert », **la Commission européenne a proposé d'appliquer au marché européen des équipements de défense les mêmes règles – quoiqu'adaptées – qu'aux autres marchés publics, utilisant donc, comme elle l'a fait pour d'autres produits, la publicité et la mise en concurrence pour créer ce vaste marché intérieur qu'elle jugeait « indispensable au renforcement de la BITD ».**

Négociée sous la présidence française de l'Union européenne, la directive 2009/81/CE du 13 juillet 2009 relative à la coordination des procédures de passation de certains marchés de travaux, de fourniture et de services dans le domaine de la défense et de la sécurité a été adoptée dans cet objectif.

Dix ans après son entrée en vigueur et sa transposition par l'ensemble des États-membres, le temps est venu d'en faire le bilan. Vos rapporteurs se sont donc intéressés à la mise en œuvre, par les États-membres, de cette directive, en centrant leur analyse non pas sur l'activité d'adjudicateur des ministères de la

défense européens (ou de leurs agences), lesquels passent de très nombreux marchés publics de toute nature, mais sur les grands contrats d'achat d'armement, très structurants et en lien direct avec la BITD européenne et les enjeux de l'autonomie stratégique.

Le constat qu'ils font dans le présent rapport est celui d'une **application très limitée des dispositions de la directive**, l'essentiel des grands contrats précités étant en pratique très largement négociés hors de toute publicité et mise en concurrence entre les gouvernements et/ou des entreprises, y compris de pays tiers et, notamment, des États-Unis. En effet, la directive elle-même et, le cas échéant, l'article 346 du TFUE autorisent de telles pratiques qui ont empêché la constitution d'un véritable marché intérieur des équipements de défense.

Dans ces conditions, **la directive a largement manqué son objectif, au point qu'il est raisonnable de s'interroger sur la pertinence de la concurrence comme instrument du renforcement de la BITD européenne**. Cette interrogation, largement partagée par les parties prenantes aux marchés publics de défense en Europe, a reçu une réponse avec la relance, depuis 2016, de l'Europe de la défense

sur une base nouvelle qui est celle de la coopération, via des instruments comme le Fonds européen de défense, la Revue annuelle coordonnée des politiques de défense ou la Coopération structurée permanente. C'est cette dernière, plus que la concurrence, même si celle-ci peut sous certaines conditions être utile, qui est désormais la voie privilégiée par les États-membres et leurs entreprises de défense, ainsi que par vos rapporteurs dans leurs propositions, pour renforcer la BITD européenne.

Si le récent échec de la vente des sous-marins à l'Australie nous a cruellement rappelé que « les états n'ont pas d'amis, ils n'ont que des intérêts » (Charles de Gaulle), nous sommes en droit d'espérer que cet évènement serve d'électrochoc aux nations européennes. La future présidence française de l'Union européenne, à compter du 1er janvier 2022, doit ainsi être l'occasion d'approfondir cette coopération militaire, non seulement en matière industrielle mais également opérationnelle et, plus largement de placer au centre des débats les questions de défense et de sécurité.

Voir [ici](#) le compte-rendu de la séance de commission consacrée à l'examen du rapport



Rapporteuse

Mme Muriel Roques-Etienne

Députée du Tarn
(La République en Marche)



Rapporteur

M. Philippe Benassaya

Député des Yvelines
(Les Républicains)

LES MARCHÉS PUBLICS DE DÉFENSE

DES MARCHÉS PUBLICS AUX NOMBREUSES SPÉCIFICITÉS COMPTE TENU DE LA NATURE DES PRODUITS ET DES ENJEUX STRATÉGIQUES QUI LEUR SONT ASSOCIÉS

La notion de marché public de défense renvoie à la fourniture d'équipements conçus spécifiquement ou adaptés à des fins militaires et destinés à être utilisés comme arme, munition ou matériel de guerre, ainsi que les travaux, fournitures ou services directement liés à un tel équipement ou acquis à des fins spécifiquement militaires. Toute acquisition d'équipement militaire est, en principe, un marché public puisqu'elle est réservée aux seules personnes publiques. Toutefois, les marchés publics de défense des marchés publics aux nombreuses spécificités, lesquelles justifient des pratiques très éloignées de celles des autres marchés publics.

1ère spécificité. Alors que, d'une manière générale, les marchés publics peuvent être passés par toutes les personnes publiques, le pouvoir adjudicateur des marchés publics de défense est exclusivement l'État (ou l'un de ses démembrements), sauf rares exceptions (par exemple, les armes et munitions de petits calibres pour les polices municipales).

2ème spécificité. À un client unique ou presque – l'État, fait généralement face un nombre très limité d'entreprises susceptibles de répondre à ses besoins. C'est en particulier le cas pour les armements, produits de haute technologie que seules quelques entreprises en Europe – et dans le monde – sont capables de produire. Du point de vue économique, le marché de l'armement est ainsi à la fois un oligopole (nombre limité de vendeurs) et un oligopsonne (nombre limité d'acheteurs).

3ème spécificité. Les marchés publics de défense sont intimement liés à la souveraineté de l'État et à sa stratégie de

défense. En effet, acquérir des armements auprès d'une entreprise revient, dans une large mesure, à en devenir dépendant. Disposer d'une base technologique et industrielle de défense (BITD) sur son territoire est donc, pour un État, une condition essentielle de toute politique d'indépendance nationale. C'est pourquoi tous les États qui aspirent à cette indépendance et disposent, à cette fin, d'une armée opérationnelle, se sont efforcés, par une politique de long terme, de construire une industrie de Défense couvrant l'ensemble ou presque de leurs besoins d'armements. C'est le cas des États-Unis, de la Russie, de la Chine, du Royaume-Uni et de la France, dont on observe qu'ils sont également tous membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU.

4ème spécificité. Compte tenu des trois spécificités précitées, auxquelles s'ajoutent les exigences du secret-défense, les marchés publics de défense échappent dans une large mesure à toute publicité et mise en concurrence, quelle que soit d'ailleurs la stratégie de défense poursuivie par l'État :

– lorsqu'un État dispose sur son territoire d'une BITD à même de lui fournir les équipements nécessaires, le marché public prend généralement la forme d'une négociation de gré à gré sans mise en concurrence, d'autant plus aisée à mettre en œuvre qu'il n'y a, sauf rares exceptions, qu'un seul fournisseur national par type d'équipement. Ainsi, dans notre pays n'y a-t-il qu'un seul fabricant d'avions de chasse (Dassault), un seul chantier naval militaire (Naval Group) et un seul fabricant de chars (Nexter). Les marchés publics sont un moyen de soutenir, par des commandes régulières, la BITD nationale, composante essentielle de l'indépendance du pays ;

– lorsqu'un État ne dispose pas d'une telle BITD, la logique voudrait qu'il mette en concurrence les fournisseurs étrangers, lui permettant ainsi de disposer des meilleurs

équipements au meilleur prix. Toutefois, il n'en va pas forcément ainsi car même dans ce cas, un tel État a tendance à privilégier la négociation de gré à gré. En effet, l'achat d'équipements militaires participe à la stratégie de défense d'un pays et le choix d'un fournisseur a une forte dimension politique. Ainsi, un pays qui s'en remet à l'OTAN pour sa défense aura tendance à privilégier les armements américains.

5ème spécificité. Lorsqu'un État acquiert des équipements militaires auprès d'une entreprise étrangère, il est fréquent qu'il négocie des « offsets », c'est-à-dire des compensations industrielles ou technologiques représentant une part parfois substantielle du contrat.

6ème spécificité. Alors que le prix est, dans les marchés publics, un critère déterminant, pondéré le cas échéant avec les critères qualitatifs, ni le prix ni la qualité d'un équipement militaire ne suffisent à eux seuls à emporter la décision dans les marchés publics de défense. En effet, pour des raisons tenant à sa stratégie de défense, un État préférera en priorité acquérir l'équipement produit par une entreprise nationale plutôt que par une entreprise étrangère ou, à défaut d'entreprise nationale, privilégiera l'équipement produit par l'entreprise du pays qui le protège (typiquement les États-Unis via l'OTAN), même s'il est moins performant et/ou plus cher.

LES ACTEURS DES MARCHÉS PUBLICS DE DÉFENSE

Des États au budget contraint malgré l'augmentation récente des dépenses de défense

Les données les plus récentes de l'Agence européenne de défense (AED), qui rassemble la totalité des États-membres de l'Union européenne sauf le Danemark, permettent de se faire une idée précise du montant et de la structure de leurs dépenses de défense. Elles révèlent que les dépenses de défense, après avoir connu

une forte baisse après 2008, conséquence de la crise financière, connaissent une forte augmentation (+ 18,6 %) depuis le point bas de 2014, en lien avec la dégradation de l'environnement de sécurité de l'Europe. Elles représentent en 2019 186 milliards d'euros, soit 1,4 % du PIB des membres de l'AED.

Toutefois ces dépenses ne reflètent pas les dépenses liées à des marchés publics de défense. En effet, la majorité d'entre elles sont des dépenses de personnel et seule une minorité sont des dépenses d'investissement : 22,2 % en 2019, soit 41,4 milliards d'euros.

Les dépenses liées à des marchés publics d'achat d'équipement de défense représentent 83,1 % de ces dépenses d'investissement en 2019, soit 34,4 milliards d'euros. Les 16,9 % restant étant des dépenses de recherche et développement. On observe que les dépenses d'investissement et, plus encore, les dépenses liées à des marchés publics d'achat d'équipements de défense ont augmenté plus fortement que les dépenses de défense en général depuis le point bas de 2014 : + 67 %.

Une industrie européenne de Défense structurée sur une base nationale, fortement concurrencée en Europe par les entreprises américaines

Parce qu'elle participe à l'indépendance d'un État, **l'industrie européenne de Défense s'est longtemps structurée sur une base strictement nationale.** Pendant la Guerre froide, il n'y avait pas de groupe européen de Défense mais une multitude d'entreprises nationales spécialisées dans un ou plusieurs types d'armement. De plus, parce que l'industrie de défense est pourvoyeuse d'emplois, même les États européens qui n'avaient pas d'ambitions en matière d'indépendance ont développé une industrie nationale de Défense en lui réservant, pour les types d'armement (souvent limités) qu'elle pouvait produire,

les marchés publics nationaux. C'est ainsi qu'aujourd'hui encore, **la quasi-totalité des États-membres ont des entreprises nationales dans le secteur de la Défense.**

Cette atomisation de l'industrie européenne de Défense et le cloisonnement des marchés nationaux d'armements ont évidemment posé de nombreuses difficultés :

– sur le plan économique, parce que les marchés publics de défense nationaux étaient le plus souvent fermés, **les entreprises européennes ne pouvaient pas s'appuyer, comme leurs concurrentes américaines, sur un vaste marché intérieur** pour dégager des économies d'échelle, être compétitives au niveau international et investir dans la recherche et la technologie nécessaires aux armements de demain ;

– sur le plan budgétaire, parce que les équipements militaires produits par leurs entreprises nationales étaient plus chers et redondants entre eux, **la dépense publique en matière de défense n'est pas optimale niveau européen ;**

– sur le plan stratégique, **les États européens disposent – encore aujourd'hui – d'armements différents qui ne sont souvent pas interopérables entre eux**, nuisant à l'efficacité opérationnelle des armées européennes et à toute ambition de travailler en commun (hors de l'OTAN qui, pour sa part, assure l'interopérabilité entre les armées).

On observe toutefois, depuis la fin des années 90, un mouvement de concentration au sein de l'industrie européenne de Défense susceptible de surmonter certaines des difficultés susmentionnées. Aujourd'hui, quatre groupes dominent l'industrie de défense en Europe : Bae Systems (UK), Leonardo (IT), Airbus (UE) et Thales (FR). À une plus petite échelle, on peut mentionner MBDA (FR-UK) et KNDS, fruit du rapprochement

entre l'Allemand KMW et le Français Nexter dans les blindés.

Toutefois, malgré ce mouvement de concentration, **le marché mondial de l'armement est dominé par les groupes américains**, qui s'appuient sur un marché représentant plus de 40 % des dépenses mondiales. En 2019, les cinq plus grandes entreprises d'armement étaient toutes basées aux États-Unis : Lockheed Martin, Boeing, Northrop Grumman, Raytheon et General Dynamics. **Elles sont les principales concurrentes des entreprises européennes, non seulement à l'international mais aussi sur le marché européen**, ce qui n'est pas d'ailleurs sans poser la question de l'effectivité de la solidarité entre les pays européens.

LES MARCHÉS PUBLICS DE DÉFENSE SONT ENCADRÉS PAR LA DIRECTIVE 2009/81/CE, LAQUELLE VISE À HARMONISER LES PROCÉDURES DE PASSATION EN AMÉLIORANT LA TRANSPARENCE ET LA MISE EN CONCURRENCE

UN MARCHÉ UNIQUE DES PRODUITS DE DÉFENSE JUGÉ INDISPENSABLE AU RENFORCEMENT DE LA BITD EUROPÉENNE

En préalable, on rappelle que **pendant des décennies, les marchés publics de défense ont été exemptés des règles du marché unique**. En effet, l'article 223 du traité de Rome stipulait que ses dispositions « ne font pas obstacle aux règles ci-après :

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

– 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 matériels 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 ».

