

N° 2025

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 décembre 1999.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES (1) SUR LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *autorisant l'approbation de la **convention** entre le Gouvernement de la **République française**, le Gouvernement de la **République fédérale d'Allemagne**, le Gouvernement de la **République italienne**, le Gouvernement du **Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord** portant création de l'**Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR)** (ensemble quatre annexes)*,

PAR M. MARC REYMANN,

Député

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

Voir les numéros :

Sénat : **487** (1998-1999), **44** et T.A. **16** (1999-2000)

Assemblée nationale : **1916** (rectifié)

Traités et conventions

La Commission des Affaires étrangères est composée de : M. Jack Lang, *président* ; MM. Georges Hage, Jean-Bernard Raimond, Roger-Gérard Schwartzberg, *vice-présidents* ; M. Roland Blum, Mme Monique Collange, François Loncle, *secrétaires* ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, M. René André, Mmes Marie-Hélène Aubert, Martine Aurillac, MM. Edouard Balladur, Raymond Barre, Dominique Baudis, François Bayrou, Henri Bertholet, Jean-Louis Bianco, André Billardon, André Borel, Bernard Bosson, Pierre Brana, Jean-Christophe Cambadélis, Hervé de Charette, Yves Dauge, Patrick Delnatte, Jean-Marie Demange, Xavier Deniau, Paul Dhaille, Mme Laurence Dumont, MM. Jean-Paul Dupré, Charles Ehrmann, Laurent Fabius, Jean-Michel Ferrand, Georges Frêche, Jean-Yves Gateaud, Jean Gaubert, Valéry Giscard d'Estaing, Jacques Godfrain, Pierre Goldberg, François Guillaume, Robert Hue, Mme Bernadette Isaac-Sibille, MM. Didier Julia, Alain Juppé, André Labarrère, Gilbert Le Bris, Jean-Claude Lefort, Guy Lengagne, François Léotard, Pierre Lequiller, Bernard Madrelle, René Mangin, Jean-Paul Mariot, Gilbert Maurer, Charles Millon, Mme Louise Moreau, M. Jacques Myard, Mme Françoise de Panafieu, MM. Etienne Pinte, Marc Reyman, Gilbert Roseau, Mme Yvette Roudy, MM. René Rouquet, Georges Sarre, Henri Sicre, Mme Christiane Taubira-Delannon, M. Michel Terrot, Mme Odette Trupin, MM. Joseph Tyrode, Michel Vauzelle, Philippe de Villiers.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
I - L'OCCAR : UNE ÉTAPE SUPPLÉMENTAIRE VERS L'EUROPE DE LA DÉFENSE	7
A – La baisse généralisée des budgets de la défense en Europe	7
B – Les industriels européens de la défense s'organisent	9
C - Une volonté politique se fait jour	10
1) La déclaration de Saint-Malo (4 décembre 1998)	10
2) Le sommet européen de Cologne (juin 1999)	11
3) L'intégration progressive de l'UEO dans l'UE	11
4) Le 22 ^{ème} sommet franco-britannique (25 novembre 1999)	11
5) Le 74 ^{ème} sommet franco-allemand (30 novembre 1999)	11
6) Le sommet d'Helsinki (10 et 11 décembre 1999)	12
D - Un marché européen de l'armement se met progressivement en place	13
1) Le Groupe armement de l'Europe occidentale (GAEO)	13
2) L'Organisation de l'armement de l'Europe occidentale (OAE0)	14
3) L'Agence européenne de l'armement (AEA)	15
4) L'Organisation de coopération conjointe en matière d'armement (OCCAR)	15
II - UNE CONVENTION AUX AVANCÉES MAJEURES	17
A - Les principes régissant la conduite des programmes	17
1) Passage du juste retour industriel à la recherche d'un équilibre global	17
2) Procédures d'acquisition	17
3) Recherche d'une meilleure efficacité de la conduite des programmes	18
B - Les principes régissant le fonctionnement de l'OCCAR	20
1) L'attribution de la personnalité juridique	20
2) Modalités de prise de décision	20
3) Modalités de financement	21
4) Modalités de contrôle	23
5) Elargissement à d'autres pays européens	24
C - Dispositions et organisation générales de l'OCCAR	24
1) Dispositions générales	24
2) Organisation générale	24
3) Moyens en personnel	25
CONCLUSION	27

EXAMEN EN COMMISSION

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui nous est soumis a pour objet d'autoriser l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le Gouvernement de la République italienne, le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, portant création de l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR) (ensemble quatre annexes).

