

## NÉGOCIER L'ARMEMENT AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE : LE TRAVAIL POLITIQUE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

[Samuel B.H Faure](#)

De Boeck Supérieur | « [Négociations](#) »

2020/2 n° 34 | pages 47 à 62

ISSN 1780-9231

ISBN 9782807393769

Article disponible en ligne à l'adresse :

-----  
<https://www.cairn.info/revue-negociations-2020-2-page-47.htm>  
-----

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Supérieur.

© De Boeck Supérieur. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

# Négociier l'armement au sein de l'Union européenne : le travail politique de la Commission européenne

## *Armament negotiations within the European Union: The political work of the European Commission*

Samuel B.H Faure  
Sciences Po Saint-Germain  
samuel.bh.faure@alumni.harvard.edu

Comment la Commission européenne a-t-elle négocié le « paquet défense » adopté en 2009 dans un secteur d'action publique où elle ne disposait d'aucune prérogative ni légitimité politique ? Par une approche se situant à la croisée de la sociologie de l'action publique et de la sociologie des élites, je mets à jour le « travail politique » initié par la Commission européenne dès le début des années 1990. Ce travail politique est caractérisé par la production de « *soft law* » (travail discursif) et par la constitution d'une large association d'acteurs (travail relationnel).

**Mots clés :** Armement, Commission européenne, décision, marché intérieur, négociations, travail politique, Union européenne

How did the European Commission negotiate the “defence package” adopted in 2009 in a policy area where it had neither prerogative nor political legitimacy? Through an approach at the crossroads of the sociology of public policy and the sociology of elites, I reveal the “political work” initiated by the European Commission since the early 1990s. This political work is characterized by the production of “soft law” (discursive work) and by the constitution of a large coalition of actors (relational work).

**Keywords:** armement, European Commission, decision, internal market, negotiations, political work, European Union

Au début des années 1990, la Commission européenne (ci-après la Commission) ne dispose d'aucune prérogative ni légitimité politique pour négocier l'armement avec les États membres de l'Union européenne (UE). La politique d'armement renvoie à la production et à l'acquisition par l'État de biens militaires tels que des chars d'assaut, des navires de guerre ou des drones. Il paraît donc incongru de lier la politique d'armement avec l'UE, cette dernière s'étant plutôt distinguée par son rôle international de « *peacemaker* » en obtenant d'ailleurs le prix Nobel en 2012 (Bazin, Tenenbaum, 2017).

Pourtant, des changements institutionnels majeurs et inattendus sont observés dans les années 1990 et 2000. En 2009, le Conseil des ministres de l'UE et le Parlement européen adoptent, sur proposition de la Commission, deux directives connues sous l'expression de « paquet défense ». C'est la première fois depuis le début de la construction européenne dans les années 1950 que des normes européennes juridiquement contraignantes sont adoptées dans le domaine de l'armement. L'une favorise les échanges commerciaux entre les entreprises de la défense, afin de construire une « Base industrielle technologique et de défense européenne » (BITDE). L'autre restreint le champ d'application de l'article 346 TFUE<sup>1</sup> qui permet aux États membres de déroger aux principes de concurrence et de non-discrimination constitutifs du marché intérieur, si le partage d'informations est contraire « aux intérêts essentiels de [leur] sécurité ».

Comment la Commission européenne a-t-elle négocié le « paquet défense » adopté en 2009 ? Quelle a été la stratégie de la Commission pour parvenir à imposer ses préférences lors de négociations qui semblaient perdues d'avance ? Par une approche se situant à la croisée de la sociologie de l'action publique et de la sociologie des élites, je mets à jour le « travail politique » (Smith, 2019 ; Mérand, 2021) entrepris par la Commission qui parvient à transformer une « pratique fortement institutionnalisée » : les négociations au sein de l'UE (Smith, 2013). Ce travail politique est caractérisé par un travail « discursif et symbolique » (Smith, 2019 : 9) visant à fabriquer des arguments légitimant et favorisant la transformation des règles de régulation des marchés publics de défense. La Commission entreprend simultanément un travail « relationnel » afin de construire des alliances avec d'autres acteurs pour peser sur le cours des marchandages qui l'opposent aux États membres. La restitution de ce travail politique conduit par la Commission passe par l'étude des trois processus qui lui sont constitutifs, à savoir la « légitimation », la « problématisation » et l'« instrumentation » de la politique d'armement au sein de l'UE (Smith, 2019 : 11).

L'étude de ce changement institutionnel s'appuie sur des données inédites permettant de retracer les actions initiées par la Commission non pas lors des semaines ou des mois qui précèdent l'adoption du paquet défense, mais dès le début des années 1990<sup>2</sup>. Dans une perspective de sociologie historique de l'international, la variable temporelle est prise au sérieux pour

1. TFUE pour Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

2. D'une durée de 45 minutes à trois heures (une heure et demie en moyenne), vingt-neuf entretiens semi-directifs ont été réalisés en français ou en anglais. Mes interlocuteurs étaient des fonctionnaires européens de la Commission européenne, des députés du Parlement européen, des hauts fonctionnaires et des diplomates du Conseil des ministres et de l'Agence européenne de la défense (AED), ainsi que du Service européen pour l'action extérieure (SEAE). Des acteurs gouvernementaux nationaux ont également été interrogés (Allemagne, France, Royaume-Uni, Suède), tout comme des représentants de l'industrie de la défense (entreprises et groupes d'intérêt), des experts et des journalistes spécialisés.

