



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Brussels, le 5.12.2007

SEC(2007) 1597

**DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION**

*Document accompagnant la*

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU  
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ  
DES RÉGIONS**

**STRATÉGIE POUR UNE INDUSTRIE EUROPÉENNE DE LA DÉFENSE PLUS  
FORTE ET PLUS COMPÉTITIVE**

**Résumé de l'analyse d'impact**

{COM(2007) 764 final}

{SEC(2007) 1596}

# 1. Contexte politique

À plusieurs reprises déjà, la Commission européenne a attiré l'attention sur les défis auxquels est confrontée l'industrie liée à la défense en Europe, ainsi que sur la nécessité de créer un marché européen des équipements de défense<sup>1</sup>. Les initiatives prises depuis 2004 par l'Agence européenne de défense (AED) et la Commission ainsi que la préparation de deux propositions législatives concrètes par la Commission ont fait naître le besoin de décrire le cadre stratégique d'action de l'Union et les difficultés que l'industrie européenne de la défense et les principaux acteurs institutionnels vont être appelés à surmonter.

Un ensemble de trois propositions ayant trait à la défense va être présenté en automne 2007:

- une communication intitulée «Stratégie pour une industrie européenne de défense plus forte et plus compétitive»,
- une proposition de directive sur les marchés publics dans le domaine de la défense,
- une proposition de directive relative aux transferts intracommunautaires d'équipements de défense.

La présente analyse d'impact sera jointe à la communication, qui décrit le contexte général dans lequel les initiatives ayant une incidence sur l'industrie européenne de la défense sont adoptées. L'analyse présente plusieurs possibilités d'action qui s'offrent à la Commission afin d'aller de l'avant pour résoudre les problèmes recensés (voir le point 3 ci-dessous). Elle est en outre proportionnelle à la nature du document auquel elle se rapporte, dans la mesure où toute initiative législative future qui sera prise sur la base de la communication fera l'objet d'une analyse d'impact distincte. Il en va de même en ce qui concerne les deux propositions législatives qui devraient être adoptées à titre de mesures immédiates et qui sont assorties de leur propre analyse d'impact.

## 2. Consultations des parties prenantes

Compte tenu de la spécificité du secteur de la défense et du peu d'incidence que les mesures de politique industrielle s'y rapportant ont sur le grand public, une consultation ciblée a été réalisée en 2006 auprès d'acteurs concernés par un consultant, pour le compte de la Commission. Puisque la communication vise à décrire un cadre stratégique tout en abordant certains problèmes spécifiques et les moyens possibles d'y remédier, les parties intéressées ont été consultées dans le but de recenser les problèmes et de recueillir les avis concernant les domaines où de nouvelles mesures pourraient être envisagées. Un questionnaire a été rédigé à cet effet par la Commission et envoyé à plus de 140 organisations (les ministères de la défense des pays de l'UE-27 et des pays candidats, 20 associations nationales du secteur, 3 pays tiers<sup>2</sup>, l'Agence européenne de défense, 15 syndicats nationaux actifs dans le secteur de la défense, de grandes entreprises et des PME du secteur de la défense ainsi que des

---

<sup>1</sup> COM(97) 583 du 12.11.2007 et COM(2003) 113 du 11.3.2003.

<sup>2</sup> Les États-Unis, la Russie et Israël.

instituts de recherche spécialisés dans les aspects économiques liés à la sécurité et à la défense).

Les participants pouvaient répondre de manière anonyme ou, s'ils le souhaitaient, fournir des informations plus détaillées concernant leur organisation.

40 réponses ont été reçues, de 18 pays de l'Union qui ont pu être identifiés. Elles se ventilent comme suit:

- 12 réponses des États membres,
- 14 réponses de grandes entreprises et associations du secteur,
- 6 réponses de PME,
- 8 réponses d'«autres» organisations (syndicats, instituts de recherche et réponses d'origine non déterminée).

Tous les États membres de l'Union n'ont pas répondu à la consultation. Toutefois, la plupart des aspects ont par ailleurs été discutés avec les représentants des États membres lors des réunions du comité directeur de l'AED, dans sa formation de ministres, le 13 novembre 2006 et le 14 mai 2007. Les pays tiers n'ont pas répondu à la consultation.

Par ailleurs, plusieurs réunions ont été organisées en coopération avec l'AED afin d'examiner certaines questions précises avec les représentants du secteur et l'ASD (*Aerospace and Defence Association*).