Ces dispositions ont été intégralement reprises dans tous les traités européens successifs, et figurent désormais à l'article 346 du TFUE. Elles justifiaient les grandes marges de manœuvre laissées aux États-membres dans l'organisation de leurs marchés publics de défense, comme d'ailleurs en matière d'aides d'État et, plus généralement, de droit de la concurrence appliqué au secteur de la défense.

Toutefois, comme l'avait relevé la Commission européenne dans son Livre vert de 2004 consacré aux marchés publics de Défense, l'utilisation très large de l'article 346 par les États-membres pour protéger leurs entreprises de la concurrence n'était pas sans conséquence ; ainsi préservés des règles harmonisées, de la transparence et de la mise en concurrence qui prévalaient pour les autres marchés publics, les différents marchés européens de Défense étaient cloisonnés au détriment des entreprises européennes, les affaiblissant vis-à-vis de leurs concurrentes américaines disposant, elles, d'un marché unifié sur lequel s'appuyer. En d'autres termes, l'article 346 entretenait l'atomisation de l'industrie européenne de défense et nuisait à sa compétitivité.

Fort de ce constat, la Commission européenne a agi dans deux directions :

– d'une part, par sa communication du 7 décembre 2006, elle a entrepris de définir précisément les conditions d'application de l'article 346 (à l'époque, l'article 296). Seule la protection des intérêts essentiels de sécurité d'un État-membre peut justifier son application. D'autres intérêts, industriels et économiques en particulier, quoiqu'attachés à la production et au

commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre ne peuvent justifier par eux-mêmes l'exemption. De plus, l'État-membre doit démontrer que la non-application des règles européennes – à l'époque la directive 2004/18/CE sur les marchés publics de travaux, de fournitures et de service - est nécessaire, dans ce cas précis, à la protection de cet intérêt essentiel de sécurité ;

– d'autre part, la présentation d'une proposition de directive fixant des règles spécifiques aux marchés publics de défense, par dérogation à la directive 2004/18/CE précitée, harmonisant les procédures de passation, organisant la transparence et, de ce fait, améliorant les conditions de la concurrence. Cette proposition de directive était accompagnée d'une autre proposition de directive visant à simplifier les conditions des transferts de produits liés à la défense au sein du territoire européen, avec le même objectif d'approfondir et d'unifier le marché intérieur de ces produits en levant les différents blocages. Cette proposition est devenue la directive 2009/43/CE du 6 mai 2009.

Face aux réticences des États-membres, la Cour de justice est venue en soutien de la Commission. Dans son arrêt du 2 avril 2008 *Commission c/ République italienne*, elle a refusé l'application de l'article 296 et sanctionné la non-application des règles de mise en concurrence à un marché d'hélicoptères. Ce faisant, elle a poussé les États-membres à accepter, en la négociant, la proposition de directive présentée par la Commission, qu'ils ont jugée préférable à une jurisprudence pas forcément adaptée qui leur serait imposée par la Cour.

Au final, alors que les règles relatives aux marchés publics ont, en général, pour objectif l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics, celles applicables aux MPDS poursuivent d'autres objectifs résumés dans la résolution du Parlement européen

du 21 mars 2021 : « promouvoir une plus grande intégration de la chaîne d'approvisionnement de l'Union dans le domaine de la défense et renforcer la confiance mutuelle et la transparence entre les États membres, l'égalité de traitement et la compétitivité globale de l'industrie européenne de la défense ».

LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA DIRECTIVE

La directive 2009/81/CE vise, d'une manière générale, à intégrer les marchés publics de défense et de sécurité dans le cadre européen de concurrence en uniformisant les règles de publicité et les procédures applicables mais en tenant compte de leurs spécificités.

Le champ d'application et les exonérations

En préalable, il convient de souligner que la directive s'applique sous réserve de l'article 296 (désormais l'article 346) précité, que les États-membres peuvent toujours invoquer pour écarter ses dispositions. Sous cette réserve, la directive s'applique « aux marchés passés dans les domaines de la défense et de la sécurité ayant pour objet :

- la fourniture d'équipements militaires, y compris de leurs pièces détachées, composants, et/ou sous-ensembles ;
- la fourniture d'équipements sensibles, y compris de leurs pièces détachées, composants, et/ou sous-ensembles ;
- des travaux, fournitures et services directement liés à un équipement susmentionné pour tout ou partie de son cycle de vie ;
- des travaux et services destinés à des fins spécifiquement militaires ou des travaux et services sensibles ».

Enfin, si un marché ne répond ni aux conditions de l'article 346 ni à celles de cette directive, les règles générales de la directive 2014/24/UE sur la passation des

marchés publics, qui a remplacé la directive 2004/18/CE, s'appliquent.

Par ailleurs, la directive ne s'applique qu'aux marchés dépassant un certain seuil, fixés à 412 000 euros HT pour les marchés de fournitures et de services et 5 150 000 euros HT pour les marchés de travaux.

Enfin, même lorsqu'un marché rentre dans le champ d'application de la directive 2009/81/CE, il peut encore échapper à ses dispositions s'il relève de l'un des deux régimes d'exclusion qu'elle prévoit :

- l'article 12 exclut, d'une manière générale, l'ensemble des marchés de défense passés en application des règles spécifiques prévues par un accord ou un arrangement international conclu avec un pays tiers ;
- l'article 13 liste une série d'exclusions spécifiques à certains marchés de défense, par exemple les marchés destinés aux activités de renseignement, les marchés pour lesquels l'application des règles de la directive obligerait un État membre à fournir des informations dont il estimerait la divulgation contraire aux intérêts essentiels de sa sécurité ou les marchés passés dans le cadre d'un programme de coopération fondé sur des activités de recherche et développement menées conjointement par au moins deux États-membres.

Les procédures de passation de marché

La directive 2009/81/CE définit quatre procédures applicables, lesquelles sont en pratique fixées dans le droit national des États-membres qui ont transposé la directive (ainsi la France a-t-elle transposé ses dispositions par la loi n° 2011-702 du 22 juin 2011, désormais codifiée dans le code de la commande publique) :

- la procédure d'appel d'offres restreint (article 25). Le caractère restreint permet une « présélection » des candidats, afin de concentrer l'effort d'analyse des offres sur

un nombre limité de soumissionnaires. Cette procédure n'est pas plus développée dans la directive, appartenant au droit commun des marchés publics et reprise telle quelle ;

– la procédure négociée avec publication préalable d'un avis de marché (article 26). Concrètement, le pouvoir adjudicateur choisit l'attributaire après avoir consulté les soumissionnaires et discuté leurs offres sur la base d'exigences minimales. L'offre précède ainsi la négociation ;

– la procédure négociée sans publication préalable d'un avis de marché. Les cas dans lesquelles cette procédure est possible sont limitativement énumérés dans l'article 28 et varient selon la nature du marché. Le recours à cette procédure doit être justifié par le pouvoir adjudicateur ;

– le dialogue compétitif (article 27). Cette procédure s'applique dans le cas de « marchés particulièrement complexes ». Proche de la procédure négociée, elle s'en distingue néanmoins par le fait qu'elle débute par un dialogue visant à déterminer les conditions du futur marché : son objet ainsi que ses conditions juridiques et financières. C'est seulement ensuite que s'engage une négociation avec les candidats et à la fin que sont formellement remises les offres. C'est donc un cheminement inverse de la procédure négociée.

Les règles relatives à la sous-traitance

L'article 21 de la directive 2009/81/CE autorise, comme dans le droit commun des marchés publics, l'attributaire à choisir librement ses sous-traitants, sous réserve toutefois « qu'il ne se comporte pas de façon discriminatoire à l'égard de sous-traitants potentiels en raison de leur nationalité ». Cette précision vise à interdire la pratique, très courante en matière de marchés publics de Défense, des offsets ou compensations, par laquelle l'adjudicateur exige de l'attributaire qu'il

réserve une part du marché à des entreprises nationales.

Par ailleurs, cet article présente une particularité en permettant aux États-membres de disposer que le pouvoir adjudicateur puisse imposer à l'attributaire de sous-traiter une partie du marché, qu'il fixe librement dans la limite de 30 % de sa valeur.

Lorsqu'une telle possibilité est mise en œuvre, les articles 50 à 53 s'appliquent, pour autant que les marchés de sous-traitance dépassent les seuils de la directive. L'attributaire est alors obligé de publier un avis de sous-traitance comportant, notamment les critères de sélection qualitative, lesquels doivent être objectifs, non-discriminatoires et cohérents avec ceux fixés par le pouvoir adjudicateur. En d'autres termes, lorsque la sous-traitance est imposée, la publicité et la mise en concurrence organisée par la directive ne s'arrêtent pas à l'attributaire du marché mais s'étendent à ses plus importants sous-traitants.

Déroulement des procédures et attribution du marché

La directive définit précisément les conditions de déroulement de la procédure, incluant la publication de l'avis (article 30 à 32), la réception des offres et l'encadrement des échanges avec l'adjudicateur (articles 33 à 37).

La directive comporte également de nombreuses dispositions encadrant les deux étapes fondamentales que sont :

– la sélection des candidats ou soumissionnaires. Les articles 38 à 46 de la directive fixe des critères qualitatifs de sélection tenant, notamment à la situation personnelle du candidat ou du soumissionnaire, à sa capacité économique, financière, technique et professionnelle ;

– l'attribution du marché (articles 47 à 49), en fixant les critères d'attribution qui sont,

soit uniquement le prix le plus bas, soit divers critères liés au marché concerné, par exemple la qualité, le prix, le coût d'utilisation, la date de livraison... L'ensemble de ces critères permettent de distinguer l'offre économiquement la plus avantageuse du point de vue de l'adjudicateur.

Enfin, cette attribution peut faire l'objet de recours dans les conditions fixées aux articles 55 à 64.

Les règles relatives à la sécurité de l'information et à la sécurité de l'approvisionnement

Compte tenu du caractère sensible des marchés publics de défense, des règles spécifiques et très protectrices sont prévues afin de protéger la confidentialité des informations et assurer la sécurité des approvisionnements.

L'article 22 de la directive autorise le pouvoir adjudicateur à exiger du soumissionnaire (et, le cas échéant, des sous-traitants), son engagement « à préserver de manière appropriée la confidentialité de toutes les informations » dont ils auraient connaissance concernant le marché et son exécution.

Quant à l'article 23, il autorise le pouvoir adjudicateur à exiger que l'offre comporte un certain nombre d'éléments et d'engagements garantissant la sécurité d'approvisionnement, notamment des assurances en termes de maintenance des équipements et de fourniture des pièces détachées.

LES PRÉCISIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE

Outre sa communication de 2006 précitée sur l'application de l'article 296 (devenu l'article 346 du TFUE), la Commission européenne a publié quatre autres textes – tous non juridiquement contraignants – visant à encadrer l'application par les États-membres de la directive 2009/81/CE.

Aussitôt après l'entrée en vigueur de la directive, en 2011, la Commission européenne, consciente que les exclusions des articles 12 et 13 constituaient sa faiblesse majeure, a entrepris, via un guide publié par sa Direction générale du marché intérieur, de **préciser autant que possible les conditions d'application des principales exclusions.**

Ce guide a été complété, quelques années plus tard, par deux communications ciblant deux des exceptions prévues par la directive, lesquelles se sont à l'usage révélées particulièrement utilisées par les États-membres pour échapper à la publicité et à la mise en concurrence qu'elle instaure.

La première, publiée en 2016, s'intitule « Orientations relatives à la passation de marchés de gouvernement à gouvernement dans les domaines de la défense et de la sécurité ». Elle définit des bonnes pratiques de passation des marchés en ce qui concerne l'application de l'exclusion précitée. C'est ainsi que le recours à ces marchés de gouvernement à gouvernement devrait être limité aux seuls cas où « la concurrence est absente ou impossible ». Dès lors qu'elle semble possible, une étude de marché devrait être lancée afin d'identifier au moins un fournisseur européen et, par suite, mettre en œuvre les dispositions de la directive.

La deuxième, publiée en 2019, vise l'exclusion relative aux marchés passés dans le cadre de programmes conduits en coopération par deux États-membres au moins et fondés sur des activités de recherche et de développement. Ces dernières sont une condition essentielle pour bénéficier de l'exclusion et doivent avoir abouti à un « produit nouveau ». Le marché peut être passé par l'OCCAr, les agences de l'OTAN ou l'AED, de même que par un seul État-membre « chef de file » agissant pour le compte d'au moins un autre et, le cas échéant un ou plusieurs États tiers. La Communication précise

également qu'un programme de R&D géré par des agences ou institutions européennes qui, dans ses phases ultérieures, se concrétise en des marchés publics, ouvre droit à la même exclusion pour ces derniers.