La création effective de l'OCCAR date du 12 novembre 1996 et résulte de la signature d'un arrangement administratif entre l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni. Rapidement, il est apparu nécessaire de la doter de la personnalité juridique et des moyens de conduire efficacement des programmes d'armement en coopération. Pour ce faire, on a d'abord tenté de rattacher l'OCCAR à l'Union de l'Europe occidentale (UEO) en obtenant le statut d'organe subsidiaire de celle-ci. Cette tentative ayant échoué, on a alors opté pour un traité *sui generis* et donc la signature à Farnborough le 9 septembre 1998 de la présente convention.

A ce titre, l'OCCAR s'inscrit dans la perspective plus large de l'édification de l'Europe de la défense, que votre Rapporteur se propose de présenter brièvement avant de s'attacher à l'analyse de la présente convention.

**

*

I - L'OCCAR : UNE ÉTAPE SUPPLÉMENTAIRE VERS L'EUROPE DE LA DÉFENSE

Alors que les budgets européens de la défense sont confrontés à une baisse généralisée, une approche prudente et pragmatique se fait jour actuellement qui allie synergies industrielles et commerciales et initiatives politiques avec entre autres perspectives la mise en place d'un véritable marché européen de l'armement.

A – La baisse généralisée des budgets de la défense en Europe

Les budgets nationaux de la défense en Europe sont de plus en plus confrontés à des baisses généralisées au moment où les Etats-Unis, et la Russie également mais dans une moindre mesure, annoncent d'importantes accélérations de leur budget de la défense, notamment dans des secteurs-clé, comme les achats d'armes et les dépenses d'études, de recherche et développement. Par exemple, les Européens membres de l'OTAN investissent 9 milliards de dollars dans les crédits d'études, de recherche et développement, ce qui équivaut au quart de ce que les Etats-Unis consacrent à ce secteur. En 1999, les dépenses militaires des Quinze ont, tous pays confondus, subi une baisse de 7 %, baisse qui est continue depuis 1992 et qui totalise depuis cette date 22 %.

Il existe de nombreux exemples de baisse des budgets de la défense en Europe, comme la Suède qui réduit massivement ses crédits et le format de son armée, ou encore l'Allemagne qui joue pourtant un rôle essentiel dans la coopération en matière d'armement puisque de grands programmes comme l'avion de transport européen (ATF), l'hélicoptère NH90 ou encore le véhicule blindé de combat d'infanterie (VBCI) sont réalisés en coopération avec elle.

S'agissant de la France, hors pensions, le budget de la défense pour 2000 est en diminution de 2,1 milliards de francs. La France occupe depuis ces dernières années une position médiane par rapport aux Etats-Unis et aux autres pays européens en consacrant 2,36 % de son PIB en 1997 à la défense, comme le montre le tableau ci-dessous.

DÉPENSES DE DÉFENSE (HORS PENSIONS)						
<i>(en % du PIB)</i>						
Année	France	Allemagne	Royaume-Uni	Espagne	Italie	Etats-Unis

1990	2,91	2,22	3,80	1,73	1,69	5,16
1991	2,87	1,84	4,00	1,56	1,64	4,53
1992	2,79	1,69	3,65	1,33	1,54	4,76
1993	2,80	1,56	3,73	1,24	1,54	4,44
1994	2,62	1,42	3,38	1,25	1,48	4,05
1995	2,54	1,38	3,08	1,24	1,36	3,74
1996	2,41	1,34	2,91	1,17	1,57	3,50
1997	2,36	1,27	2,73	1,10	1,50	3,38

Source : Rapport (n° 1861) fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 2000, annexe n° 40, M. Jean-Michel Boucheron

Une comparaison plus affinée consiste à considérer uniquement l'effort d'équipement de défense par rapport au PIB, c'est-à-dire les dépenses en capital qui correspondent selon la nomenclature OTAN aux dépenses de fabrication, de recherche, de développement et d'infrastructure. On constate alors à nouveau la position médiane de la France et surtout une baisse préoccupante des crédits d'équipement (titre V) au profit des dépenses de fonctionnement (titre III) qui absorbent actuellement près de 60 % du budget.