Pour la grande majorité des parties intéressées consultées, les conditions générales actuelles dans lesquelles elles opèrent sont impropres à garantir la compétitivité à long terme de l'industrie européenne de la défense. Bon nombre d'entre elles évoquent des obstacles tels que l'absence de règles communes applicables à un marché européen des équipements de défense, la relation commerciale déséquilibrée en matière de défense entre l'Union et les États-Unis et le manque de coordination entre les États membres en ce qui concerne la recherche et les technologies relevant de la défense.

### **3. Description du problème**

En 2006, le comité directeur de l'AED a adopté un document décrivant une première vision à long terme des besoins en capacités de l'Europe en matière de défense; cette note souligne la nécessité de mettre en place une politique industrielle qui empêche la contraction et le déclin progressifs de l'industrie européenne de la défense en augmentant les investissements, en renforçant la base industrielle et technologique en Europe et en exploitant pleinement le potentiel européen<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> *Initial Long-Term Vision for European Defence Capability and Capacity Needs*, AED, adopté par le comité directeur de l'AED le 3 octobre 2006, p. 3.

Les problèmes recensés s'articulent autour de trois grands axes:

Les conditions générales dans lesquelles l'industrie opère

Les nouvelles technologies liées à la défense sont de plus en plus sophistiquées et donc de plus en plus coûteuses, de telle sorte que **les budgets militaires nationaux ne sont plus suffisants pour assurer le financement de produits de très haute qualité**. Les nouveaux programmes en matière de défense souffrent d'un manque de coordination au niveau européen, ce qui se traduit par la **répétition d'activités faisant double emploi** et empêche les entreprises participant à des **programmes différents** de tirer parti de synergies et d'économies d'échelle.

La **recherche-développement** dans ce domaine est aussi principalement cantonnée **au niveau national**, entraînant également des doubles emplois entre les programmes et une perte d'efficacité par rapport à une approche plus coordonnée.

Aspects propres au marché des équipements de défense

Le plus souvent, les États membres achètent leurs équipements de défense auprès de fournisseurs nationaux, entraînant la **fragmentation du marché**, le maintien de chaînes d'approvisionnement nationales et l'existence d'obstacles à la coopération au niveau européen.

Les impératifs nationaux de politique étrangère peuvent amener les États à stopper les transferts de produits de défense destinés à d'autres États membres. La **sécurité des approvisionnements n'est donc pas assurée** pour le client.

L'absence de régime communautaire en matière de **sécurité des informations industrielles sensibles** peut être discriminatoire pour les fournisseurs d'autres États membres de l'Union.

Les PME interviennent principalement dans les chaînes d'approvisionnement nationales. Si les marchés publics transfrontaliers à l'échelle européenne continuent à se développer (comme on peut s'y attendre du fait de l'adoption, en 2006 par l'AED, du code de conduite sur les marchés publics de la défense), il faut veiller à ce que **les PME** puissent également profiter des possibilités offertes au niveau européen.

Les **pratiques de compensation** actuelles, courantes dans les marchés publics, pourraient être sources de distorsions dans le marché intérieur.

Les chaînes d'approvisionnement étant principalement organisées à l'échelle nationale, la **normalisation** n'est pas suffisamment développée au niveau européen en ce qui concerne les **équipements de défense**. Or, un marché européen des équipements de défense doit pouvoir s'appuyer sur un système commun de normes pour faciliter les marchés publics transnationaux.

L'établissement d'un marché européen des équipements de défense pourrait provoquer des **distorsions sur le marché** si la **législation communautaire en matière de concurrence** n'est pas appliquée efficacement à ce secteur.

Autres aspects

Dans le domaine de la défense, la **relation commerciale entre l'Union et les États-Unis** est très **déséquilibrée**. La plupart des entreprises européennes liées à la défense n'ont qu'un accès très limité au marché américain, tandis que leurs concurrents américains bénéficient d'un accès pratiquement total au marché de l'Union.

Toute réforme du marché entraîne inévitablement des changements **auxquels il faut s'adapter**. Bien que, globalement, ce processus soit de nature à profiter à l'économie et aux citoyens, il se peut que certains travailleurs et certaines régions en fassent les frais à court terme.

Tous les problèmes évoqués ci-dessus présentent une dimension européenne et appellent une action au niveau européen. Pour la plupart de ces questions, les États membres ne sont pas en mesure d'obtenir des résultats chacun de leur côté. Il est dès lors estimé qu'une intervention de la Commission et de l'AED apporterait une valeur ajoutée substantielle.

## 4. Objectifs

L'Europe doit disposer d'une base industrielle et technologique de défense compétitive (BITD) à l'appui de sa politique de sécurité et de défense. L'incapacité de l'Union à se doter d'une telle base ainsi que la perte de l'aptitude à innover et concevoir de manière autonome auraient pour effet de restreindre les choix qui s'offrent à elle et de la rendre plus dépendante des fournisseurs non européens d'équipements de défense. Une BITD compétitive suppose un marché européen des équipements de défense qui fonctionne efficacement. Il est indispensable à cet effet d'améliorer le cadre juridique et réglementaire actuellement fragmenté, qui repose sur les législations nationales et impose de lourdes charges aux entreprises.