Enfin, des précisions ont été apportées par la Commission européenne sur les offsets. Ainsi qu'il a été dit supra, en matière de marchés de défense, il est fréquent que l'État adjudicateur exige de son cocontractant une contrepartie, soit en acceptant la participation d'un partenaire industriel local à la production de l'équipement concerné ou d'autres équipements (offset militaire), soit en consentant à des investissements sur des projets civils sans lien avec le contrat (financement de la construction d'équipements...) (offset civil).

Ces offsets sont, par principe, jugés contraires au droit européen par la Commission européenne. Discriminatoires et non-transparents, ils constituent une entrave à la libre circulation des biens et services que celui-ci garantit. Toutefois, ce principe supporte une exception découlant, une fois de plus, de l'article 346 du TFUE qui constitue une exception générale aux règles du marché intérieur.

En effet, dans des lignes directrices publiées en 2010, la DG Marché intérieur de la Commission européenne, compétente en matière de marchés publics, a cherché à encadrer la pratique des offsets. C'est ainsi que l'exception précitée doit être « interprétée strictement », être limitée à des cas « exceptionnels » et « clairement définis ». Quant à la charge de la preuve que ces conditions sont bien respectées, elle appartient à l'État membre qui les invoque, lequel devra ainsi justifier que la compensation est « en elle-même indispensable pour protéger ses intérêts primordiaux de sécurité ». Toutefois, ces mêmes lignes directrices précisent qu'elles ne sont pas juridiquement obligatoires et

que « seule la Cour de Justice est compétente pour donner l'interprétation » adéquate.

UNE MISE EN ŒUVRE IMPARFAITE, VARIABLE SELON LES ÉTATS MEMBRES, SANS RÉELLE INFLUENCE SUR LA BITD EUROPÉENNE

**LE POINT POSITIF : UNE TRANSPARENCE ET
UNE MISE EN CONCURRENCE ACCRUES,
QUOIQUE VARIABLE ET LIMITÉE EN
MONTANT, DES MARCHÉS PUBLICS DE
DÉFENSE EN EUROPE**

Des données délicates à manier

L'article 30 de la directive exige des États-membres, pour les marchés publics de défense soumis aux dispositions de la directive, qu'ils publient des avis faisant connaître leur intention de passer un marché et, 48 jours après la passation dudit marché, un avis d'attribution (lesquels concernent les résultats de la procédure de passation). Ces deux avis assurent à la fois la transparence de la procédure de passation mais offrent également la possibilité, pour les soumissionnaires dont l'offre n'aurait pas été retenue, d'exercer un recours contre son résultat. Rapportés au nombre et au montant des dépenses relatives aux marchés publics de dépense, ils permettent également d'estimer la proportion de ceux-ci faisant l'objet d'une mise en concurrence.

Toutefois, l'analyse de ces données se heurte à plusieurs faiblesses susceptibles d'en affecter les résultats, lesquels sont donc à manier avec précaution.

La première faiblesse porte sur les données relatives aux montants des marchés publics de défense eux-mêmes :

– d'une part, les données fournies par les États-membres sur les avis de marché et les avis d'attribution sont incomplètes, voire totalement absentes, notamment en ce qui concerne leur montant ;

– d'autre part, **les données relatives aux budgets que les États consacrent à leurs marchés publics de défense ne sont pas nécessairement standardisées.** Certes, l'Agence européenne de défense publie ces budgets sur une base annuelle mais ceux-ci ne correspondent pas à la base COFOG (classification des dépenses des gouvernements par fonction) produite par EUROSTAT. Les différences entre les deux peuvent être substantielles, sans qu'une réconciliation des données soit possible. Par exemple, dans le cas de la France, les marchés publics de défense en normes AED s'élèvent à 7,6 milliards d'euros en 2016 mais à 11,2 milliards d'euros en normes COFOG.

La deuxième faiblesse porte sur les indicateurs statistiques disponibles. Alors que de très nombreuses activités disposent de code NACE (Nomenclature statistique des activités économiques) ou NC (Nomenclature combinée), ce n'est quasiment pas le cas pour les activités liées à la défense, avec quelques exceptions (imparfaites d'ailleurs) comme les munitions ou les armes. **C'est ainsi que l'industrie de défense n'est, statistiquement parlant, pas une industrie.** En outre, une part importante de l'industrie de défense est agrégée avec des activités civiles, comme l'aéronautique ou l'électronique, révélant ainsi une hybridation croissante des chaînes de valeur qui complique considérablement l'analyse de la seule dynamique des activités de défense.

La troisième faiblesse porte sur l'utilisation de l'exemption de l'article 346 du TFUE. Ainsi qu'il a été dit supra, celle-ci n'a pas à être justifiée a priori et n'a à l'être qu'a posteriori, en cas de contentieux. Il est donc très difficile d'estimer, sauf à interroger directement les ministères de la défense concernés, la part que celui-ci représente dans le montant des marchés publics de défense.

Enfin, **dernière faiblesse, toute comparaison temporelle est rendue difficile en raison des mouvements inverses qu'ont connus les budgets de défense européens au cours de la dernière décennie.** Suite à la crise financière et à la crise de la zone Euro, ces budgets ont été drastiquement réduits avant de remonter à partir de 2015. Leur montant a augmenté de 41 % entre 2013 et 2018 mais pour quelles raisons ? Il est compliqué de faire la part des choses entre l'impact de la directive et d'autres impacts. À moins qu'il ne s'agisse que d'un retour à la normale, le montant atteint en 2018 étant toujours de 13 % inférieur à celui de 2011.

Une transparence et une mise en concurrence accrues pour les plus « petits » marchés publics de défense

Selon l'évaluation publiée par la Commission européenne en 2016, lors de la période de référence précédant l'entrée en vigueur de la directive, la valeur moyenne annuelle des marchés de défense des États-membres ayant fait l'objet d'une publicité s'élevait à environ 3,3 % des dépenses totales engagées au titre des marchés de défense. **Entre 2011 et 2015, cette proportion a doublé pour atteindre 7,6 %.**

Entre 2016 et 2019, on note une double évolution positive, à la fois en nombre d'avis publié et en montant :

– en nombre, le nombre d'avis de marché et d'avis d'attribution publiés est passé de 2799 à 3632 par an ;

– en montant, la proportion des marchés de défense ayant fait l'objet de la publication d'un avis de marché s'élève à 11,71 %.

Certes, ces proportions apparaissent faibles et s'expliquent, comme le souligne la Commission européenne, par le fait que « la directive a été très peu appliquée aux marchés concernant des systèmes de défense de grande valeur, stratégiques et complexes ». **En d'autres termes, les**

marchés de défense les plus importants – armements – n’ont pas été passés conformément à la directive qui, si elle s’applique à de plus en plus de marchés, semble néanmoins réservée aux plus simples et aux moins coûteux d’entre eux.

Des différences considérables entre États-membres

Les chiffres et pourcentages indiqués agrègent les données des 28 États-membres (incluant donc le Royaume-Uni). Une analyse plus précise, faite au niveau de chaque État-membre par le Parlement européen ⁽¹⁾, montre de considérables différences s’agissant de l’application de la directive, lesquelles ne reflètent pas forcément l’importance respective de leurs marchés publics de défense.

Ainsi, sur la période 2016-2020 (1er semestre), **la France et l’Allemagne représentent à elles seules, près de 39 % des avis de marché et des avis d’attribution publiés**, tandis que ceux du Royaume-Uni, pourtant le premier budget de défense de l’Union européenne (à l’époque), n’en représentaient que 6,4 %. De même, avec seulement 443 avis publiés, avec des écarts annuels de 2 (en 2016) à 261 (en 2019), l’Espagne a une politique de publication erratique qui, quelle qu’en soit la raison, ne reflète pas la réalité de ses marchés publics de défense. Enfin, la Pologne fait partie des États-membres appliquant le plus largement la directive.

Plus intéressant est toutefois la proportion que représentent les avis de marché dans l’ensemble des marchés publics de défense des États-membres. Celle-ci a été évaluée par le Parlement européen dans l’étude précitée sur les années 2016-2018 et permet de classer les États-membres en trois groupes :

– les États-membres dont les avis publiés représentent moins de 10 % du montant de leurs marchés publics de défense. Ils sont

au nombre de 14, parmi lesquels l’Allemagne, avec un pourcentage de 1,8 % de ses marchés de défense ayant fait l’objet d’un avis ;

– les États-membres dont les avis publiés représentent entre 10 et 20 % du montant de leurs marchés publics de défense. 7 États-membres sont concernés, dont la France (17,86 %), le Royaume-Uni (17,08 %) et la Pologne (19,11 %) ;

– enfin, les 7 États-membres dont les avis publiés représentent plus de 25 % du montant de leurs marchés publics de défense. Tous sont des pays de l’Est, depuis la Croatie (25,82 %) jusqu’à la Roumanie (41,56 %) et la Bulgarie (66,24 %).

Toutefois, **ces données, pour intéressantes qu’elles soient, ne donnent pas forcément une image fidèle de la pratique de la concurrence dans les États-membres concernés, voire sont très éloignées de la réalité, pour les raisons indiquées supra**. C’est notamment le cas pour deux pays dans lesquels se sont rendus vos rapporteurs : l’Allemagne et la Roumanie.

Le pourcentage de 1,8 % en montant des marchés publics de défense ayant fait l’objet d’une publicité et d’une mise en concurrence en Allemagne est contradictoire avec la pratique de ce pays, telle qu’elle a été expliquée à vos rapporteurs lors de leur déplacement à Berlin. À l’inverse d’un pays comme la France, qui dispose d’un seul chantier naval militaire (Naval Group) et d’un seul constructeur de chars et de véhicules blindés (Nexter), l’Allemagne dispose de plusieurs chantiers navals militaires (TKMS, Thyssenkrupp, German Naval Yards) et de plusieurs constructeurs de chars et véhicules blindés (KMW et RheinMetall), fortement implantés dans différents Länder et bénéficiant de soutiens politiques importants. Dans ces conditions,

(1) *EU Defence Package : Defence Procurement and Intra-Community Transfers Directives (octobre 2020).*

l'Allemagne est en mesure d'organiser une mise en concurrence qui soit favorable à sa BITD puisque le marché public est toujours attribué à une entreprise nationale. Certes, il y a une vraie concurrence, mais elle est limitée aux seules entreprises allemandes et échappe donc aux règles de la directive.

De même, le pourcentage élevé (41,56 %) de marchés publics de défense ayant formellement fait l'objet d'une publicité et d'une mise en concurrence en Roumanie est très éloigné de la réalité qu'ont constatée vos rapporteurs lors de leur déplacement à Bucarest, tout en restant explicable. En effet, **à plusieurs reprises ces dernières années, le gouvernement roumain a lancé des appels d'offres qui, soit se sont transformés par la suite en un contrat FMS avec les États-Unis (batteries côtières), soit ont abouti mais ne se sont pas concrétisés en un contrat en bonne et due forme (corvettes).** Rempportées par Naval Group en 2019, les négociations sont toujours en cours, à l'été 2021, pour la signature de ce contrat de 1,2 milliard d'euros.

Des « offsets » qui se réduisent mais persistent, le cas échéant sous des formes nouvelles

Malgré cette application de la directive, **les pressions officielles de la Commission européenne ont permis d'obtenir de nombreuses évolutions en matière d'offsets.** Alors qu'en 2007, selon une étude de l'AED, 18 États-membres avaient une législation spécifique en la matière, imposant un taux d'offsets jusqu'à 40 % de la valeur du marché de défense concerné, l'étude du Parlement européen précitée, confirmée par les auditions de vos rapporteurs, montre une amélioration notable. Nombre d'États-membres ont abrogé ladite législation ou l'ont recentré sur les problématiques directement liées à la protection de leurs intérêts essentiels de sécurité (sécurité d'approvisionnement,

maintenance sur place, transferts technologiques...).

Les offsets sont en effet, on le rappelle, contraires au droit européen en ce qu'ils constituent une discrimination fondée sur la nationalité. La seule exception admise repose sur l'article 346 : **les offsets doivent être justifiés par la protection des intérêts essentiels de sécurité du pays, ce qui exclut a priori à la fois les offsets indirects et le critère d'un taux de la valeur du marché.**

Malgré ce progrès notable, **certains États-membres persistent à exiger des offsets représentant un pourcentage considérable du marché public concerné.** De ce point de vue, sans être le seul, la Roumanie illustre à la fois l'importance des offsets dans les marchés publics de défense mais aussi leur ambiguïté.

Comme l'ont constaté vos rapporteurs, **il est vain en principe d'espérer remporter un appel d'offres en Roumanie sans s'associer à un partenaire local** qui assurera la majeure partie de l'exécution du contrat. C'est ainsi que Naval Group, pour l'appel d'offres précité, s'est associé avec le chantier Naval roumain Șantierul Naval Constanța (SNC), au sein duquel la construction des plates-formes et l'assemblage final des corvettes seront réalisés en transfert de technologie. De même, la filiale de Volvo, Arquus, s'est positionnée sur le futur appel d'offres de véhicules 4x4 blindés avec le Sherpa. Pour ce marché de 2,5 milliards d'euros, l'entreprise propose que 80 % des Sherpas soient produits en Roumanie, non seulement pour l'armée roumaine mais également pour les clients du monde entier.