DÉPENSES DE DÉFENSE EN CAPITAL (structure OTAN)				
<i>(en % du PIB)</i>				
Année	France	Allemagne	Royaume-Uni	Etats-Unis
1990	1,20	0,62	0,95	1,46
1991	1,19	0,47	1,03	1,40
1992	1,08	0,38	0,84	1,23
1993	1,02	0,30	1,22	1,11
1994	1,00	0,28	1,12	1,32
1995	0,85	0,27	0,83	1,20
1996	0,79	0,27	0,89	1,08
1997	0,76	0,25	0,83	1,00
1998	0,64	0,27	0,89	0,89
1999 ⁽¹⁾	0,72	0,29	0,88	0,88

(1) Estimations

Source : Rapport (n° 1861) fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 2000, annexe n° 40, M. Jean-Michel Boucheron

Les chefs d'état-major français se disent inquiets face aux difficultés qu'ils rencontrent pour renouveler les équipements, voire assurer les financements de programmes déjà lancés ou à venir. Pour 2000, les crédits de paiement atteignent 82,9 milliards de francs, soit une baisse de 3,2 % par rapport à 1999 et une baisse de 4 % par rapport aux objectifs fixés par la loi de programmation militaire.

Or les programmes nationaux d'armement représentent des charges de plus en plus lourdes pour les pays européens qu'il va falloir partager. Leur réalisation s'étale sur trois ou quatre décennies et la réduction des dotations budgétaires risque de compromettre la mise au nouveau format, défini en 1996, de l'armée professionnalisée prévue entre 2010 et 2015, alors que le coût de la professionnalisation comprime les dépenses d'équipement.

Enfin, les dépenses liées aux trois opérations extérieures majeures menées par la France en 1999 (SFOR et KFOR en ex-Yougoslavie, opération Santal au Timor), conduisent inévitablement à une compensation du titre III par le titre V. Ainsi, la participation de la France au conflit du Kosovo a représenté 2,9 milliards de francs et a imposé une reconstitution du stock de munitions (1,6 milliard de francs) obligeant à réduire *"d'autant les dotations destinées à la modernisation de l'équipement des armées"*, selon le général Jean-Pierre Kelche, chef d'état-major des armées. Accessoirement, cette crise a également révélé qu'il n'y a pas d'action militaire européenne autonome, c'est-à-dire en dehors des Etats-Unis et de l'OTAN, et ce ne sont pas les réductions des budgets européens de la défense qui vont y remédier.

B – Les industriels européens de la défense s'organisent

S'ajoutant à la baisse des budgets européens de la défense, le morcellement des industries européennes d'armement constitue une autre limite à l'Europe de la défense, d'autant que les Etats-Unis ont là aussi une avance conséquente sur l'Europe puisque leurs industries de défense poursuivent un mouvement de fusion depuis le début des années 90. On se souvient, par exemple, de la fusion entre Lockheed et Martin Marietta, mariés ensuite à Loral (aéronautique), de celle entre Hughes et Raytheon (aéronautique et missiles), mais aussi entre Boeing et McDonnell Douglas (aéronautique et missiles).

Face à ces inconvénients et à l'instar des Etats-Unis, les pays européens essaient de conjuguer leurs efforts pour restructurer leurs industries d'armement en recomposant le paysage industriel aéronautique et spatial. La création récente par les grands groupes britannique et français de

Matra BAe Dynamics (issu de la fusion des branches missiles de British Aerospace et Matra), qui devient ainsi le numéro deux mondial des missiles, constitue l'une des illustrations de cette tendance.

On peut citer également l'alliance franco-allemande officiellement annoncée à la mi-octobre 1999 entre, d'une part, Aérospatiale Matra (issu de la fusion Aérospatiale et Matra Hautes Technologies) et, d'autre part, Daimler Chrysler Aerospace (DASA), qui donne naissance à la société européenne d'aéronautique, de défense et spatiale (EADS). Le groupe européen ainsi constitué sera le numéro trois mondial de l'aéronautique, de l'espace et de la défense. Il sera également le numéro un dans l'aéronautique civile, les hélicoptères, les lanceurs spatiaux, les satellites et les systèmes de missiles. La constitution effective d'EADS est prévue pour le milieu de l'année 2000.