rendre compte de la structuration des négociations européennes (McNamara, 2010 ; Badie, 2013 ; Faure, 2019a). Ce faisant, ce cadre d'analyse contribue aux recherches insistant sur le rôle politique – plutôt que strictement technocratique évoqué par le fameux « *policies without politics* » (Schmidt, 2010 ; voir aussi, Bickerton, Hodson, Puetter, 2015) – d'une institution internationale telle que la Commission (Ross, 1995 ; Jabko, 2009). En outre, le renforcement de l'intégration européenne là où on ne l'attend pas – la politique d'armement – s'explique moins par un mécanisme d'entraînement institutionnel (« *spill-over* ») qui échappe aux négociateurs (Haroche, 2019), que par l'effet endogène de leurs pratiques et de leurs expériences professionnelles (Mérand, 2011, 2012 ; Lequesne, 2015 ; Adler-Nissen, 2016 ; Faure, Lequesne, 2017). L'article confirme aussi l'effet « *hard* » des normes « *soft* » produites par la Commission (Béruit, Saurugger, 2018 ; Saurugger, Terpan, 2020 ; Slominski, Trauner, 2020).

L'article est structuré en quatre parties : 1) le travail de « mise en problème » porté par la Commission identifie *pourquoi* des négociations s'institutionnalisent avec les États membres dès les années 1990, et 2) le travail de légitimation dévoile *qui* négocie et *ce qui* est en jeu. 3) Le travail d'instrumentation explique *comment* la Commission défend ses positions en produisant des textes juridiques non contraignants ; 4) et en construisant une « association programmatique » avec d'autres acteurs par un travail relationnel. La conclusion est l'occasion d'interroger *jusqu'où* la Commission entend négocier l'armement dans l'UE du XXI<sup>e</sup> siècle.

## 1. FAIRE FACE À LA CONCURRENCE ÉCONOMIQUE DES « CHAMPIONS » ÉTATSUNIENS DE L'ARMEMENT

Il est difficile de comprendre *a priori* ce qui pousse, dès le début des années 1990, la Commission à prendre position sur la politique d'armement alors que les acteurs étatiques disposent du monopole légitime pour gouverner ce secteur d'action publique. La genèse du travail politique de la Commission est à situer dans le contexte international d'alors, marquée par des restructurations industrielles sans précédent aux États-Unis et par la constitution concomitante du marché intérieur en Europe.

En janvier 1993, le sous-secrétaire d'État à la Défense, William Perry, réunit les PDG des principales entreprises américaines. Il leur demande d'opérer des consolidations industrielles dans le but d'anticiper la baisse du budget militaire américain suite à la fin de la guerre froide et l'« escalade » concomitante des prix des biens militaires s'expliquant par le développement de technologies avancées (Fontanel, Hébert, 1997 : 50). Cette réunion déclenche un mouvement de fusions et d'acquisitions sans précédent (Schmitt, 2000 : 23-4). Au début des années 1990, une vingtaine d'entreprises structure l'indus-

trie de la défense aux États-Unis (Masson, 2003). Quelques années plus tard, quatre sociétés seulement émergent de ce mouvement de restructurations industrielles, *Boeing*, *Lockheed Martin*, *Northrop Grumman* et *Raytheon*.

Dans ce contexte international, le travail de la Commission consiste à faire émerger un problème public à mettre à l'agenda des représentants nationaux des États membres : les consolidations industrielles à l'œuvre aux États-Unis font peser le risque d'une concurrence accrue pour les entreprises européennes dont l'organisation industrielle à l'échelle nationale n'est pas adaptée pour y faire face. Cette fragmentation nationale des marchés publics de la défense en Europe régulés par des normes à géométrie variable en fonction des acteurs étatiques pourrait, selon la Commission, renforcer la situation de dépendance des entreprises européennes vis-à-vis des « champions » étatsuniens voire d'être à leur tour absorbées.

La Commission défend l'argument selon lequel la constitution d'un marché intérieur de l'armement à l'échelle de l'UE serait une organisation économiquement plus efficace afin que les entreprises européennes puissent affronter la concurrence américaine. Cette mise en problème de la politique d'armement est construite autour de l'enjeu de l'offre industrielle ayant trait à la fragmentation des marchés publics de défense, plutôt que de celui de la demande étatique exprimée par les forces armées nationales. Ce faisant, la Commission évite d'affronter frontalement les États membres, en se choisissant comme principal adversaire, les acteurs américains, et comme interlocuteur privilégié les acteurs industriels européens.

Entrepris au début des années 1990, ces initiatives s'inscrivent aussi dans une période de renforcement de l'intégration européenne (adoption de l'Acte unique en 1986 ; signature du traité de Maastricht en 1992). La Commission obtient, à la suite de ces négociations européennes, une légitimité politique vis-à-vis des États membres mais aussi des entreprises, par les compétences d'expertise économique et de négociateur international dont elle a fait preuve. Il n'en demeure pas moins que les marchés publics de défense sont toujours exclus des règles du marché intérieur à la fin des années 1990.

## 2. NÉGOCIER LA TRANSFORMATION DU RÉGIME DE RÉGULATION DES MARCHÉS PUBLICS DE DÉFENSE

Cette situation conduit la Commission à négocier « par le bas » la transformation du régime de régulation des marchés de défense avec les États membres, plutôt que d'essayer de remettre en question « par le haut » le monopole politique d'acquisition d'armements dont ils disposent. Ces négociations européennes renvoient à la rivalité entre deux programmes d'action

publique. Les deux programmes d'action publique qui structurent ces négociations européennes sont qualifiés de « souverainiste » et de « libéral » (Faure, 2020a, 2020b).