Conditions générales dans lesquelles l'industrie opère

- (1) Les États membres devraient tendre vers le **regroupement de la demande en ce qui concerne les marchés de la défense**, afin de surmonter la fragmentation du marché et d'éliminer les obstacles à la coopération industrielle transfrontalière. Cet objectif ne peut être atteint que si les États membres prennent des mesures en ce sens, éventuellement avec le soutien de l'AED.
- (2) Les États membres devraient tendre vers le **regroupement de la demande en ce qui concerne la recherche-développement à des fins militaires** pour les nouvelles technologies liées à la défense. La réalisation en parallèle de travaux de recherche faisant double emploi, découlant du fait que la recherche militaire est principalement cantonnée au niveau national, entraîne, du point de vue européen, le gaspillage de ressources. Atteindre l'objectif précité suppose que les États membres, principalement, prennent des mesures en ce sens, mais la Commission peut aussi y contribuer en coordonnant le programme communautaire de recherche sur la sécurité avec les initiatives de recherche soutenues par l'AED.

## Aspects propres au marché des équipements de défense

- (3) Il serait fondamental d'adopter des dispositions visant à répondre aux impératifs de **sécurité des approvisionnements et de sécurité de l'information**, dans le but d'instaurer la confiance entre les États membres et de garantir le bon fonctionnement du marché européen des équipements de défense. Mais comme ces questions touchent aux intérêts nationaux de sécurité des États membres, toute proposition en la matière serait, dans un premier temps, axée sur la poursuite de l'analyse concernant les possibilités d'établissement d'un régime au niveau de l'Union.
- (4) Il convient d'encourager la présence des **PME** innovantes dans la chaîne d'approvisionnement de l'industrie européenne de la défense. L'approche choisie par l'AED en la matière repose sur son code de bonnes pratiques dans la chaîne d'approvisionnement. Les PME étant un pilier de la politique industrielle de l'Union, il est essentiel que la Commission surveille leur participation à la chaîne d'approvisionnement des équipements de défense et propose des mesures si des obstacles sont constatés à cet égard.
- (5) Il conviendrait de supprimer progressivement les pratiques de compensation. Les commandes de compensation liées aux achats publics d'équipements de défense sont de nature à fausser la concurrence sur le marché intérieur; par ailleurs, les compensations indirectes peuvent susciter des problèmes juridiques. Toutefois, les compensations sont pratiques courantes dans l'Union et à l'étranger, et sont même parfois imposées par la législation de certains pays. La Commission et l'AED pourraient se pencher davantage sur la question des compensations et proposer des mesures visant à les éliminer progressivement à l'avenir.
- (6) Des **normes** devraient être utilisées dans la production des équipements de défense pour assurer un meilleur rapport coût-efficacité de ces équipements et leur interopérabilité. Les États membres ont à leur disposition un manuel européen pour les marchés publics de défense, mais l'emploi de ces normes n'est pas contraignant. La Commission et l'AED pourraient encourager davantage le recours aux normes publiées dans le manuel.
- (7) Il convient de garantir une **concurrence loyale** sur le marché européen. L'établissement progressif d'un véritable marché européen des équipements de défense implique de garantir un contrôle approprié des mesures susceptibles d'avantager certaines entreprises par rapport à d'autres (aides publiques, par exemple). Les États membres doivent être en mesure de justifier tout recours à l'article 296 lorsqu'ils accordent une aide d'État ou prennent d'autres mesures relevant du champ d'application du traité CE dans des secteurs concernant les intérêts essentiels de leur sécurité.

## Autres aspects

- (8) Il convient d'œuvrer pour **rééquilibrer les relations transatlantiques**. Le déséquilibre entre l'Union et les États-Unis en matière de commerce d'équipements de défense devrait être analysé et la Commission devrait se saisir du problème au sein d'un forum approprié.

- (9) Les **obstacles qui empêchent l'accès aux marchés de pays tiers** pour les équipements de défense devraient être identifiés et faire l'objet de mesures. La Commission pourrait les inclure dans la base de données sur l'accès aux marchés afin d'en dresser un inventaire.
- (10) Il faut **anticiper le changement** et les coûts d'ajustement qu'il entraîne, et accompagner le processus en prenant, au besoin, les mesures adéquates. La Commission devrait consulter les parties intéressées et analyser les processus d'ajustement économique dans le secteur de la défense pour pouvoir définir des mesures ou des stratégies susceptibles de répondre, en temps utile, aux problèmes d'ajustement éventuels.