On peut toutefois regretter que l'électronicien de défense français Thomson-CSF ait été laissé à l'écart des restructurations européennes après que son projet de constituer un grand groupe européen d'électronique de défense avec GEC ait échoué en janvier 1999 puisque GEC a préféré l'offre de British Aerospace (BAe).

C - Une volonté politique se fait jour

Du fait, en partie, des mutations actuellement en cours dans le domaine des industries d'armement, les pays européens se voient obligés de donner à leur politique d'armement une dimension résolument européenne et les fusions qui s'opèrent actuellement concrétisent la volonté d'une défense européenne, qui, aux niveaux politique et institutionnel de l'Europe, se met peu à peu en place.

1) La déclaration de Saint-Malo (4 décembre 1998)

Au cours du sommet annuel franco-britannique de Saint-Malo, le premier ministre britannique, M. Tony Blair, a proposé à la France une initiative de défense européenne en dehors des schémas et de la structure de l'OTAN, mais en conservant à l'Alliance atlantique "*renovée*" son rôle de "*pilier de la défense*". Dans ce document, Londres et Paris reconnaissent que "*l'Union européenne doit avoir la capacité de lancer des actions autonomes, soutenue par des forces militaires crédibles, avec les moyens de les mettre en place afin de répondre à d'éventuelles crises internationales*".

2) Le sommet européen de Cologne (juin 1999)

Le sommet des quinze chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne a confirmé la déclaration de Saint-Malo : *"l'Union doit disposer d'une capacité d'action autonome, soutenue par des forces militaires crédibles, avoir les moyens de décider d'y recourir et être prête à le faire face aux crises internationales, sans préjuger des actions entreprises par l'OTAN"*.

3) *L'intégration progressive de l'UEO dans l'UE*

M. José Cutileiro, secrétaire général de l'Union de l'Europe occidentale (UEO), jusqu'à présent seule organisation européenne compétente en matière de défense, a laissé la place le 24 novembre 1999 à M. Javier Solana, représentant de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne (PESC). Ainsi le deuxième pilier de l'Union européenne et l'UEO se rejoignent pour constituer le cadre institutionnel en matière de sécurité et de défense.

4) *Le 22^{ème} sommet franco-britannique (25 novembre 1999)*

Il s'agit de passer à des *"objectifs concrets"*, *"d'approfondir"* et de *"consolider"* la résolution de Saint-Malo. Le document publié à l'issue du sommet doit servir de base aux discussions du Conseil européen d'Helsinki, les 10 et 11 décembre 1999. Il s'agit de faire en sorte que l'Europe dispose de capacités d'intervention européennes constituées par un corps d'armée terrestre (40 000 à 60 000 hommes), sorte de nouvel Eurocorps mobilisable rapidement (60 jours) et non pas armée permanente comme l'est l'actuel Eurocorps (Corps européen auquel participent l'Allemagne, la France, l'Espagne, la Belgique et le Luxembourg), *"projetable"* sur un théâtre d'opérations dans le cadre d'une mission de type "Petersberg" (opérations de rétablissement et de maintien de la paix, opérations humanitaires dans et autour de l'Union européenne).

5) *Le 74^{ème} sommet franco-allemand (30 novembre 1999)*

En donnant lieu à la publication d'une *"déclaration"* insistant sur les structures de décision et les instruments militaires à mettre en place, ce sommet a donné une nouvelle impulsion à l'Europe de la défense. L'existence d'un document resté secret jusqu'alors, intitulé *"Organes militaires, planification et conduite d'opérations menées par l'Union européenne"*, a été révélée dans lequel la France, l'Allemagne, la Grande-Bretagne et l'Italie énoncent des propositions concrètes soumises à adoption au Conseil européen d'Helsinki : *"les décisions concernant la définition de la politique de sécurité et de défense de l'Union européenne seront adoptées sous la présidence française afin de doter l'Union d'une*

capacité accrue dans le domaine de la gestion des crises", selon le Chancelier Gerhard Schröder.