Le programme souverainiste qui promeut une gouvernance intergouvernementale de l'UE, est défendu par les représentant-e-s des « grands » États membres comme l'Allemagne, la France, l'Italie ou le Royaume-Uni qui disposent d'une industrie de la défense nationale autonome (Hoeffler, Mérand, 2015). Ce programme d'action publique s'oppose à la constitution d'un marché intérieur de l'armement en soutenant le *statu quo* institutionnel : seuls les acteurs étatiques sont légitimes à réguler les marchés publics de défense en Europe en s'appuyant sur la souveraineté nationale. La priorité politique de ces États est d'assurer la sécurité d'approvisionnement des forces armées nationales en entretenant des relations exclusives et protectionnistes avec leurs entreprises nationales.

Les fonctionnaires de la Commission défient cette position dominante en portant un programme libéral visant à transformer les règles structurant les marchés publics de défense par l'introduction de normes de marché jusqu'à étrangères à ce domaine industriel. Son objectif est de réduire la fragmentation de l'offre industrielle en déréglant les législations nationales afin de créer un marché intérieur de l'armement : c'est l'Europe « par le marché » (Jabko, 2009). La Commission voit dans cette politique de l'offre un levier pour améliorer la compétitivité des entreprises européennes pour faire face à la concurrence américaine. Ce faisant, la Commission défend une gouvernance supranationale de l'UE afin de renforcer sa position institutionnelle (tableau 1).

Dans les années 1990 et au début des années 2000, cette rivalité est incarnée dans l'interprétation à donner à l'article 296 TCE et sur l'adoption de normes européennes juridiquement contraignantes correspondant au paquet défense. Cet article 296 TCE prend en considération la spécificité intrinsèque du domaine de l'armement si et seulement si les États invoquent un danger pour leur sécurité. Les représentants étatiques du programme souverainiste plaident pour une interprétation extensive de l'article afin de conserver leur monopole sur la régulation des marchés publics de défense. Le secteur de l'armement doit garder, selon eux, un régime d'exception, imperméable aux règles libérales régulant le marché intérieur.

En revanche, les fonctionnaires de la Commission soutiennent une interprétation restrictive de l'article 296 TCE afin d'éviter des conséquences préjudiciables à un protectionnisme industriel national telles que des dépenses publiques élevées, l'absence de compétitivité des entreprises, ou l'impossibilité de parvenir à des économies d'échelle. Dans le contexte de l'adoption de l'Acte Unique en 1986 puis de la signature du traité de Maastricht en 1992, la Commission considère l'interprétation extensive de l'article 296 TCE défendue par les grands États membres comme une dérogation qui devient non

seulement illégitime mais illégale vis-à-vis des règles de concurrence et de non-discrimination qui fondent le marché intérieur. La Commission demeure toutefois isolée à défendre cette interprétation.

**Tableau 1.** *Opposition de deux programmes d'action publique portant sur la politique d'armement au sein de l'UE*

<b>Programme</b>	Souverainiste	Libéral
<b>Principal acteur</b>	« Grands » États membres	Commission européenne
<b>Objectif institutionnel</b>	<i>Statu quo</i>	Changement
<b>Priorité politique</b>	Sécurité d'approvisionnement national (politique de la demande)	Compétitivité économique européenne (politique de l'offre)
<b>Article 296 TCE (346 TFUE)</b>	Conserver une interprétation extensive	Restreindre son champ d'application
<b>Principe du « juste retour »</b>	Pour	Contre
<b>Adoption du paquet défense</b>	Contre	Pour
<b>Marché intérieur de l'armement</b>	Contre	Pour
<b>Gouvernance européenne</b>	Intergouvernementale	Supranationale

### 3. PRODUIRE DES NORMES NON CONTRAIGNANTES ET FAIBLEMENT POLITISÉES

Mais alors, comment les fonctionnaires de la Commission ont-ils réussi à inverser le rapport de forces structurant ces négociations européennes qui semblait acquis aux représentants étatiques ? Comment sont-ils parvenus à légitimer leur interprétation de la régulation des marchés publics de défense au sein de l'UE plutôt que celle dominante portée par le programme souverainiste ? Dès le début des années 1990, le travail politique des fonctionnaires de la Commission consiste à publier fréquemment des normes non contraignantes tels que des communications et un Livre Vert. Cette production de *soft law* qui est aussi caractérisée par un faible niveau de politisation, correspond à l'instrument privilégié par la Commission pour négocier avec les États membres.

Cette manière d'aborder les négociations présente deux intérêts pour faire avancer le programme libéral. D'une part, son caractère non contraignant vise à rassurer les grands États membres afin qu'ils ne se sentent pas mis en danger au risque de résistances nationales fortes pouvant bloquer les négociations. L'échec de la Communauté européenne de défense (CED) dans les années 1950 demeure une référence partagée par les acteurs européens de l'armement (Aron, Lerner, 1956 ; Haroche, 2018). D'autre part, son faible niveau de politisation est cohérent avec le cadrage technique de la politique d'armement choisi par la Commission et dont la stratégie pour parvenir à un changement institutionnel est pensée comme une « révolution tranquille » (Jabko, 2009 : 15-26).