L'offset est ainsi le moyen, pour un pays comme la Roumanie, d'assurer la pérennité de son industrie de défense en organisant sa montée en compétence. Il permet également aux attributaires de diversifier leur chaîne de production en

bénéficiant d'avantages comparatifs, en particulier la formation et le bas coût de la main-d'œuvre. De contrainte, **l'exigence d'offset peut ainsi devenir une opportunité industrielle**, pour autant toutefois que le pays dispose des caractéristiques (débouchés, qualité de la main d'œuvre, stabilité...) assurant la pérennité de l'investissement.

Cependant, **la Roumanie enseigne également que les offsets et le retour, même considérable, qu'ils assurent à l'économie locale ne suffisent pas à remporter un contrat**, pas plus qu'un soutien politique, même au plus haut niveau.

L'histoire des hélicoptères H215 Super Puma qu'Airbus se désespère de vendre à la Roumanie est à ce titre édifiante. Airbus est le partenaire historique de la Roumanie en matière d'hélicoptères, les IAR-330 Pumas et IAR-316 Alouette 3 fabriqués sous licence en Roumanie par l'entreprise IAR équipant toujours, malgré leur âge, l'armée roumaine ou les services de police. Airbus dispose également d'une usine de maintenance d'hélicoptères à Ghimbav et, surtout, a construit dans la même ville une usine de production d'hélicoptère H215 inaugurée par le président de la République François Hollande en 2016. Cet investissement de 50 millions d'euros, qui devait entraîner la création de 300 emplois hautement qualifiés, est néanmoins conditionné à la commande, par le gouvernement roumain, d'au moins 16 hélicoptères H215, la commande de 30 autres appareils étant nécessaire pour que l'intégralité des transferts de technologie soit réalisée. La production d'H215 serait effectuée en Roumanie au profit du monde entier. Or, cinq ans plus tard, malgré le soutien du nouveau président de la République Emmanuel Macron, lors de sa visite à Bucarest en 2017, la commande se fait toujours attendre, tandis que le gouvernement roumain n'a cessé d'envoyer des signaux contradictoires, les

années de tergiversation s'ajoutant à la signature, par le ministre de la défense, en 2017, en parallèle du besoin d'hélicoptères de transport, d'une lettre d'intention visant l'achat d'hélicoptères de combat AH-1 Z Viper fabriqués par l'entreprise américaine Bell Helicopter.

Il est ainsi possible que le marché, in fine, finisse par échapper à Airbus, la Roumanie étant l'un des meilleurs clients de l'industrie de défense américaine, lui ayant réservé depuis dix ans la quasi-totalité de ses marchés de défense, acquérant notamment les chasseurs F-16 (en coopération avec une société portugaise), le système de défense anti-missiles Patriot (pour 3,9 milliards de dollars), les systèmes d'artillerie HIMARS (pour 1,25 milliard de dollars), les blindés 8 * 8 Piranha V (pour 900 millions d'euros) ou encore les batteries de missiles pour la défense côtière NSM (pour 289 millions de dollars).

En conclusion, il se trouve dans l'Union européenne des États-membres exigeant des offsets qui, par ailleurs, se fournissent quasi exclusivement auprès de leur allié américain qui, lui, ne transfère jamais sa technologie et ses compétences. En d'autres termes, si les offsets sont parfois un moyen d'obtenir des marchés publics de défense, ils ne peuvent, à eux seuls, pas plus que le prix ou tout autre critère, renverser un intérêt stratégique qui, en matière de défense, prime toute considération économique.

**UNE UTILISATION LIMITÉE DES
PROCÉDURES PRÉVUES PAR LA DIRECTIVE,
SANS VÉRITABLE CONTRÔLE DES
INSTITUTIONS EUROPÉENNES**

Une utilisation très large des exclusions prévues par la directive et de l'article 346 du TFUE, pour des raisons politiques, techniques et juridiques

Malgré les progrès enregistrés en matière de transparence et de mise en

concurrence, force est de constater que l'essentiel des marchés publics de défense européens, tant en nombre qu'en montant, échappent à l'application de la directive. Les États-membres utilisent, à cette fin, deux moyens, dont vos rapporteurs soulignent qu'ils sont parfaitement légaux et ne constituent pas, en eux-mêmes, une violation du droit européen :

– d'une part, ils appliquent les exclusions prévues aux articles 12 et 13 de la directive, notamment celle relative aux contrats de gouvernement à gouvernement. C'est ainsi que l'ensemble des marchés passés avec les États-Unis pour l'acquisition de matériels militaires via le FMS échappent aux procédures de publicité et de mise en concurrence de la directive ;

– d'autre part, ils s'appuient sur l'exemption de l'article 346 du TFUE qui leur permet d'échapper à l'ensemble des règles relatives au marché intérieur, incluant donc celles de la directive, pour des raisons tenant à la « protection des intérêts essentiels de [leur] sécurité ».

Il est difficile de faire la part des marchés qui relèvent des exclusions ou de l'exemption. En effet, le recours à l'article 346 n'a pas à être justifié a priori, avant le lancement du marché public, mais uniquement a posteriori, en cas de contestation de son attribution par un soumissionnaire. Or, comme on le verra infra, les entreprises de défense contestent très rarement les attributions de marchés publics. Il est néanmoins difficile d'évaluer si l'exception prévue à l'article 346 a été utilisée pour des raisons justifiées de protection des intérêts nationaux essentiels de sécurité ou simplement comme un moyen de limiter l'application de la directive 2009/81/CE. Pour la France, toutefois, vos rapporteurs ont obtenu les chiffres de la DGA. Sur les 467 marchés de défense passés en 2019 et susceptibles de se voir appliquées les dispositions de la

directive, 161 lui ont échappé sur le fondement de l'article 346 du TFUE. Malgré les demandes répétées de vos rapporteurs, il n'a pas été possible d'obtenir le montant que ces marchés représentent.

Vos rapporteurs ont également cherché à comprendre les raisons qui poussaient les États à échapper – certes légalement jusqu'à preuve du contraire, à la publicité et la mise en concurrence pour leurs marchés publics de défense. Ils en ont identifié trois :

– la première ne vaut que pour les seuls États-membres disposant d'une BITD. Parce que celle-ci est une composante essentielle de leur autonomie stratégique nationale, il est de leur devoir de la soutenir et d'assurer la pérennité des entreprises qui la constituent par des commandes régulières hors de toute publicité et mise en concurrence qui ne pourraient que les affaiblir. Ainsi en est-il des grands programmes d'armement français qui n'ont jamais fait l'objet d'un marché ouvert à la concurrence mais ont été directement négociés avec les entreprises nationales de défense concernées ;

– la deuxième raison vaut, à l'inverse, pour les États-membres qui ne disposent pas d'une BITD. Ainsi dépourvus, ils ne poursuivent pas le même objectif d'autonomie stratégique, a fortiori lorsqu'ils ont confié leur défense territoriale à l'OTAN. L'alliance militaire avec les États-Unis constituant, pour ces derniers, la « clé de voûte » de leur politique nationale de défense, le cas échéant toute entière ciblée sur la menace russe, ils sont naturellement fortement incités à se fournir, via le FMS et donc sans mise en concurrence, ou en gré à gré auprès d'entreprises américaines de défense. C'est très clairement le cas en Roumanie, où l'annexion de la Crimée a entraîné une augmentation considérable des achats d'armement au bénéfice quasi-exclusif des entreprises américaines, ce

pays confortant par ce biais la protection américaine ;

– enfin, une autre raison a été évoquée lors des auditions, liée à la précédente et pouvant expliquer les réticences des États-membres à organiser publicité et mise en concurrence pour leurs marchés publics de défense. En effet, lorsque les États-membres n'ont pas de BITD importante, ils ne disposent souvent pas de l'expertise nécessaire pour évaluer les différents équipements de défense proposés et s'assurer de la solidité de la procédure de mise en concurrence. Dans ces conditions, non seulement cette dernière n'est pas adaptée, entraînant de multiples retards dans la décision, comme aux Pays-Bas, mais elle les expose en plus à des risques juridiques, recours contentieux mais également risques pénaux en cas de mise en cause personnelle, comme c'est le cas en Roumanie. Lorsqu'ils sont membres de l'OTAN, le recours au FMS peut ainsi offrir une alternative séduisante, leur offrant sécurité juridique, rapidité, formation et facilités de paiement, voire offsets, tout en consolidant leur alliance avec les États-Unis.

L'échec des dispositions relatives à la sous-traitance

Ainsi qu'il a été dit *supra*, la directive ouvre la possibilité aux États-membres de demander à l'attributaire de sous-traiter jusqu'à 30 % de la valeur du marché via la publication d'avis de sous-traitance entraînant une mise en concurrence des sous-traitants potentiels. Cette disposition a été introduite dans la directive afin de favoriser la participation des PME aux marchés publics de défense et, au-delà, la constitution d'une véritable chaîne d'approvisionnement européenne.

Toutefois, il apparaît que **cette possibilité, pour séduisante qu'elle soit, n'a pas réellement été utilisée par les États-membres**. En effet, seuls 23 avis de sous-traitance ont été publiés entre 2011 et

juin 2019, à rapporter aux 9 476 avis de marché publiés pendant la même période.

Vos rapporteurs ont cherché à comprendre les raisons de cet insuccès, que plusieurs facteurs expliquent, tenant à la fois aux États-membres et aux entreprises de défense prime contractors :

– les États-membres ne sont pas incités à utiliser cette disposition dès lors qu'**elle ne peut, en elle-même, leur garantir la participation de PME installées sur leur territoire** ;

– les entreprises de défense attributaires du marché s'opposent à une telle disposition en ce qu'elle remettrait en cause des chaînes d'approvisionnement établies depuis longtemps avec des fournisseurs de confiance, avec le **risque si elle était appliquée d'une désorganisation et/ou de problèmes de qualité**, sans parler de la lourdeur de la procédure.

Au-delà de ces dispositions spécifiques à la sous-traitance, deux faits ont été soulignés lors des auditions :

– d'une part, **les PME ont du mal à participer directement à des appels d'offres et encore plus à les remporter**. Les raisons, résumées dans la recommandation (UE) 2018/624 de la Commission du 20 avril 2018 relative à l'accès des sous-traitants et des petites et moyennes entreprises aux marchés transfrontières dans le secteur de la défense, sont bien connues. Outre les obstacles habituels à l'entrée sur le marché, comme la distance géographique, les barrières linguistiques et le manque de connaissance des marchés étrangers, les PME du secteur de la défense sont confrontées à des obstacles administratifs supplémentaires, à savoir la complexité

particulière des documents liés aux marchés publics de défense, les préoccupations de sécurité de l'approvisionnement, la complexité des dispositions en matière de sous-traitance et les coûts élevés de la certification ;

– d'autre part, et toutefois, **les PME participent largement aux marchés publics de défense en tant que sous-traitants des grands groupes qui les remportent.** En effet, comme indiqué supra, ceux-ci s'appuient sur un réseau de fournisseurs de confiance, établi depuis longtemps, auxquels ils sous-traitent une large part de l'exécution du contrat. La qualité de ce réseau constitue d'ailleurs un avantage essentiel pour ces grands groupes dans la compétition pour les marchés nationaux et internationaux.

Un contrôle très limité des institutions européennes

Ayant mis en évidence l'usage à grande échelle, par les États-membres, des exclusions prévues par la directive mais également le recours massif à l'exemption de l'article 346 du TFUE, vos rapporteurs se sont logiquement interrogés sur le contrôle que la Commission européenne et de la Cour européenne de Justice exerçaient sur l'application de la directive par les États-membres.

En effet, ainsi qu'il a été dit *supra*, la Commission a, dès l'entrée en vigueur de la directive en 2011, identifié l'obstacle que ces exclusions et cette exemption pouvaient représenter pour atteindre les objectifs poursuivis par la directive, et cherché à encadrer leur utilisation par les États-membres par des communications et autres orientations non contraignantes.

Dix ans plus tard, **force est de constater que la Commission n'est guère intervenue pour rappeler à l'ordre les États et ce, malgré l'évidence que la très grande majorité des marchés publics de défense échappait à toute publicité et mise en concurrence.** Ainsi, depuis 2011, elle n'a

exercé aucun recours en manquement, se bornant à des demandes d'informations (EUpilots) adressées à une poignée d'États-membres, dont la France, les Pays-Bas et l'Allemagne, sur l'application de l'article 346 du TFUE notamment, dont aucune n'a eu de suite contentieuse. De toute évidence, la Commission souhaite éviter le contentieux et s'en tenir à une approche très prudente de la matière, à base de dialogue avec les États-membres et de documents non-contraignants.