Il s'agit, en particulier, de transformer l'Eurocorps en force de réaction rapide, ce qui rejoint le projet franco-britannique du 25 novembre 1999. Au printemps 2000, l'Eurocorps pourrait prendre le commandement des forces des Nations Unies au Kosovo (KFOR) succédant ainsi à l'état-major du Landcent. En outre, tirant les enseignements du conflit au Kosovo qui a révélé des insuffisances dans le renseignement militaire, le transport tactique aérien, les structures multinationales de commandement, ainsi que la forte dépendance à l'égard des Américains, Français et Allemands se disent *"déterminés à fédérer les moyens existants ou à venir, y compris dans le domaine spatial, pour constituer des capacités communes européennes"* et proposent *"à terme de créer, par étapes et dans le cadre multinational approprié, un commandement européen du transport aérien afin de gérer en commun les moyens européens de transport aérien militaire disponibles et de coordonner l'emploi des moyens civils éventuellement utilisés"*.

6) Le sommet d'Helsinki (10 et 11 décembre 1999)

Le conseil européen d'Helsinki a effectivement vu la confirmation de la volonté affichée au 22^{ème} sommet franco-britannique et au 74^{ème} sommet franco-allemand de doter l'Europe d'un corps d'armée terrestre sur le modèle présenté au sommet franco-britannique du 25 novembre 1999. Il est prévu de doter ce corps d'armée européen, qui devrait être prêt d'ici 2003, de trois organes permanents de décision qui auront, dans un premier temps, un caractère intérimaire.

Ainsi, un comité politique et de sécurité (COPS), réunissant à Bruxelles les hauts représentants des gouvernements européens, au niveau de leurs ambassadeurs, prendra en charge, sous l'autorité du conseil européen, la direction politique et stratégique des opérations selon des procédures à définir pour permettre de prendre des décisions effectives et urgentes.

En outre, un comité militaire (CM) composé des chefs d'état-major des armées des pays membres ou de leurs délégués, selon l'ordre du jour des réunions, devra donner des avis, des recommandations ou des expertises militaires au COPS. Le cas échéant, le président de ce comité militaire serait appelé à participer aux travaux du COPS selon la nature des dossiers.

Enfin, un état-major militaire (EM), composé à terme d'une

centaine d'officiers, constituera le futur état-major autonome de la force apte à évaluer la situation, identifier les unités à partir des moyens mis à son service par chaque pays et à conduire une opération de gestion de crise. Il s'agira en fait d'un véritable organe de planification pour la force.

D - Un marché européen de l'armement se met progressivement en place

Face aux avancées dans la réalisation d'une Europe de la défense que constituent, d'une part, l'établissement d'une industrie de défense européenne et, d'autre part, l'affirmation d'une véritable politique européenne de défense au travers d'institutions, il restait à créer un véritable marché européen de l'armement, qui procède lui aussi par étapes.

1) Le Groupe armement de l'Europe occidentale (GAEO)

Au sein de l'UEO, l'instance européenne chargée de la coopération en matière d'armement et reconnue comme telle par les traités de Maastricht et d'Amsterdam est le Groupe armement de l'Europe occidentale, créé en mai 1993. Il s'agit d'un forum de discussion entre nations sans personnalité juridique qui rassemble les pays européens de l'OTAN, sauf l'Islande, soit treize pays. La Suède, la Finlande et l'Autriche sont observateurs et peuvent participer aux activités du GAEO (commissions et sous-groupes).

Le GAEO propose des principes directeurs pour la construction de l'Europe. Ses objectifs sont principalement de :

- favoriser une utilisation plus efficace des ressources par une meilleure harmonisation des besoins opérationnels, la standardisation et l'interopérabilité des équipements,

- rechercher l'ouverture des marchés nationaux de défense à la concurrence européenne,

- préserver et renforcer une base technologique et industrielle européenne dans le secteur de la défense.

Le GAEO se réunit au niveau des ministres de la défense et des directeurs nationaux d'armement.

Mais le fait que la Norvège et la Turquie, membres du GAEO, ne soient pas membres de l'Union européenne entraîne certaines difficultés,

tout comme le fait que certaines nations sont actuellement dans l'impossibilité de participer totalement à la réalisation d'une politique européenne de l'armement.

2) *L'Organisation de l'armement de l'Europe occidentale (OAE0)*

L'Organisation de l'armement de l'Europe occidentale a été créée le 19 novembre 1996. Cet organe subsidiaire de l'UEO est, entre autres, doté de la personnalité juridique qui lui permet de passer des contrats.