De fait, dès le début des années 1990, la Commission (DG Industrie) publie trois études sur les moyens de maintenir la compétitivité de l'industrie de la défense (Commission européenne, 1991, 1992a, 1992b). Les États réservent un accueil très réservé à ces publications (Masson, 2003). Alors que la dynamique de restructurations industrielles est à l'œuvre outre-Atlantique, la Commission (1996a, 1996b, 1997) interpelle à nouveau les États sur l'urgence d'adapter le secteur de l'armement par le biais de trois autres publications, qui comme les précédentes, se heurtent aux réticences des États.

Concomitamment, la France et le Royaume-Uni décident lors du sommet bilatéral de Saint-Malo en 1998 de lancer la Politique européenne de défense et de sécurité (PESD) qui est institutionnalisée par le traité de Nice en 2001 (Mérand, 2008 ; Faure, 2016). Si la gouvernance de la PESD est intergouvernementale, ce développement institutionnel inattendu joue comme un « catalyseur » de la coopération industrielle de l'armement (Giovachini, 2004). La création de l'entreprise multinationale EADS et le lancement du programme d'avions de transport militaire A400M sont symptomatiques de cette période (Jones, 2007 ; Faure, 2019b, 2020c).

Pourtant, les marchés publics de défense demeurent fragmentés, les États continuant à défendre le *statu quo* institutionnel, en résistant à toute proposition formulée par la Commission. Cette situation conduit cette dernière à poursuivre son travail d'instrumentation par la production de *soft law*. Il s'agit d'insister sur la régularité et la fréquence de la publication de ces textes visant à contester le programme souverainiste défendu par les États dans les négociations qui les opposent à l'exécutif européen. En effet, la Commission (2003, 2004, 2005, 2006, 2007) ne publie pas moins de cinq documents (quatre communications et un Livre Vert) soit un par an.

La communication publiée en 2003 fait le constat que certaines des idées formulées dans les années 1990 par la Commission ont abouti. Cependant, il est précisé que comme les États membres « [...] se sont abstenus d'agir dans un certain nombre de domaines essentiels [...] la Commission a le souci de progresser immédiatement dans tous les domaines où une avancée est possible » (Commission, 2003 : 3). Par conséquent, la Commission propose,



entre autres, de contrôler les exportations de biens à double usage, de simplifier les transferts intracommunautaires de produits liés à la défense et de rationaliser les règles de passation des marchés publics de défense.

L'objectif de la compétitivité économique européenne est au cœur du Livre Vert de 2004 tout comme la constitution, dans le « respect du principe de subsidiarité », d'un marché intérieur de l'armement. Quant à la communication de 2006, elle rappelle que l'exemption des règles du marché intérieur accordée aux États par l'article 296 TCE est limitée par le concept d'« intérêts essentiels de sécurité », soulignant ainsi « le caractère exceptionnel de la dérogation » (Commission, 2006 : 8). Cette interprétation converge vers l'idée selon laquelle les « conditions d'application de l'article 296 TCE doivent être interprétées de manière restrictive » (Commission, 2006 : 5).

Le travail politique initié par la Commission il y a une quinzaine d'années afin de convaincre les États de changer le régime de régulation des marchés publics de défense, a généré la publication de plusieurs centaines de pages de *soft law*. Le programme souverainiste est ainsi concurrencé par l'avancée du programme libéral. Ce travail politique aboutit aussi à légitimer la Commission dans son rôle d'expert économique, lui permettant de proposer en 2007 deux directives aux représentants étatiques du Conseil des ministres et aux députés du Parlement européen. Le Conseil, le Parlement mais aussi les acteurs industriels se voient contraints de prendre position dans les négociations européennes à l'œuvre, en soutenant ou en s'opposant à ce qu'il convient dorénavant d'appeler le paquet défense.

#### 4. FORMER L'ASSOCIATION PROGRAMMATIQUE LIBÉRALE AUTOUR DE LA COMMISSION

Cette initiative législative prise par la Commission advient simultanément à la signature du traité de Lisbonne par les chefs d'État et de gouvernement, traité qui conserve la dérogation accordée aux États membres par l'article 296 TCE devenant l'article 346 TFUE. Dans ce moment politique de renforcement du rythme et de l'intensité des négociations européennes, la Commission travaille à former des alliances. Son travail discursif et symbolique est donc complété par un travail relationnel lui permettant, au fil des réunions de travail et des échanges informels, de fédérer des acteurs en faveur du paquet défense.

Se dégage la rivalité entre deux « associations programmatiques », les souverainistes et les libéraux, correspondant aux deux programmes structurant les négociations européennes. Une association programmatique est un type d'« acteurs programmatiques » (Hassenteufel et *alii*, 2010 ; voir aussi, Béraud-Sudreau, 2014 ; Meijer, 2015 ; Genieys, 2020) caractérisé par un ni-

veau élevé de longévité concernant leur participation au processus politique lié au secteur de l'armement, ainsi que par un niveau d'homogénéité sociale faible correspondant à une différenciation en termes d'appartenance institutionnelle (Faure, 2020d). Une association programmatique regroupe donc des acteurs civils *et* militaires, étatiques *et* industriels, nationaux *et* européens (tableau 2, schémas 1 et 2). Les deux associations programmatiques ne se limitent pas à un clivage institutionnel entre États et Commission, comme le laisserait penser la littérature qui insiste soit sur le rôle des premiers (Hoeffler, 2012 ; Fiott, 2017), soit sur celui de la seconde (Mörth, 2000 ; Lavallée, 2012 ; Blauburger, Weiss, 2013, 2016).