## 5. Options envisageables

Trois lignes de conduite possibles ont ensuite été définies, en vue de la réalisation de ces objectifs spécifiques:

Option 1: ne rien faire ou maintenir le statu quo

Cette option signifie que la Commission ne prendrait aucune initiative au niveau européen en vue du renforcement de la BITDE ou de l'établissement du marché européen des équipements de défense conformément aux objectifs spécifiques. Mais elle n'implique pas forcément l'absence de toute mesure nouvelle, certains États membres pouvant décider, dans certains cas, d'agir entre eux dans le cadre d'accords bilatéraux ou d'arrangements volontaires.

Option 2: action immédiate dans tous les domaines où l'industrie de la défense est aujourd'hui traitée différemment des autres secteurs industriels

Un tel scénario suppose la prise de mesures immédiates afin d'intégrer pleinement les équipements de défense dans le marché unique, par exemple en éliminant tous les obstacles à la libre circulation de ces biens dans l'Union, en interdisant directement les compensations, en réglementant les échanges avec les pays tiers au niveau européen, en s'employant à lever les restrictions à la liberté d'investissement et en appliquant pleinement les règles de concurrence par l'ouverture systématique d'enquêtes d'office dans les industries liées à la défense. Des mesures encore plus ambitieuses, telles que l'ouverture d'une demande européenne pour les équipements de défense et le financement d'une R & D européenne dans le domaine de la défense, impliqueraient de prévoir les ressources budgétaires correspondantes au niveau de l'Union.

Option 3: une approche progressive et dissociée comportant des mesures immédiates dans les domaines qui s'y prêtent et une coopération avec d'autres parties concernées afin de définir et de préparer les futurs domaines de travail.

Il s'agit, dans ce scénario, de se concentrer sur des initiatives susceptibles de recueillir l'approbation des États membres à court terme, tout en examinant les domaines dans lesquels des mesures pourraient être prises à moyen terme ou qui devraient faire l'objet d'analyses plus poussées pour le long terme. L'objectif ne serait cependant pas de régler tous les problèmes recensés dans l'immédiat, mais plutôt d'intensifier le dialogue avec les parties concernées et la coopération avec d'autres acteurs essentiels.

## **6. Analyse des impacts**

Chaque option a été analysée afin de déterminer ses impacts économiques, sociaux et environnementaux. Dans la mesure où la communication se veut une description stratégique de l'action à mener, qui prépare le terrain pour des initiatives ultérieures plus concrètes, ces impacts ont été évalués sous l'angle qualitatif.

À l'issue de cette analyse, les options ont été classées d'après l'évaluation de leur incidence sur les objectifs. Il ressort de la comparaison des options que la troisième aurait non seulement l'incidence la plus importante sur la réalisation des objectifs spécifiques, mais elle permettrait également d'éviter les principales répercussions négatives, à moyen et long termes, des deux premières options. La sensibilité du secteur de la défense et la nécessité, pour les parties concernées, d'agir de concert afin d'atteindre les meilleurs résultats imposent de choisir une approche prudente reposant sur un large consensus. Il peut dès lors être conclu qu'à l'heure actuelle, la meilleure solution pour aller de l'avant consiste à arrêter des mesures immédiates dans des domaines spécifiques, bien délimités et choisis de commun accord, tout en mettant en lumière les autres domaines dans lesquels les efforts doivent être poursuivis. Cette option ne comporte pas de nouveaux programmes de dépenses ou mesures réglementaires spécifiques.

## **7. Suivi et évaluation**

D'ici trois ou quatre ans, la Commission évaluera les progrès accomplis dans la résolution des problèmes et la réalisation des objectifs définis. Cette évaluation portera sur les initiatives de la Commission, de l'AED et des États membres contribuant au renforcement de la BITDE et à l'établissement d'un marché européen des équipements de défense, comme l'exposent la présente analyse d'impact et la communication.

Puisque les mesures législatives futures feront l'objet de leur propre analyse d'impact, il ne paraît pas indiqué, à ce stade, de définir des indicateurs concernant leur mise en œuvre.

La Commission continuera en outre à suivre, en permanence, l'évolution du secteur de la défense dans le cadre de ses travaux quotidiens avec l'AED. En particulier, elle effectuera périodiquement une étude de la compétitivité du secteur. Une fois terminé, le recensement de l'industrie européenne de la défense effectué à titre de suivi de la communication de 2003 devrait également permettre de mieux connaître cette branche industrielle européenne et de disposer d'informations plus complètes à son sujet.