Dans un premier temps, ses activités sont limitées à celles de la cellule recherche chargée du soutien du GAEO pour les activités de recherche et technologie et de la passation des contrats en ce domaine. L'OAE0 travaille sur la coopération en matière de recherche.

Tout membre du GAEO peut devenir un Etat participant à l'OAE0.

PAYS MEMBRES DU GAEO ET DE L'OAE0		
	GAEO	OAE0
Allemagne	plein droit	plein droit
Autriche	observateur	-
Belgique	plein droit	plein droit
Danemark	plein droit	plein droit
Espagne	plein droit	plein droit
Finlande	observateur	observateur
France	plein droit	plein droit
Grèce	plein droit	plein droit
Italie	plein droit	plein droit
Luxembourg	plein droit	plein droit
Norvège	plein droit	plein droit
Pays-Bas	plein droit	plein droit
Portugal	plein droit	plein droit
Royaume-Uni	plein droit	plein droit
Suède	observateur	observateur
Turquie	plein droit	plein droit

Source : Direction générale de l'armement

3) *L'Agence européenne de l'armement (AEA)*

Comme on peut le constater, la coopération en matière d'armement sort du cadre réglementaire de l'Union européenne et se développe au sein d'enceintes multiples. La création d'une Agence européenne de l'armement, prévue dans la déclaration sur l'UEO annexée au traité de Maastricht, serait un moyen de remédier à cette situation et d'aucuns s'accordent pour reconnaître que l'OCCAR ne peut que devenir, à plus ou moins long terme, l'une des pierres angulaires de la future AEA.

4) L'Organisation de coopération conjointe en matière d'armement (OCCAR)

Outre des différences liées :

- à la faculté de posséder (OCCAR et OAEO) ou non la personnalité juridique (GAEO),

- à la prise de décisions uniquement à l'unanimité (GAEO et OAEO) ou à l'unanimité avec dispositions spécifiques (OCCAR),

- aux conditions requises pour être membre : d'ordre politique (GAEO et OAEO) ou techniques (OCCAR),

- au financement (par le budget de l'UEO et la contribution volontaire des nations pour le GAEO, budget de fonctionnement et opérationnel pour l'OAEO, budget administratif et opérationnel pour l'OCCAR),

l'OCCAR élargit le champ d'action européen en s'intéressant à la conduite de programmes, c'est-à-dire en mettant sur pied une structure d'armement commune qui privilégie une européanisation de l'offre et de la demande à laquelle les producteurs européens d'armement sont favorables tout en permettant aux non-producteurs européens de continuer à s'approvisionner ailleurs, notamment auprès des pays du GAEO et des Etats membres de l'UEO.

En décembre 1995, lors du sommet bilatéral de Baden-Baden, la France et l'Allemagne, rapidement rejointes par la Grande-Bretagne et l'Italie, prennent l'initiative de créer l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR) qui voit effectivement le jour le 12 novembre 1996. L'Organisation est régie par un arrangement administratif signé à Strasbourg par les ministres de la défense. Les administrations des différents ministères se sont chargées de la mise en œuvre de l'arrangement. Le pilotage des actions a été assuré au Royaume-Uni par le Defense Procurement Agency, en Allemagne par le Rüstung, en Italie par le

Segredifesa et en France par la Délégation générale pour l'armement (DGA).

La Convention portant création de l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR) a été signée à Farnborough le 9 septembre 1998 par les ministres de la défense de la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et l'Allemagne.

Cinq principes, dits de Baden-Baden, régissent la création de l'OCCAR :

- conduite des programmes d'armement avec le meilleur rapport coût-efficacité,

- préparation commune du futur,

- amélioration de la compétitivité de la base industrielle et technologique de défense (BITD) franco-allemande,

- globalisation du juste retour industriel sur plusieurs programmes et plusieurs années,

- ouverture de la structure à d'autres pays acceptant les principes précédents et participant à un programme significatif.

II - UNE CONVENTION AUX AVANCÉES MAJEURES

La signature de la convention portant création de l'OCCAR, jusqu'ici régie par un arrangement administratif, présente des avancées majeures aux niveaux de la conduite des programmes par l'Organisation, de son statut juridique et de son mode de fonctionnement, mais aussi de sa structuration.