**Tableau 2.** *Concurrence institutionnelle autour de l'adoption du paquet défense*

<b>Acteurs programmatiques</b>	<b>Association libérale</b>	<b>Association souverainiste</b>
<b>Acteurs étatiques</b>	Ministères de l'Économie des « grands » États Ministère de la Défense suédois RP auprès de l'UE	Ministères de la Défense et de l'Intérieur des « grands » États <i>Bundestag</i> (députés écologistes) « Petits » États RP auprès de l'UE
<b>Acteurs liés à l'UE</b>	Commission européenne Parlement européen Conseil des ministres	AED
<b>Acteurs industriels</b>	EADS, Safran, Thales Groupes d'intérêts (ASD)	Dassault Aviation PME

D'une part, l'association programmatique souverainiste rassemble les négociateurs anti-paquet défense tels que les représentants des ministères de la Défense des « grands » États membres et de l'AED (tableau 2). Par « grands » États, il est entendu les principaux États producteurs d'armements en Europe, à savoir l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni. Disposant d'une autonomie institutionnelle limitée vis-à-vis de ces États, l'AED est utilisée par les ministères de la Défense pour défendre leurs intérêts à l'échelle européenne. Les acteurs des Représentations permanentes (RP) auprès de l'UE, issus des ministères de la Défense forment un autre maillon de l'association souverainiste<sup>3</sup>.

L'association souverainiste compte aussi des acteurs parlementaires nationaux. C'est le cas des députés écologistes allemands, comme l'explique un haut fonctionnaire allemand du ministère de l'Économie<sup>4</sup>. Enfin, des « pe-

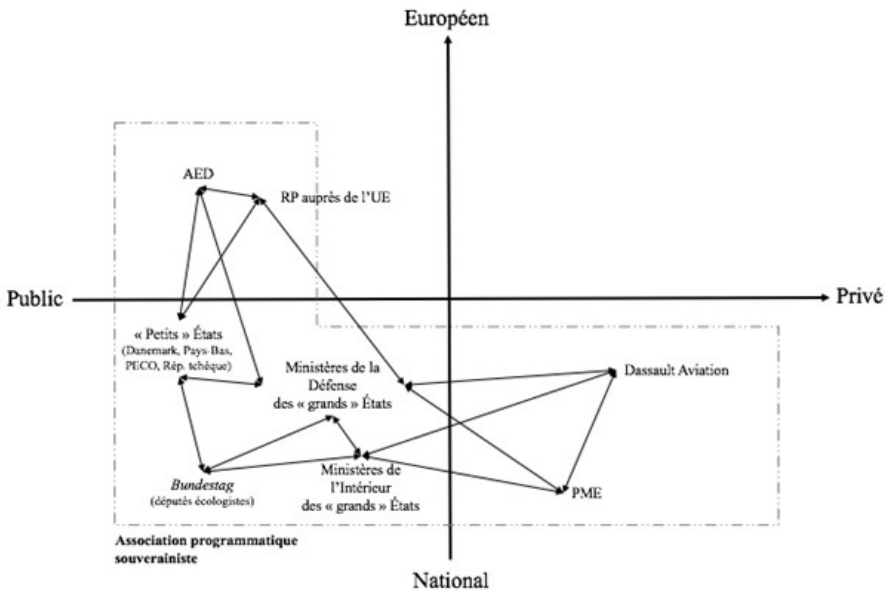
3. Entretien 9, Haut fonctionnaire français, RP France auprès de l'UE, Bruxelles, 2012.

4. Entretien 12, Haut fonctionnaire européen, SEAE, Bruxelles, 2012.

tits » États, à savoir le Danemark, les Pays-Bas et la République tchèque font aussi partis de l'association souverainiste qui s'oppose au paquet défense<sup>5</sup>. Le paquet défense va à l'encontre de l'intérêt de ces acteurs dont l'industrie de défense dépend des PME à l'échelle nationale et de compensations à l'échelle européenne.

Au sein de l'industrie de la défense, les PME prennent part à l'association souverainiste, tout comme l'entreprise française, Dassault Aviation, mentionnée à plusieurs reprises : « Dassault était vent debout contre le paquet défense !<sup>6</sup> ». Ainsi, Dassault Aviation et les écologistes allemands sont des alliés objectifs par leur opposition au paquet défense, travaillant au sein de la même association souverainiste (schéma 1).

**Schéma 1. S'opposer au paquet défense : l'association programmatique souverainiste**



En revanche, au centre de l'association libérale qui négocie l'adoption du paquet défense, se trouvent les fonctionnaires de la Commission, les acteurs « permanents » de l'UE (Georgakakis, 2012). Un agent français du ministère de la Défense s'exprime en des termes explicites : « Il y a une logique pour eux du 'Highlander' : le dernier survivant remporte la mise<sup>7</sup> ». Plus exacte-

5. Entretien 26, Expert suédois, *think tank*, Stockholm, 2012.  
 6. Entretien 16, Haut fonctionnaire français, DGA, ministère de la Défense, Paris, 2013.  
 7. Entretien 19, Haut fonctionnaire français, DGA, ministère de la Défense, Paris, 2013.

ment, ils sont issus de la DG « Entreprises » (DG ENT) et de la DG « Marché intérieur et services » (DG MARKT) : « Il n'y a qu'une dizaine de personnes qui s'y connaît sur les questions de défense à la Commission<sup>8</sup> ». L'association libérale compte d'autres représentants de l'UE telle qu'une majorité de députés siégeant au sein de la commission « Marché intérieur et protection des consommateurs » (IMCO) du Parlement européen<sup>9</sup>. Le soutien du paquet défense par les parlementaires européens pourrait être interprété comme corrélé à la nature institutionnelle supranationale du Parlement et donc peu surprenant.