Vos rapporteurs voient deux raisons à cette prudence, confirmées par les auditions qu'ils ont menées :

– la première est la matière elle-même : les marchés publics de défense. Certes, **il s'agit de marchés publics mais d'un genre très particulier en ce qu'ils sont étroitement liés à la politique de défense des États-membres**, élément essentiel de leur souveraineté nationale sur laquelle l'Union européenne n'a aucune compétence. Dans ces conditions, il est compréhensible que la Commission européenne hésite à attaquer de front un État-membre et, de ce fait, à rompre la confiance qui doit exister entre elle et les États-membres dans un domaine aussi sensible ;

– elle hésite d'autant plus que la base juridique d'une telle attaque serait pour le moins fragile. En effet, **l'exemption de l'article 346 se justifie par la protection des intérêts essentiels de sécurité d'un État-membre. Qui mieux que celui-ci peut les définir ?** Quelle serait la légitimité de la Commission européenne à la contester ? Or, l'un des intérêts essentiels de sécurité de nombreux États-membres est d'avoir de bonnes relations avec les États-Unis et, par conséquent, de consolider cette relation avec l'achat d'armements américains via le FMS.

L'autre institution européenne garante de la bonne application du droit européen, la Cour européenne de Justice, est, elle aussi, largement impuissante à contrôler

l'application par les États-membres de la directive. En effet, à la **connaissance des rapporteurs, jamais elle n'a eu à se prononcer sur les exclusions ou sur l'exemption de l'article 346 du TFUE depuis l'entrée en vigueur de la directive.** Non seulement la Commission européenne ne l'a jamais saisie – pour les raisons indiquées supra – mais les entreprises de défense elles-mêmes répugnent à le faire, même lorsqu'elles ont des motifs sérieux de contestation. Le marché des produits de défense est en effet un monopsonne, avec un nombre extrêmement limité de clients : les États. **Aucune entreprise de défense ne souhaite, par un recours contre un marché perdu, endommager ses relations avec un État qui peut être un potentiel futur client,** ni même envoyer à l'ensemble des États-membres une image contestataire, procédurière ou de « mauvais perdant » qui serait à rebours des pratiques habituelles dans les marchés publics de défense. Certaines le font, notamment en Allemagne et en Roumanie, mais elles sont très minoritaires.

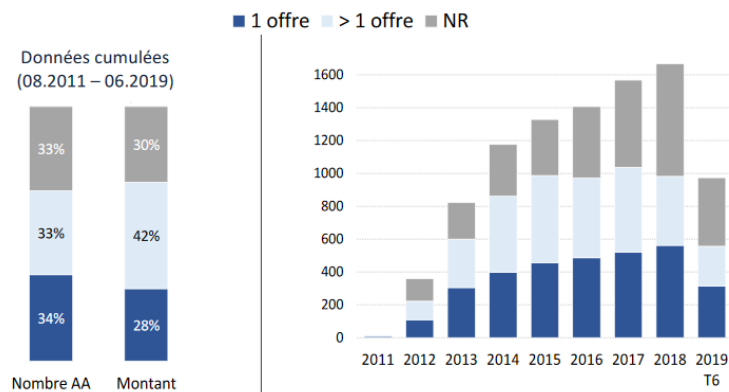
Toutefois, ce principe souffre d'exceptions, comme l'ont découvert vos rapporteurs lors de leurs déplacements, mais uniquement sur le plan intérieur. **En Allemagne, il est ainsi fréquent que l'attribution des marchés publics de défense soit contestée devant les tribunaux nationaux.** 71 recours ont ainsi été déposés entre 2014 et 2020 avec des conséquences néfastes pour l'État – puisque l'exécution du contrat est retardée – mais potentiellement bénéfiques pour leur auteur. En effet, afin d'éviter des années de retard, il peut arriver que l'État négocie des compensations avec l'auteur du recours, pour autant que le perdant soit une entreprise allemande. De même en Roumanie, l'attribution du marché précité des corvettes à Naval Group a été contestée – sans succès – par son concurrent danois Damen devant les juridictions roumaines.

UNE INFLUENCE TRÈS FAIBLE SUR LA BITD EUROPÉENNE

Des marchés européens toujours très cloisonnés

L'Observatoire des marchés publics de défense, qui dépend de la Fondation pour la recherche stratégique, a analysé les avis d'attribution sur la période 2011-juin 2019 et mesuré l'intensité de la concurrence par le nombre d'offres reçues. Les conclusions sont retracées dans le graphique suivant :

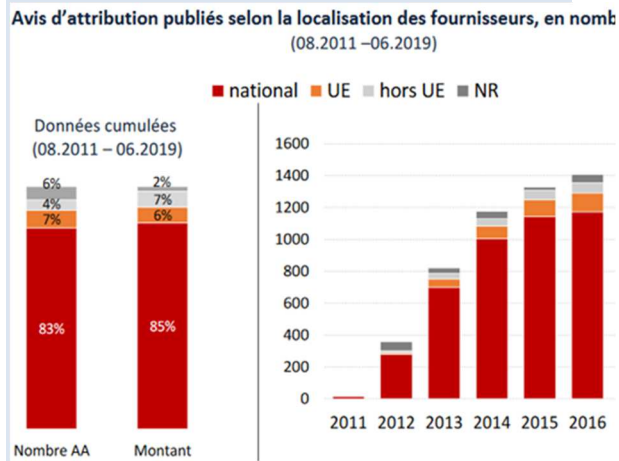
Avis d'attribution publiés selon le nombre d'offres reçues, en nombre et par an (08.2011 – 06.2019)



Il apparaît **les avis d'attribution faisant état de la réception d'une seule offre atteignent un taux de 34 % en nombre et 28 % en montant.** Cette part est majoritaire pour 11 pays : Roumanie (74 %), Hongrie (73 %), Bulgarie (73 %), Grèce (67 %), Slovénie (67 %), Lettonie (65 %), Espagne (62 %), Lituanie (62 %), Croatie (55 %), Slovaquie (55 %) et Estonie (54 %). On relève également la part considérable des avis d'attribution qui ne renseignent pas le nombre d'offres, nuisant ainsi à la qualité de l'analyse.

Ces mêmes avis d'attribution renseignent la nationalité de l'entreprise attributaire. Sur la période étudiée, **les pouvoirs adjudicateurs ont choisi à hauteur de 82 % un fournisseur localisé sur le territoire national (85 % en montant), proportion qui apparaît d'ailleurs relativement stable sur la période.** Cette situation est particulièrement vraie pour les cinq

« grands » États-membres : France, Allemagne, Pologne, Italie et Royaume-Uni (93 % contre 62 % pour les autres).



Toutefois, comme pour l'ensemble des données en matière de marchés publics de défense, **ces chiffres sont imparfaits et ne reflètent pas forcément la réalité**. En effet, le marché peut être attribué à une entreprise nationale qui est la filiale d'une entreprise d'un autre État-membre ou même d'un État tiers. Ainsi en est-il des entreprises européennes intégrées comme Airbus ou MBDA, qui généralement sont attributaires d'un marché via leurs filiales nationales, ou de l'américain General Dynamics, qui détient de nombreuses filiales en Europe, dont Santa Barbara Sistemas en Espagne. Elle peut également être une joint-venture entre une entreprise étrangère et une entreprise nationale, celle-ci assurant l'essentiel de la production, comme dans le cas, par exemple, de l'appel d'offres roumain pour les corvettes. Enfin, ces chiffres ne disent rien de la provenance des équipements concernés. La Roumanie a ainsi acquis en 2020, pour 130 millions d'euros, des F-16 d'occasion pour son armée de l'air auprès du Portugal, modernisé par une société portugaise, via un contrat de gouvernement à gouvernement. Ce contrat entre États-membres de l'Union européenne porte néanmoins sur du matériel américain.

Malgré cette limite, le constat est largement partagé, tant par la Commission européenne, le Parlement européen et les entreprises concernées, d'un **marché européen des produits de défense encore très cloisonné, bien loin de l'ambition de la directive de créer un marché intérieur ouvert et des chaînes de valeur européennes**. Ce cloisonnement des marchés de défense européens a deux conséquences négatives pour la BITD européenne, les mêmes que celles qui avaient justifié l'adoption de la directive :

- **l'offre de produits de défense reste, notamment dans le terrestre et le naval, atomisée**, avec de nombreuses entreprises nationales qui survivent en bénéficiant des marchés que leur réserve en pratique leur État, soit directement, soit indirectement par l'exigence de partenariats ou d'offsets lorsqu'ils sont attribués à une entreprise étrangère. La conséquence, c'est la duplication des capacités, un coût unitaire de production très important faute d'économie d'échelle, un manque de compétitivité et d'innovation dans ce secteur de l'armement terrestre qui, de fait, fragilise la BITD européenne ; c'est la même chose dans le secteur naval, où les différents chantiers navals français, allemands, italiens, néerlandais ou danois se font une concurrence fratricide en Europe mais également à l'étranger ;

- **les chaînes de production, sauf cas particuliers comme MBDA ou Airbus, restent essentiellement constituées sur une base nationale**, la directive ne comportant, en elle-même, aucune disposition incitant à leur ouverture à l'échelle européenne. Paradoxalement, ainsi qu'il a été dit supra, les offsets, bien qu'en principe contraires au droit européen, permettent une certaine européanisation des chaînes de production. Ainsi KMW fait-il réaliser les soudures pour ses chars en Grèce (en contrepartie d'un marché de 170 chars

Leopard), lesquels sont ensuite exportés dans le monde entier.

Toujours largement cloisonnés, **les marchés publics de défense européens pourraient l'être encore plus avec le récent changement de position de l'Allemagne s'agissant de la concurrence.**

En effet, à l'inverse de la France, l'Allemagne utilisait fort peu – une dizaine de fois par an – les dispositions de l'article 346 du TFUE, recourant largement à une mise en concurrence au bénéfice, généralement, d'une entreprise allemande. Toutefois, à l'issue d'un très long processus de sélection, le ministère de la Défense allemand a choisi en janvier 2020 pour la construction de ses futures frégates le consortium piloté par le groupe néerlandais Damen, avec le chantier Blohm & Voss, et Thales Nederlanden, en lieu et place de German Naval Yards à Kiel, Thyssenkrupp Marine Systems (TKMS), le partenaire traditionnel de la marine allemande, et le groupe d'électronique de défense allemand Atlas.

Cette attribution du contrat à une entreprise étrangère, bien qu'elle se soit engagée à l'exécuter à hauteur de 80 % en Allemagne, a déclenché une vive polémique politique et des recours contentieux. Coïncidence ou non, le 14 février 2020, **le gouvernement allemand a publié sa « Stratégie pour le renforcement de l'industrie de défense », dans laquelle il identifie un certain nombre de technologies clés** : les véhicules blindés, la construction navale, l'électronique de défense, les capteurs, l'intelligence artificielle... Parce qu'il les considère comme essentielles à la sécurité du pays, il définit les moyens de les protéger et de les promouvoir sur le territoire national. Parmi ceux-ci, le recours à l'article 346 du TFUE « pour autoriser l'attribution de contrats par des procédures négociées sans appel d'offres ». L'entrée en vigueur de la loi réformant la commande publique pourrait

ainsi sonner le glas de toute concurrence dans les marchés publics de défense allemands au bénéfice des entreprises nationales mais également de la coopération européenne.

Une BITS européenne plus que jamais exposée à la concurrence des entreprises américaines

La directive 2009/81/CE vise à ouvrir à la concurrence les marchés publics de défense européens avec l'idée – fautive – sous-jacente que la concurrence se ferait entre entreprises européennes. La réalité est toutefois différente. Parce que cette ouverture à la concurrence n'est pas conditionnée à la réciprocité, pas plus qu'elle n'est assortie d'une préférence européenne, elle ne peut être, en tant que telle, favorable à la BITD européenne. Elle est en effet **susceptible de faciliter l'attribution desdits marchés à des entreprises de pays tiers, notamment américaines, lesquelles bénéficient par ailleurs d'un marché domestique totalement protégé de toute concurrence étrangère.**

Le constat fait par vos rapporteurs et par l'ensemble des personnalités auditionnés est d'ailleurs sans appel. **Cette directive, par l'ampleur de ses exceptions et, en particulier, celle relatives aux marchés G2G, a échoué à limiter les achats « sur étagère » des armements américains, qui obéissent à une logique qui n'est pas juridique mais politique.** Bien au contraire, elle légalise ces achats directs par les contrats de gouvernements à gouvernement via le FMS. Les recommandations de la Commission d'une analyse de marché préalable aux contrats G2G afin d'identifier une éventuelle offre européenne sont restées lettre morte.

L'ampleur du phénomène est difficile à mesurer mais l'étude précitée du Parlement européen a essayé de la saisir. **Sur la période 2016-2020, le montant des contrats FMS passés par les États-**

membres s'est élevé à 70 milliards d'euros. Sont principalement concernés la Pologne (18,7 milliards d'euros), le Royaume-Uni (10,6 milliards d'euros), la Belgique (7,2 milliards d'euros), la Roumanie (5,2 milliards d'euros) et l'Allemagne (4,6 milliards d'euros). Toutefois, en termes de nombre et non plus de montant, ce sont dans les pays d'Europe centrale et orientale que les contrats FMS sont les plus nombreux. En Roumanie, comme indiqué supra, c'est la quasi-totalité des contrats d'armement qui sont attribués à des entreprises américaines.