En revanche, il paraît plus contre-intuitif de comprendre la position prise par la formation « Compétitivité » du Conseil des ministres<sup>10</sup>. L'enquête de terrain menée permet de répondre à cette énigme en distinguant les représentants nationaux des ministères de la Défense issus de l'association souverainiste de ceux des ministères de l'Économie prenant part à l'association libérale : « C'est bien Bercy [ministère de l'Économie] qui a poussé le plus fort en faveur du paquet défense<sup>11</sup> ». En outre, les RP auprès de l'UE se situent à l'interstice entre les deux associations programmatiques. C'est ce qu'affirment certains représentants français : « Nous avons longtemps été opposés à cette montée en puissance de la Commission, mais finalement il a fallu admettre que c'était nécessaire pour promouvoir un marché européen de défense<sup>12</sup> ». Les propositions formulées par la Commission sont donc légitimées par certains acteurs étatiques dans le cadre de ces négociations : les normes libérales qui représentaient un danger pour les États et leurs entreprises deviennent une évidence voire une opportunité (Hoeffler, 2012 ; Blauberger, Weiss, 2013, 2016).

Enfin, certaines entreprises dont EADS, Safran et Thales se positionnent également en faveur du paquet défense : « La Commission agit 'par le bas' avec les entreprises et les groupes d'intérêt de l'industrie de l'armement, par les normes et l'actionnariat industriel<sup>13</sup> ». Comme le représente le schéma 2, l'association programmatique libérale rassemblant les négociateurs paquet défense, se situe à la croisée des axes national/européen et public/privé, ne se réduisant donc pas à la Commission.

8. Entretien 21, Haut fonctionnaire européen, AED, Conseil des ministres, Bruxelles, 2013.

9. Entretien 6, Député européen, Commission parlementaire IMCO, Parlement européen, Bruxelles, 2013.

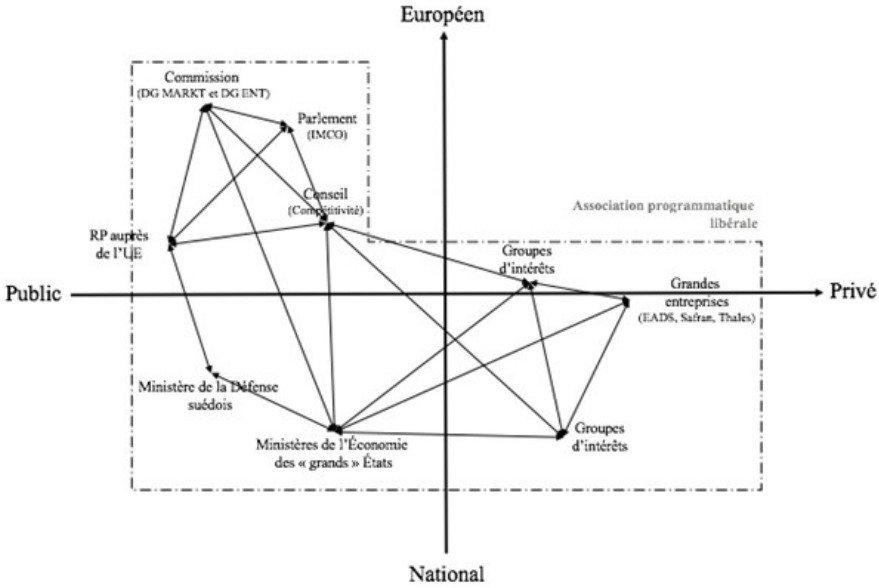
10. Entretien 8, Haut fonctionnaire européen, Conseil des ministres, Bruxelles, 2012.

11. Entretien 19, Haut fonctionnaire français, DGA, ministère de la Défense, Paris, 2013.

12. Entretien 1, Diplomate français, RP France auprès de l'UE, Bruxelles, 2012 ; propos analogue dans : Entretien, Diplomate français, Ministère des Affaires étrangères, Paris, 2013.

13. Entretien 15, Journaliste français, média spécialisé, Paris, 2013 ; propos analogue dans : Entretien 24, Lobbyiste britannique, groupe d'intérêt, Londres, 2012.

Schéma 2. Soutenir le paquet défense : l'association programmatique libérale



CONCLUSION

Dans cet article, j'ai expliqué l'adoption improbable du paquet défense en 2009 par l'effet du travail politique de la Commission dès le début des années 1990. La Commission a mis en problème la politique d'armement au sein de l'UE en insistant sur l'accroissement de la concurrence américaine menaçant la survie de l'industrie de la défense en Europe. Cette politique de l'offre a progressivement légitimé le rôle de la Commission en tant qu'experte économique et négociatrice internationale alors qu'elle ne disposait d'aucune prérogative pour gouverner ce secteur industriel. Afin de défendre le changement de régime de régulation des marchés publics de défense, deux instruments d'action publique ont été déterminants lors des négociations européennes : la production de *soft law* et la constitution d'une association d'acteurs hétérogènes.

Le travail politique de l'association programmatique libérale s'est poursuivie dans les années 2010, symbolisé par la création du Fonds européen de défense (FED) en 2017 qui pourraient compter 8 à 9 milliards d'euros dans le budget pluriannuel 2021-2027. En outre, la Commission s'est dotée d'une Direction générale au marché intérieur, à l'industrie et à la défense (DG DEFIS) en 2019 et la présidente Ursula von der Leyen porte l'objectif d'une

Commission « géopolitique ». Si le débouché en faveur d'un *statu quo* ou de nouveaux changements institutionnels est difficilement prévisible, il n'est pas imprudent d'affirmer que la rivalité entre le programme souverainiste et le programme libéral va continuer à structurer les négociations européennes dans les années 2020.

## BIBLIOGRAPHIE

- ADLER-NISSEN, Rebecca (2016), « Towards a Practice Turn in EU Studies : The Everyday of European Integration », *Journal of Common Market Studies*, vol. 54/1, p. 87–103.
- ARON, Raymond, LERNER, Daniel (dir.) (1956), *La querelle de la C.E.D. Essais d'analyse sociologique*, Paris, Armand Colin.
- BADIE, Bertrand (2013), « Pour une sociologie historique de la négociation », PETITEVILLE, Franck, PLACIDI-FROT, Delphine (dir.), *Négociations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 13-18.
- BAZIN, Anne, TENENBAUM, Charles (2017), *L'Union européenne et la paix*, Paris, Presses de Sciences Po.
- BERAUD-SUDREAU, Lucie (2014), « Un changement politisé dans la politique de défense. Le cas des ventes d'armes », *Gouvernement et action publique*, vol. 3/3, p. 79-103.
- BÉRUT, Chloé, SAURUGGER, Sabine (2018), « La soft law européenne dans la mise sur agenda nationale. L'usage des instruments européens dans la construction des politiques d'e-santé en France et au Royaume-Uni », *Gouvernement et action publique*, vol. 7/3, p. 9–34.
- BICKERTON, Chris J., HODSON, Dermot, PUETTER, Uwe (2015), « The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era », *Journal of Common Market Studies*, vol. 53/4, p. 703-722.
- BLAUBERGER, Michael, WEISS, Moritz (2013), « If you can't beat me, join me ! How the Commission pushed and pulled member states into legislating defence procurement », *Journal of European Public Policy*, vol. 20/8, p. 1120–38.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1991), Communication sur « Les industries duales en Europe ».
- COMMISSION EUROPÉENNE (1992a), Communication sur « Les coûts de la non-Europe dans les marchés publics de défense ».
- COMMISSION EUROPÉENNE (1992b), Communication sur les « Industries de défense au sein de la Communauté européenne. Vers des ajustements structureaux ».
- COMMISSION EUROPÉENNE (1996a), Communication sur « Les défis auxquels sont confrontées les industries européennes liées à la défense – Contribution en vue d'actions au niveau européen ».

- COMMISSION EUROPÉENNE (1996b), Livre Vert sur « Les marchés publics dans l'Union européenne : pistes de réflexion pour l'avenir ».
- COMMISSION EUROPÉENNE (1997), Communication sur « Mettre en œuvre la stratégie de l'Union en matière d'industries liées à la défense ».
- COMMISSION EUROPÉENNE (2003), Communication sur la « Défense européenne – Questions liées à l'industrie et au marché. Vers une politique de l'Union européenne en matière d'équipements de défense ».
- COMMISSION EUROPÉENNE (2004), Livre Vert sur « Les marchés publics de défense ».
- COMMISSION EUROPÉENNE (2005), Communication sur « Les résultats de la consultation ouverte par le Livre Vert sur les marchés publics de la défense et les futures initiatives de la Commission ».
- COMMISSION EUROPÉENNE (2006), Communication sur « L'application de l'article 296 du traité dans le domaine des marchés publics de la défense ».
- COMMISSION EUROPÉENNE (2007), Communication sur la « Stratégie pour une industrie européenne de défense plus forte et plus compétitive ».
- COMMISSION EUROPÉENNE (2013), Communication sur « Vers un secteur de la défense et de la sécurité plus compétitif et plus efficace ».
- CONSEIL DES MINISTRES ET PARLEMENT EUROPÉEN (2004a), Directive n°2004/17/CE portant sur la coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux.
- CONSEIL DES MINISTRES ET PARLEMENT EUROPÉEN (2004b), Directive n°2004/18/CE portant sur la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services.
- CONSEIL DES MINISTRES ET PARLEMENT EUROPÉEN (2009a), Directive n°2009/81/CE sur « Les marchés publics de sécurité et de défense ».
- CONSEIL DES MINISTRES ET PARLEMENT EUROPÉEN (2009b), Directive n°2009/43/CE sur « Les transferts intracommunautaires liés à la défense ».
- FAURE, Samuel B.H. (2016), *Défense européenne. Emergence d'une culture stratégique commune*, Montréal, Athéna éditions.
- (2019a), « The choice for a minilateral Europe. A historical sociology of defence-industrial capitalism », *European Review of International Studies*, vol. 6/2, p. 92-114.
  - (2019b), « L'ambivalence de la politique d'armement britannique vis-à-vis de l'Europe », *Les Études du CERI*, 244.
  - (2020a), « Souverainistes et libéraux en lutte au sein du champ de l'Eurocratie. Le cas de l'adoption du "paquet défense" », *Critique internationale*, vol. 89/3.
  - (2020b), « Defeating the Austerians of the warfare state. French arms policy through the lens of the Programmatic Action Framework », *European Policy Analysis*, vol. 6/1.
  - (2020c), *Avec ou sans l'Europe. Le dilemme de la politique française d'armement*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles.