L'impact de la concurrence américaine est variable selon les secteurs.

– **il est très fort en matière aéronautique.**

Le F-35, construit en partenariat avec plusieurs États-membres (Italie, Pays-Bas et Royaume-Uni) a logiquement été acheté par ces pays, mais également par la Belgique, le Danemark et la Pologne. De même, s'agissant des missiles, hors les marchés domestiques de MBDA (Italie, France, Allemagne et Royaume-Uni), 75 % du marché européen est capté par les entreprises américaines ;

– **il est plus faible dans les secteurs naval et surtout terrestre** en raison de l'atomisation du marché, de nombreux États-membres disposant d'un producteur national qu'ils privilégient systématiquement pour leur approvisionnement.

Ces multiples acquisitions auprès d'entreprises américaines, en privant les entreprises européennes de leurs débouchés naturels, ont des conséquences de long terme pour la BITD européenne qui, toutes, la fragilisent :

– **elles les empêchent de réaliser les économies d'échelle** que seules permet la production de grandes séries d'équipements, et les bénéfices associés qui sont les conditions de leur compétitivité de long terme ;

– le secteur de l'armement se caractérise par le temps long. Il faut des décennies pour construire, par exemple, un nouvel avion de combat, lequel sera en service pendant plusieurs autres décennies. En d'autres termes, **lorsqu'un État-membre achète le F-35, il ferme son marché des avions de combat aux entreprises européennes pour quarante ans ;**

– en captant une part importante des marchés européens, les entreprises américaines obligent les entreprises européennes à exporter hors d'Europe pour trouver leur équilibre économique, les rendant ainsi **dépendantes du « grand export »** et de ses aléas, tout en les exposant aux critiques quant à l'identité de certains clients.

Enfin, sur le plan plus politique, il est évident que l'accaparement de nombreux marchés de défense européen par les entreprises américaines a **un impact négatif sur l'affirmation d'une véritable Europe de la défense.**

PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS

LA CONCURRENCE N'EST QU'UN INSTRUMENT PARMIS D'AUTRES, DATÉE ET INSUFFISANTE, À ELLE SEULE, POUR ATTEINDRE L'OBJECTIF QU'ELLE S'EST DONNÉ

Compte tenu des spécificités des marchés publics de défense, la concurrence est insuffisante à elle seule pour renforcer la BITDE

Dans son Livre vert de 2004 consacré aux marchés publics de Défense, la Commission européenne avait parfaitement analysé les faiblesses de la BITD européenne : marchés publics cloisonnés, secteur atomisé entre de multiples acteurs nationaux, duplication des produits et compétitivité limitée à l'international, autant de facteurs susceptibles de nuire à sa capacité

d'innovation et, par conséquent, à sa pérennité.

Afin de pallier ce risque et de renforcer sur le long terme la BITD européenne, la Commission a entrepris d'agir sur ce qu'elle avait identifié comme la cause de toutes ces faiblesses : le cloisonnement des marchés publics européens de défense, tous fermés à la concurrence en application de l'article 296 du TCE au bénéfice d'entreprises nationales souvent peu compétitives. **L'instrument pertinent à cette fin était, naturellement, la publicité et la mise en concurrence, c'est-à-dire le même que celui utilisé au cours des années quatre-vingt-dix par l'Union européenne dans d'autres marchés cloisonnés tels que le transport aérien, l'énergie ou les télécommunications.**

Toutefois, plus de dix ans après l'entrée en vigueur de la directive 2009-1981/CE et à la lumière des constats précédents, vos rapporteurs considèrent que **la concurrence, telle qu'elle a été mise en œuvre, n'est pas forcément l'outil adéquat pour renforcer la BITD européenne.**

Comme indiqué *supra*, **le marché des produits de défense est très spécifique et ne ressemble en rien aux autres marchés, au point que la notion même de « marché » peut sembler inappropriée.** La demande vient en effet exclusivement des États, en position de monopole, qui dictent leurs exigences, l'offre de quelques entreprises seulement (oligopole), souvent propriétés (même partielle) de ces mêmes États, et le prix n'est qu'un élément parmi d'autres, loin d'être aussi déterminant que les enjeux de long terme que sont la sécurité et la souveraineté.

C'est ainsi que **les marchés de défense en Europe ne fonctionnent pas comme un marché « normal », du moins pour les grands programmes d'armement** tels que ceux conduits, notamment (mais pas seulement) par la France. Maîtres d'œuvre

de ces programmes, les États définissent en amont leurs besoins opérationnels, financent la recherche et le développement pendant de nombreuses années au sein de la BITD nationale, si bien que l'équipement finalement produit est celui qui correspond le mieux à ces besoins. Dans ces conditions, une mise en concurrence en aval avec d'autres équipements n'a guère de sens.

L'importance de ces spécificités a par conséquent obligé la directive à intégrer de nombreuses dérogations aux règles normales de la concurrence qui, au final, font qu'elle ne concoure que très marginalement à cet objectif de renforcement de la BITD européenne, comme l'ont constaté vos rapporteurs. En soi, l'instrument de la concurrence n'est pas forcément mauvais mais pour qu'il soit efficace dans le domaine de la défense, il aurait probablement fallu mieux encadrer les exceptions et, surtout, instaurer les conditions d'une préférence européenne, autant de dispositions que les États-membres n'auraient pas acceptées.

D'autres instruments que la concurrence sont désormais privilégiés pour renforcer la BITD européenne, en particulier la coopération

La directive 2009/81/CE est donc un instrument largement inadapté aux spécificités des marchés publics de défense et, de ce fait, largement délaissé à la fois dans le discours et dans les actes des institutions européennes, tant par le Conseil européen que par la Commission européenne.

Depuis 2016, en effet, **la relance post-Brexit de l'Europe de la défense s'est appuyée sur d'autres instruments que la concurrence** qui ont tous en commun de privilégier la coopération, à la fois entre les États-membres et entre les entreprises européennes de défense. Dans ses conclusions du 14 novembre 2016, le Conseil européen a appelé à « approfondir

la coopération en matière de défense européenne et à la rendre plus systématique afin de fournir à l'Europe les capacités-clés dont elle a besoin ». Plus précisément, il a demandé à la Commission européenne « un Plan d'action sur la défense européenne visant à renforcer l'industrie de défense européenne et à inciter à la plus grande coopération possible entre les États-membres », comportant des propositions concrètes, notamment sur un possible programme de recherche financé par l'Union européenne et un soutien à l'investissement dans la BITD européenne et, notamment, les PME. Le 30 novembre 2016, la Commission a satisfait à la demande du Conseil européen par la présentation d'un plan d'action en trois points :

– **la création d'un Fonds européen de la défense (FEDef)** afin de soutenir les investissements dans la recherche et le développement conjoints d'équipements et de technologies de défense ;

– **la promotion des investissements dans les PME, les start-up, les ETI et les autres fournisseurs de l'industrie de la défense** via les Fonds structurels et d'investissement européens (FESI) et la Banque européenne d'investissement (BEI) ;

– **le renforcement du marché unique de la défense** par « l'application effective » des deux directives sur la passation des marchés publics dans le domaine de la défense et sur les transferts au sein de l'UE.

Toutefois, ce point sur la directive 2009/81/CE ne figurait pas dans les conclusions du Conseil européen et, très rapidement, **c'est le FEDef, son montant et ses modalités de fonctionnement qui ont focalisé l'attention**, d'autant qu'il a été rapidement complété par une autre initiative majeure : la Coopération structurée permanente (CSP).

Au final, **l'Europe de la défense est aujourd'hui structurée autour d'une série**

d'initiatives qui, ensemble, constituent un renversement complet par rapport à l'objectif d'une mise en concurrence en concurrence des entreprises de défense dans le cadre des marchés publics, même si l'objectif final – le renforcement de la compétitivité de la BITD européenne – reste le même :

– **la CSP**, qui rassemble 25 États-membres autour de projets de développement capacitaire, opérationnels et industriels, conduits en commun ;

– **le FEDef** qui, doté de 7 milliards d'euros dans le cadre financier pluriannuel 2021-2027, cofinance des projets de recherche et de développement capacitaires présentés par des entreprises appartenant à au moins trois États-membres ou associés différents. Si ces projets relèvent de la CSP, un cofinancement supplémentaire de 10 % leur est accordé, de même lorsqu'ils bénéficient particulièrement à des PME ;

– **la Revue annuelle coordonnée des politiques de défense** (en anglais, CARD), qui vise à harmoniser les politiques nationales de défense des États-membres afin d'atteindre les objectifs définis par le Plan de développement des capacités.

Par conséquent, en matière de défense aujourd'hui en Europe, c'est la coopération entre les États et entre les entreprises autour de projets communs, dans un cadre et avec un financement européen, qui est privilégié et non plus la mise en concurrence des équipements de défense dans le cadre de marchés publics. **Les équipements dont auront besoin les armées européennes dans les années à venir ont désormais vocation à être développés, produits et acquis en commun.** Ces projets communs structureront la BITD européenne en incitant les entreprises européennes de défense à travailler ensemble, « européenisant » ainsi les chaînes d'approvisionnement bien plus que ne l'a fait la directive 2009/81/CE et bien plus

que les actuelles coopérations intergouvernementales. Au final, **l'intégration des marchés européens de défense pourrait se faire par l'offre, et non par la demande, par les projets en commun et non par l'ouverture de marchés publics devenue sans objet.**

En effet, la concurrence en aval, une fois l'équipement développé et produit en commun, n'a plus vraiment de raison d'être. Ledit équipement est, en principe, mieux adapté qu'aucun autre aux besoins des États-membres concernés qui, après l'avoir financé, n'ont aucune raison d'organiser une mise en concurrence de celui-ci avec d'autres équipements. D'ailleurs, l'engagement des États-membres à acheter l'équipement produit en commun figure parmi les conditions d'éligibilité au FEDef du projet le concernant.

Toutefois, si elle n'est plus organisée en aval, dans le cadre d'un marché public, la concurrence ne disparaîtra pas pour autant. **Les entreprises de défense seront en concurrence en amont, au stade de la sélection du projet conduit en commun et bénéficiant des financements européens.**

Rien ne pourra se faire sans volonté politique des États-membres et des institutions européennes ni confiance réciproque

Tant la bonne application de la directive 2009/81/CE – qui conserve son intérêt propre – que la mise en œuvre des nouvelles initiatives de l'Union européenne en matière de développement capacitaire exigent le soutien des États-membres.

S'agissant de la directive, le constat a été fait par vos rapporteurs que les exceptions qu'elles prévoient et l'article 346 du TFUE laissent aux États-membres une très large marge de manœuvre pour privilégier, dans le cadre de leurs marchés publics de défense, les offres d'entreprises de pays tiers, au détriment de celles des entreprises européennes, affaiblissant

d'autant la BITD européenne. **Ils pourraient toutefois, sans qu'il soit nécessaire de modifier la directive, faire le choix inverse, et privilégier lorsque c'est techniquement et économiquement justifié les offres d'entreprises européennes**, pour autant qu'ils adhèrent, au-delà des mots, à l'ambition de l'autonomie stratégique européenne. Les États-membres les plus impliqués dans la construction européenne, à commencer par la France, ont un travail de persuasion à faire, comme la Commission européenne, pour faire de la directive 2009/81/CE un véritable instrument au service de la BITD européenne.

De même, si le FEDef et les autres initiatives européennes sont susceptibles de renforcer la BITD européenne plus que la directive n'a pu le faire en dix ans, leur succès reposera largement sur les décisions de la Commission européenne et les choix qu'elle fera s'agissant des projets à financer. Or, **le FEDef n'est pas un instrument de la PSDC mais, s'appuyant sur l'article 173 du TFUE, il relève de la politique industrielle.** Le risque, désormais bien identifié, est le dilemme suivant auquel sera confronté la Commission européenne :

- financer des projets ambitieux et structurants pour la défense européenne mais, de ce fait, n'impliquant que les « grands » États-membres et leurs entreprises de défense qui, seuls, ont les capacités industrielles, financières et technologiques de les mener à bien ;
- financer des projets assurant à chaque État-membre un retour pour son industrie nationale de défense, moins ambitieux et structurants mais adaptés à leurs capacités industrielles, financières et technologiques. Dans ces conditions, seraient soutenues des entreprises peu compétitives dont l'amélioration de la compétitivité ne participera en réalité pas à la compétitivité globale de la BITD

européenne, tout en entretenant son atomisation.

En d'autres termes, **selon que les financements du FEDef seront concentrés ou saupoudrés, son impact sur la BITD européenne et les capacités militaires européennes ne sera pas le même.** Le choix que devra faire la Commission entre les différents projets, bien que présenté comme technique et validé par des experts indépendants, sera en réalité politique.