- (2020d), « Quand le souverainisme l'emporte. Approche programmatique du capitalisme français de la défense », *Gouvernement et action publique*, vol. 9/3.
- FAURE, Samuel B.H., LEQUESNE Christian (2017), « La logique du praticable à l'épreuve de la pratique scientifique », *Études internationales*, vol. 48/2, p. 191-202.
- FIOTT, Daniel (2017), « Patriotism, Preferences and Serendipity: Understanding the Adoption of the Defence Transfers Directive », *Journal of Common Market Studies*, vol. 55/5, p. 1045-1061.
- FONTANEL, Jacques, HÉBERT, Jean-Paul (1997), « The End of the "French Grandeur Policy" », *Defence and Peace Economics*, vol. 8, p. 37-55.
- GENIEYS, William (2020), *Gouverner à l'abri des regards. La réussite de l'Obama-care*, Paris, Presses de Sciences Po.
- GEORGAKAKIS,
- GIOVACHINI, Laurent (2000), *L'armement français au XX<sup>e</sup> siècle. Une politique à l'épreuve de l'histoire*, Paris, Ellipses.
- HAROCHE, Pierre (2018), « Retour sur l'échec de l'« armée européenne » (1950-1954) : quelles leçons pour demain ? », *Les Champs de Mars*, vol. 30, p. 47-72.
- (2019), « Supranationalism strikes back : A neofunctionalist account of the European Defence Fund », *Journal of European Public Policy*.
- HASSENTEUFEL, Patrick, SMYRL, Marc, GENIEYS, William, et al. (2010), « Programmatic Actors and the Transformation of European Health Care States », *Journal of Health Politics, Policy and Law*, vol. 35/4, p. 517-538.
- HOEFFLER, Catherine (2012), « European armament co-operation and the renewal of industrial policy motive », *Journal of European Public Policy*, vol. 19/3, p. 435-451.
- HOEFFLER, Catherine, MÉRAND, Frédéric (2015), « Avions de combat : pourquoi n'y-a-t-il pas d'eupéanisation ? », *Politique européenne*, vol. 48/2, p. 52-80.
- JABKO, Nicolas (2009), *L'Europe par le marché. Histoire d'une stratégie improbable*, Paris, Presses de Sciences Po.
- JONES, Seth G. (2007), *The Rise of European Security Cooperation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- LAVALLEE, Chantal (2012), « Le marché européen de défense : un nouvel espace de luttes », *Études internationales*, vol. 43/4, p. 573-590.
- LEQUESNE, Christian (2015), « EU foreign policy through the lens of practice theory : A different approach to the European External Action Service », *Cooperation and Conflict*, vol. 50/3, p. 351-367.
- McNAMARA, Kathleen R. (2010), « Constructing Europe : Insights from historical sociology », *Comparative European Politics*, vol. 8/1, p. 127-142.
- MASSON, Hélène (2003), « La politique européenne de l'armement : la méthode des "petits pas" », dans FONDATION POUR LA RECHERCHE STRATÉGIQUE (dir.), *Annuaire stratégique et militaire*, Paris, Odile Jacob, p. 285-344.



- MÉRAND, Frédéric (2012), « Bricolage : A Sociological Approach to the Making of CSDP ». In KUROWSKA, Xymena, BREUER, Fabian eds. *Explaining the EU's Common Security and Defence Policy : Theory of Action*. Houndmills : Palgrave Macmillan.
- (2011), « EU policies ». In FAVELL, Adrian, GUIRAUDON, Virginie eds. *Sociology of the European Union*, New York, Palgrave Macmillan, p. 172–192.
- (2008), *European Defence Policy : Beyond the Nation State*, Oxford, Oxford University Press.
- (2021), *Un sociologue à la Commission européenne*, Paris, Presses de Sciences Po.
- MEIJER, Hugo (2015), « La sociologie de "l'État en action" au prisme des Relations internationales. Le cas de la politique américaine de contrôle des exportations de biens stratégiques », *Gouvernement et action publique*, vol. 4/1, p. 89-113.
- MÖRTH, Ulrika (2000), « Competing frames in the European Commission – the case of the defence industry and equipment issue », *Journal of European Public Policy*, vol. 7/2, p. 173–189.
- ROSS, George (1995), *Jacques Delors and European Integration*, New York, Oxford University Press.
- SAURUGGER, Sabine, TERPAN, Fabien (2020), « Normative transformations in the European Union : on hardening and softening law », *West European Politics*.
- SCHMITT, Burkard (2000), *De la coopération à l'intégration : les industries aéronautique et de défense en Europe*, Paris, ISS, Cahiers de Chaillot 40.
- SŁOMINSKI, Peter (2020), « Reforming me softly – how soft law has changed EU return policy since the migration crisis », *West European Politics*.
- SMITH, Andy (2013), « Négociateur dans l'Union européenne. Une pratique fortement institutionnalisée », PETITEVILLE, Franck, PLACIDI-FROT, Delphine (dir.), *Négociations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 373-394.
- (2019), « Travail politique et changement institutionnel : une grille d'analyse », *Sociologie du travail*, vol. 61/1.
- TERPAN, Fabien, SAURUGGER, Sabine (2020), « Soft and hard law in times of crisis: budget monitoring, migration and cybersecurity », *West European Politics*.
- WEISS, Moritz, BLAUBERGER, Michael (2016), « Judicialized Law-Making and Opportunistic Enforcement: Explaining the EU's Challenge of National Defence Offsets », *Journal of Common Market Studies*, vol. 54/2, p. 444–462.