De même, **est politique le choix de certains États-membres de privilégier les armements américains.** En raison du lien fort et ancien qui les unit aux États-Unis, c'est tout naturellement qu'ils se tournent vers eux pour leur défense, à la fois dans le cadre de l'OTAN mais également via des achats massifs d'armements américains, en plus de leur engagement au sein de l'OTAN. Ce n'est donc pas en changeant des règles de droit ou en en créant de nouvelles, à supposer que ce soit possible, que ce lien disparaîtra. En revanche, l'Union européenne peut s'affirmer comme fournisseur de sécurité crédible par des actes concrets démontrant la crédibilité de l'Europe de la défense mais aussi la compréhension, par l'ensemble des partenaires, des différents enjeux de sécurité. À titre d'exemple, la publication en 2021 par la France d'une stratégie pour la Mer noire a été particulièrement appréciée par les pays de la région, notamment la Roumanie.

Enfin, il faut être conscient qu'une coopération réussie exige elle aussi une grande confiance réciproque entre les États et donc le nécessaire partage des tâches pour le développement et la production en commun d'un équipement.

LES PROPOSITIONS

En préalable, **vos rapporteurs ont écarté toute proposition de modification de la directive 2009/81/CE.** Non seulement il ne serait probablement pas possible de parvenir à un consensus sur le sens de cette

modification, compte tenu des divergences entre les États et de la sensibilité du sujet, mais aucune des personnalités auditionnées par vos rapporteurs ne s'y est déclarée favorable.

Proposition n° 1 : *Appliquer les dispositions de la directive*

Plus que sa modification, la priorité est l'application des dispositions de la directive, laquelle laisse à désirer. **Nombre d'États-membres, en effet, n'ont pas réellement changé leurs pratiques en matière de marchés publics de défense,** utilisant à plein et, parfois, abusivement, les exclusions ainsi que l'exemption de l'article 346 du TFUE.

Face à eux, la Commission européenne fait preuve d'une grande prudence, pour les raisons soulignées supra et, jusqu'à présent, n'a jamais voulu ouvrir une procédure formelle d'infraction, préférant la voie du dialogue avec les États-membres. Toutefois, **bien que compréhensible, cette attitude présente un double risque pour l'avenir :**

- d'une part, **la directive pourrait, peu à peu, tomber en désuétude,** les États-membres prenant acte de l'absence de réaction de la Commission, d'autant plus que la période post-Covid a légitimé le discours appelant à relocaliser autant que possible les chaînes de production ;

- d'autre part, **la crédibilité de la Commission dans le secteur de la défense pourrait être durablement atteinte,** alors même qu'elle a désormais un rôle majeur à jouer dans la mise en œuvre du Fonds européen de Défense.

La voie est donc très étroite pour faire appliquer une directive tout en ménageant les États-membres dans un domaine étroitement lié à leur souveraineté. Toutefois, bien qu'étroite, **vos rapporteurs sont convaincus que la Commission européenne, pour autant qu'elle en ait la volonté, n'est pas démunie pour faire appliquer la directive.** Celle-ci est en effet

fréquemment informée, de manière officieuse, par les entreprises de défense, de certaines pratiques contestables des États-membres dans leurs marchés publics de défense. Il lui est donc possible de se rapprocher de ces derniers, de leur faire savoir qu'elle est au courant et de dialoguer avec eux sans exclure totalement l'ouverture d'une procédure d'infraction en cas d'abus avéré qui serait particulièrement dommageable à la BITD européenne.

La Commission européenne a également une nouvelle carte à jouer afin de mieux faire appliquer la directive. En effet, **c'est elle qui sélectionnera les projets pouvant bénéficier des financements du FEDef.** Dans le dialogue susmentionné avec les États-membres, elle ne doit pas s'interdire de le rappeler et de privilégier, toute chose égale par ailleurs, les projets portés par ceux d'entre eux qui sont les plus vertueux dans leur application des dispositions de la directive.

Proposition n° 2 : *Privilégier les offres européennes, conformément aux engagements pris dans le cadre de la CSP*

Comme l'ont constaté vos rapporteurs, la concurrence est insuffisante, en elle-même, à atteindre les objectifs poursuivis par la directive, à savoir le renforcement de la BITD européenne. En effet, **ouvrir à la concurrence les marchés publics de défense, dès lors qu'une part importante de ceux-ci sont attribués à des entreprises étrangères, a l'effet inverse** : elle affaiblit les entreprises européennes de défense en les privant de leurs débouchés naturels, face à des entreprises concurrentes, notamment américaines, dont le marché national leur est totalement et depuis toujours fermé. Fortes de ce marché protégé – le plus vaste du monde, elles sont en mesure de proposer des offres performantes à des prix compétitifs, offres qui bénéficient en outre de l'influence politique, diplomatique et militaire du

gouvernement américain auprès de ces alliés européens.

En d'autres termes, **les conditions de concurrence entre entreprises européennes et entreprises américaines sont déséquilibrées**, lorsqu'il y a concurrence mais aussi lorsqu'il n'y en a pas, c'est-à-dire dans le cas des contrats de gouvernement à gouvernement. Les rétablir impose d'explorer la voie d'une préférence européenne en matière de marchés publics de défense.

La première forme que pourrait prendre cette préférence européenne serait celle d'un « Buy European Act », sur le modèle du « Buy American Act » applicable, aux États-Unis, sur les produits de défense mais également sur l'ensemble des marchés publics américains. Les auditions ont toutefois convaincu vos rapporteurs que **cette forme devait être écartée :**

- de nombreux États-membres, alliés des États-Unis, le refuseront afin de ne pas compromettre leurs relations transatlantiques qu'ils privilégient, en matière de défense, à la solidarité européenne. En outre, un tel « Buy European Act » favoriserait un très petit nombre de pays européens, notamment la France, subsistant de leur point de vue une dépendance à une autre ;

- les États-Unis réagiraient probablement très fortement à une telle initiative européenne, ouvrant une nouvelle crise dans les relations transatlantiques.

À défaut d'un tel « chiffon rouge » agité devant les États-Unis et leurs alliés européens, **deux options apparaissent possibles à vos rapporteurs afin de favoriser les offres européennes.**

La première est celle d'une préférence européenne librement pratiquée par les États-membres. Celle-ci est d'ores et déjà prévue par la directive 2009/81/CE, qui autorise les États-membres à exclure de la procédure de passation des marchés publics de défense les opérateurs

économiques des pays tiers. La France a mis en œuvre cette exclusion dans l'article R. 2342-7 du code de la commande publique. D'autres États-membres pourraient le faire également.

La deuxième option pour privilégier les offres européennes porterait sur les contrats de gouvernement à gouvernement. Ceux-ci échappent actuellement à toute publicité et à toute mise en concurrence en raison soit d'une exclusion prévue par la directive, soit de la mise en œuvre de l'article 346 du TFUE. La conséquence est, généralement, l'attribution de ces contrats à une entreprise américaine. Or, pour la Commission européenne, ils ne devraient être attribués à une entreprise étrangère qu'à la seule condition de l'absence d'une offre européenne équivalente, absence dûment constatée par une analyse de marché. Or, une telle analyse n'est en pratique jamais réalisée par les États-membres.

Pour vos rapporteurs, comme pour l'application elle-même des dispositions de la directive, la Commission européenne devrait faire pression sur les États-membres, avec les mêmes moyens, pour qu'ils réalisent cette analyse de marché. Même si celle-ci ne devait pas changer leurs plans d'acquisition, au moins leur ferait-elle prendre conscience de la qualité – peut-être supérieure – des offres existantes au niveau européen. À cette occasion, elle pourrait leur rappeler l'engagement (n° 20) qu'ils ont souscrit dans le cadre de la Coopération structurée permanente : s'assurer que leur stratégie d'acquisition d'armement a un impact positif sur la BITD européenne. De même pourrait-elle insister sur le fait que toute part de marché gagnée en Europe sur les entreprises américaines l'est au profit des entreprises européennes, et donc des États-membres via les externalités positives.

Ces deux options ont toutefois un préalable : la volonté politique et des États-membres, et de la Commission européenne, de favoriser ou, à tout le moins, de prendre en compte les offres européennes. Comme indiqué supra, sans cette volonté, il sera très difficile de changer les choses en matière de marchés publics de défense, lesquels par nature se prêtent mal à toute velléité d'encadrement juridique.

Proposition n° 3 : *Développer les programmes d'armement en commun en s'appuyant sur les initiatives européennes, basé sur une analyse commune des besoins*

Ainsi que souligné supra, c'est la coopération plus que la concurrence qui est désormais la voie poursuivie par l'Union européenne pour renforcer sa BITD, voie que soutiennent totalement vos rapporteurs. Toutefois, si les initiatives – CSP, FEDef, CARD... – ont toutes été lancées avec le soutien unanime des États-membres, elles commencent seulement à être mises concrètement et **leur succès dépendra de la réunion d'un certain nombre de conditions** qui sont l'objet des propositions suivantes.

La première condition est de parvenir à une définition commune des besoins. De l'avis général, cette condition est peut-être la plus difficile à remplir tant les besoins des États-membres en matière militaire sont divergents.

– divergent en matière de capacités. Selon leurs priorités stratégiques, les **États-membres n'ont pas besoin des mêmes équipements**. Ainsi, la France a besoin d'un drone léger, silencieux et avec une longue autonomie pour l'utiliser au Sahel, alors que l'Allemagne exige un drone lourd, avec une plus faible autonomie et plus bruyant car doté de deux moteurs, mais plus sûr à faire voler au-dessus du territoire européen ;

– divergent en matière de calendrier. **Les États-membres n'ont pas besoin de**

renouveler les mêmes équipements au même moment.

Dans ces conditions, il ne fait pas de doute que les négociations entre les États-membres seront très difficiles car il ne sera pas possible de tout financer, aujourd'hui comme demain. Des choix devront être faits qui, forcément, ne satisferont pas certains d'entre eux, l'écueil à éviter étant la multiplication des versions, source de complexité et de surcoûts.

D'où la deuxième condition concernant le choix des projets financés par le FEDef qui devra respecter un double équilibre :

- **entre les secteurs**, afin d'éviter qu'un seul secteur, par exemple l'aéronautique, ne capte l'essentiel des fonds disponibles au détriment des autres, dans lesquels les besoins ne sont pas moindres ;
- **entre les différentes industries nationales**, afin qu'aucun État-membre ne se sente exclu dans la mise en œuvre du FEDef.

Ce point est particulièrement délicat car, comme indiqué supra, le saupoudrage sur de multiples petits projets est un vrai risque susceptible de nuire à l'efficacité du FEDef et, d'une manière générale, à l'objectif de renforcement de la BITD européenne. Mais à l'inverse, concentrer les financements européens sur des gros projets structurants bénéficiant à quelques « grands » pays aurait pour conséquence de briser la confiance qui est nécessaire entre les États-membres pour avancer dans un domaine aussi sensible que la Défense. Ce point a été particulièrement évoqué aux Pays-Bas où l'ensemble des parties prenantes a insisté sur la nécessaire association de l'ensemble des industries nationales à la coopération européenne.

Il semble à vos rapporteurs possible de concilier projets structurants et inclusion de l'ensemble des États-membres via les PME. L'une des faiblesses de la BITD européenne est l'absence d'« européenisation » des chaînes

d'approvisionnement, lesquelles sont encore largement structurées sur une base nationale. **Le FEDef offre l'opportunité, par les projets qu'il soutiendra, de favoriser ceux qui, tout en étant ambitieux, associent le plus d'entreprises nationales différentes et, parmi celles-ci, de PME.** Certains « petits » pays disposant de compétences spécialisées, comme les Pays-Bas en matière de cybersécurité ou de construction navale, ce serait une manière de les associer à la mise en œuvre du FEDef sans céder à la facilité du saupoudrage. De ce point de vue, il pourrait participer à la réindustrialisation de certains territoires autour d'entreprises de haute technologie non délocalisables.

Cette nécessaire association des PME aux projets européens de développement capacitaire pose par ailleurs **la question du financement.** En effet, le développement de la Responsabilité Sociale des Entreprises (RSE) et, notamment le règlement européen n° 2019/2088 dit « Disclosure », s'accompagne de plus en plus d'un refus, notamment par les banques, de financer les entreprises du secteur de la défense, considéré comme « non-éthique ». **Or, si les PME sélectionnées dans le cadre d'un projet cofinancé par le FEDef ne peuvent compter sur l'appui des banques et des investisseurs, l'efficacité de ce dernier s'en trouverait largement réduite.**

Enfin, **une dernière condition au succès de la coopération européenne en matière d'armement sera l'harmonisation des règles en matière d'exportation.** Malgré la position commune du 8 décembre 2008 définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires, ce contrôle repose exclusivement sur les États-membres dont les décisions suivent leurs intérêts géopolitiques. Par conséquent, si des entreprises relevant de plusieurs États-membres coopèrent pour produire un équipement, l'exportation de celui-ci exigera l'accord de l'ensemble de ces

derniers. Dans ces conditions, les entreprises de défense rencontrées par vos rapporteurs, notamment aux Pays-Bas, n'ont pas fait mystère de leurs craintes. En effet, compte tenu de la position très stricte de ce pays sur les exportations d'armement, il est possible que leurs homologues européennes préfèrent coopérer avec d'autres entreprises que prendre le risque de voir l'exportation de leur équipement bloqué par le gouvernement néerlandais.

L'une des pistes suggérées à vos rapporteurs serait une extension progressive de l'accord franco-allemand de 2019, qui a succédé aux accords Debré-Schmidt de 1972. Celui-ci a posé une règle dite de minimis : Un État ne peut s'opposer à l'exportation d'un équipement qu'à la condition que le contenu national de celui-ci excède 20 %.

Il convient en conclusion d'insister sur le tournant que constitue le FEDef. Pour la première fois, l'Union européenne finance directement l'industrie européenne de défense, à l'inverse de ce qu'elle avait fait jusqu'à présent. Le montant est, certes, relativement modeste – 7 milliards d'euros sur sept ans – mais **c'est un premier pas qui ouvre la voie à un budget plus important dans le prochain cadre financier pluriannuel, à compter de 2028.** Cependant, rien n'est acquis et la condition pour obtenir une augmentation du montant FEDef est le succès de sa mise en œuvre au cours des prochaines années, qu'il aboutisse à des résultats tangibles au niveau européen mais également des États-membres, afin que ceux-ci lui apportent leur soutien dans les arbitrages budgétaires. L'enjeu est donc majeur.

Proposition n° 4 : Renforcer les liens entre les armées

Parallèlement aux programmes d'armement en commun, c'est-à-dire la coopération industrielle, les États-membres ont également une coopération opérationnelle. **Les armées nationales**

coopèrent en effet entre elles sous des formes très diverses, depuis les échanges d'officiers jusqu'à des manœuvres communes, voire des opérations militaires extérieures conjointes, généralement dans un cadre international et/ou européen. Elle a pris récemment une forme plus institutionnalisée avec le lancement, sous l'impulsion de la France, de l'Initiative européenne d'intervention (IEI), à laquelle se sont ajoutés certains projets de la CSP axés sur l'opérationnel.

Cette coopération entre armées européennes vise, pour reprendre les termes de l'IEI, à « favoriser l'émergence d'une culture stratégique européenne et, en particulier, à renforcer la capacité des Européens à agir ensemble, en créant les conditions préalables pour de futurs engagements coordonnés et préparés conjointement sur tout le spectre de crises affectant la sécurité de l'Europe ». Clairement orientée vers l'opérationnel, elle a néanmoins des implications en matière d'armement sur lesquelles l'attention de vos rapporteurs a été attirée.

En effet, deux armées qui, régulièrement, échangent des officiers, participent à des manœuvres communes ou sont déployées conjointement sur un théâtre extérieur apprennent non seulement à agir ensemble mais également à se connaître, à la fois sur le plan humain mais également sur le plan matériel. **C'est en particulier l'occasion de découvrir les équipements de l'autre, de les pratiquer et de les comparer.** Or, les officiers concernés pourraient, par la suite, être impliqués dans les marchés publics de défense de leur pays, notamment pour l'évaluation des différents équipements proposés, ou occuper des positions élevées au sein de l'état-major ou des responsables politiques. Le fait qu'ils aient observé l'un de ces équipements en opération et être convaincus de ses qualités est susceptible de le favoriser. Certes, la décision d'acquisition d'armements est avant tout

politique mais l'avis de l'armée, à qui ils sont destinés, a évidemment toute son importance.

Or, force est de constater que dans ce jeu d'influence, les États-Unis partent avec une longueur d'avance. Non seulement leur rôle prépondérant au sein de l'OTAN leur donne l'occasion de présenter leurs équipements à l'ensemble de leurs alliés mais **ils ont en outre développé de très nombreuses coopérations bilatérales avec des États-membres, en particulier à l'Est**, lesquels s'inscrivent dans le cadre d'accords de défense prévoyant notamment le déploiement de troupes américaines. C'est par exemple le cas en Pologne et en Roumanie.

C'est ainsi qu'en Roumanie, après 2007 et l'adhésion de ce pays à l'Union européenne, la France a privilégié une coopération militaire dans le cadre européen, via par exemple les opérations extérieures européennes, à l'inverse de la coopération bilatérale qu'elle avait développé depuis 1989, avec pour conséquence une forte baisse de l'offre de formation à destination des officiers roumains. **La décision récente de ce pays de participer à la force Takuba au Sahel est donc une opportunité à saisir.**

Vos rapporteurs considèrent donc de la plus haute importance que notre pays renforce ses coopérations militaires en Europe, notamment avec les pays d'Europe de l'Est, hors du cadre de l'OTAN, tout en poursuivant le développement de l'IEI pour en faire un véritable cadre de coopération opérationnelle complémentaire de l'OTAN.

Proposition n° 5 : *Influencer l'élaboration des normes au sein de l'OTAN*

L'OTAN est, de l'avis général, l'un des canaux majeurs de l'influence militaire américaine en Europe, en particulier dans les pays d'Europe de l'Est. **C'est parce que l'OTAN assure la défense territoriale de l'Union, notamment contre la Russie, que ces pays se tournent vers les États-Unis**

pour leurs achats d'armement. C'est également le cas pour les pays d'Europe de l'Ouest lorsque, par exemple, ils participent à la dissuasion nucléaire mise en œuvre par l'OTAN. La Belgique a ainsi récemment acquis des F-35 pour cette raison, parce que seuls des avions américains peuvent transporter les bombes atomiques américaines. Il est malheureusement probable que l'Union européenne ne puisse – à supposer qu'elle le veuille – se substituer aux États-Unis dans ce rôle dans un avenir proche. Devenir un fournisseur crédible de sécurité lui prendrait, en effet, des décennies.

Toutefois, sans remettre en cause le rôle de l'OTAN et des États-Unis en Europe, il y a une chose que les États-membres et notamment la France peuvent d'ores et déjà faire. En effet, en tant qu'organisation regroupant 30 armées nationales différentes, **l'OTAN produit depuis 1949 les normes nécessaires à leur interopérabilité**, c'est-à-dire leur capacité à travailler ensemble et à mener des opérations militaires en commun. Ces normes s'imposent aux armées nationales et influencent leurs acquisitions d'équipements militaires, lesquels doivent les respecter.

La définition de ces normes est donc un enjeu d'influence auquel doivent participer la France et les autres pays européens au sein des différents organes de normalisation (CS, NSO et NSSG). Il est dans l'intérêt de l'Union européenne que les accords de normalisation (STANAG) établis par l'OTAN, destinés à assurer l'interopérabilité des procédures et des matériels, ne défavorisent pas les équipements produits par les entreprises européennes.

Outre la normalisation, l'OTAN a également pour fonction d'encadrer le développement capacitaire de ses membres via le NATO Defence Planification Plan (NDPP). Celui-ci définit les besoins capacitaires des alliés, les répartit entre

eux et fixe les objectifs de capacité à atteindre, lesquels sont intégrés dans les processus nationaux de planification de défense. **Dans les pays les plus atlantistes et, notamment, en Roumanie, le NDPP oriente très clairement la politique d'achats d'équipements militaires.** Comme pour les membres, il est dans l'intérêt des pays européens de veiller à ce que ce processus ne défavorise pas les entreprises européennes en définissant des capacités que seuls des équipements américains sont susceptibles de satisfaire.

Proposition n° 6 : Renforcer le contrôle parlementaire sur les marchés publics de défense

Vos rapporteurs ont été frappés, dans l'ensemble des pays visités, par **l'importance du contrôle parlementaire sur les marchés publics de défense** et, en particulier, les plus importants d'entre eux, ceux ayant trait aux armements :

- En Allemagne, le Bundestag autorise la signature du contrat, qui lui est transmis une fois les négociations conclues avec l'attributaire, tout en débloquant le budget demandé par le ministère de la Défense. Il intervient donc à la toute fin de la procédure ;
- en Roumanie, c'est l'inverse. Le Parlement autorise la dépense demandée par le gouvernement pour une acquisition avant le début des négociations avec les entreprises ou le lancement de l'appel d'offres. Il a donc son mot à dire sur les priorités d'investissement dès lors que la demande de crédit dépasse 100 millions d'euros ;
- au Pays-Bas, le gouvernement informe très régulièrement le Parlement à tous les stades de la procédure de passation du

marché, même si celui-ci ne se prononce pas spécifiquement sur tel ou tel contrat.

Le niveau d'information et de décision de ces Parlements apparaît ainsi très supérieur à celui du Parlement français. Si la nature du régime politique – très parlementaire – l'explique, des marges de progression existent pour le Parlement français, à commencer par des auditions régulières du ministre ou du délégué général à l'armement, ou encore un rapport annuel sur la préparation ou l'exécution des contrats d'armement, sur le modèle du rapport sur les exportations d'armements. Cela permettrait à la fois d'ouvrir le débat et de permettre aux parlementaires de maîtriser les enjeux portés par la BITD européenne, notamment la construction d'une Europe de la défense solide, solidaire et souveraine.

ANNEXE
LISTE DES AUDITIONS DES RAPPORTEURS

(par ordre chronologique)

À Paris / visioconférence

- **M. Pascal Belmin**, Directeur juridique du Comité des industries de défense françaises (CIDEF) ;
- **M. François Pintart**, Directeur des opérations, et **M. Yves Colin**, Directeur-adjoint de la direction du développement international, Délégation générale pour l'Armement (DGA) ;
- **M. François Arbault**, directeur chargé de l'industrie de la défense, DG DEFIS, Commission européenne ;
- **M. Burkard Schmitt**, directeur de la défense, **M. Reinhard Marak**, président de la task force sur les marchés de la défense, et **Mme Isabelle Maelcamp**, directrice de la task force, Association européenne de l'industrie et de la défense ;
- **M. Jean-François Ripoche**, directeur Recherche, Technologie et Innovation de l'Agence, et **M. Etienne de Durand**, directeur de cabinet du directeur général de l'Agence européenne de Défense (AED) ;
- **M. Bertrand de Cordoue**, Directeur Sécurité et Défense à la direction des Affaires publiques France, et **M. Pascal Belmin**, Airbus Group Brussels – Vice President - Head of EU Regulatory affairs, Airbus ;
- **Vincent Thomassier**, Directeur marketing et coopération stratégique, et **M. Ariel Valensi**, adjoint au Directeur Business Development et Commerce France, MBDA ;
- **M. Hervé Damman**, Senior vice-President Europe & International, Thales ;
- **M. François Dupont**, Directeur du commerce international, Naval Group ;
- **Mme Catherine Tourres**, Directrice juridique, et **M. Jean-Marc Edenwald**, Responsable des affaires européennes et des affaires OTAN, groupe Nexter ;
- **M. Yves Caléca**, Conseiller armement, RPUE ;
- **MM. Samuel Fringant**, président-directeur général de Défense Conseil International, **Sylvain Marc**, directeur juridique, et **Philippe Ménard**, secrétaire général et Philippe Arnaud, directeur du développement ;

À Berlin (4-6 juillet 2021)

- **M. Julien Fauquet**, Attaché d'armement, Ambassade de France en Allemagne ;
- **M. Raphael Métais**, Premier secrétaire, Ambassade de France en Allemagne ;

- **Mme Nadine Timm**, chef du bureau de Berlin, KMW ;
- **M. Yves-Marie Gourlin**, représentant de Dassault en Allemagne ;
- **Dr. Hans Christoph Atzpodien**, directeur général du Groupement des Industries Allemandes de Sécurité et Défense (BDSV) ;
- **M. Christoph Kirsch**, Ministère fédéral de l'Économie et de l'énergie ;
- **Dr. Astrid Zech**, Ministère fédéral de la défense ;

À Bucarest (6-8 juillet 2021)

- **Mme Laurence Auer**, Ambassadrice de France en Roumanie ;
- **Colonel Daniel Parpaillon**, Attaché de Défense à l'Ambassade de France ;

En Roumanie

- **M. Georges Durdilly**, Directeur général d'Airbus Helicopters Romania ;
- **Général Teodor Incicaș**, Directeur général de l'Armement, ministère de la défense roumain ;

À La Haye (13 septembre 2021)

- **M. Luis Vassy**, Ambassadeur de France aux Pays-Bas ;
- **Colonel Christian Bachmann**, Attaché de Défense à l'Ambassade de France aux Pays-Bas ;
- **M. André Bosman** et **M. Martijn Van Helvert**, anciens députés, membres de la commission de la Défense, Tweede Kamer ;
- **Amiral Arie Jan de Waard**, directeur de la Defensie Materieel Organisatie (DMO) au Ministère de la Défense des Pays-Bas ;
- **M. Ron Nulkes**, Directeur du Nederlandse Industrie voor Defensie en Veiligheid (NIDV), association néerlandaise des industries de défense.