A - Les principes régissant la conduite des programmes

Ces principes font l'objet des Chapitre II - Objectifs de la coopération et mission de l'OCCAR (articles 5 à 8), Chapitre VI - Principes d'acquisition (articles 23 à 30), Chapitre VII - Programmes (article 31), et de l'Annexe III - Dispositions transitoires.

1) Passage du juste retour industriel à la recherche d'un équilibre global

L'article 5 prévoit de renoncer à la notion de **juste retour industriel**, pratique qui établit une identité entre le pourcentage de contribution financière des nations et le niveau de participation de leur industrie. Jusqu'à présent, le retour était apprécié annuellement programme par programme pour chaque pays participant. Dorénavant, il s'agira d'un juste retour globalisé apprécié sur plusieurs programmes et sur plusieurs années. A cet effet, une méthode d'évaluation de l'équilibre global entre les pays membres de l'OCCAR a été prévue.

2) Procédures d'acquisition

L'article 6 stipule que la **préférence** sera donnée aux matériels au développement duquel auront participé les pays de l'Organisation et dans le cadre de celle-ci.

Le Conseil adopte un règlement détaillant les procédures d'acquisition qui s'appliquent à tous les contrats conclus par l'OCCAR.

En particulier, les maîtres d'œuvre chargés de la réalisation des programmes seront choisis après **mise en concurrence** chaque fois que possible, l'objectif étant de confier les programmes à des industriels transnationaux qui prendront en charge les questions de retour industriel.

A partir de l'entrée en vigueur de la Convention et pour une

durée de trois ans, des **dispositions transitoires** s'appliqueront pour déroger à la règle selon laquelle les contrats sont accordés davantage sur la base de la compétitivité des offres que sur celle des contributions financières des Etats membres. Ainsi, si les entreprises d'un Etat membre ont reçu un volume de commandes inférieur à 66 % de sa contribution financière, ou si un déséquilibre global supérieur à 4 % est constaté par rapport à tous les programmes, il sera dérogé à la règle de mise en concurrence.

L'article 24 prévoit la **possibilité d'étendre la mise en concurrence** à des fournisseurs issus de pays non membres du GAEO, à la condition qu'aucune source alternative n'existe.

L'Allemagne étant le pays du siège de l'Organisation, la France lui a demandé d'interroger, avant l'entrée en vigueur de la convention, les services de la Commission européenne sur l'applicabilité de l'article 15-10 de la sixième directive TVA, aux fins d'exonérer les opérations facturées à l'OCCAR au titre des programmes. Dès lors qu'il résulte des termes mêmes de la convention portant création de l'OCCAR que le statut d'organisme international est reconnu par l'Allemagne, celle-ci doit exonérer les prestations de services et les livraisons de biens assurées par les pilotes industriels au bénéfice de l'OCCAR conformément aux dispositions de l'annexe 1 de ladite convention. Pour l'instant seule une réponse partielle a été reçue du ministère des affaires étrangères allemand. Les travaux se poursuivent avec les services allemands pour établir le champ complet d'application de cette directive.

3) Recherche d'une meilleure efficacité de la conduite des programmes

L'article 7 précise que l'une des missions de l'OCCAR est d'**améliorer l'efficacité de la conduite des programmes** en coopération qui lui sont confiés. Ainsi, tout programme mené en coopération entre les Etats membres peut être intégré à l'OCCAR, les critères d'intégration de programmes doivent simplement correspondre à une amélioration effective de la gestion des programmes.

Parmi les **programmes déjà intégrés** au sein de l'OCCAR, on peut citer les programmes suivants :

- l'hélicoptère d'attaque franco-allemand TIGRE dont l'intégration est effective depuis février 1998,

- le programme franco-germano-britannique de radar de contrebatterie COBRA,

- le programme franco-italien famille de missiles sol-air futur FSAF qui couvre les systèmes SAAM, SAMP-T,
- le programme franco-allemand valorisation du système d'armes ROLAND,
- le programme franco-allemand aérodyne léger télépiloté BREVEL dont l'intégration est effective depuis septembre 1999.

Tout programme géré par une agence OTAN ne pouvant être intégré, l'hélicoptère NH 90, par exemple, n'est pas intégré à l'OCCAR puisque c'est la NAHEMA (NAto HELicopter Management Agency) qui est responsable de l'exécution du programme. C'est une agence civile de l'OTAN, c'est-à-dire qu'elle ne s'intègre pas dans l'organisation militaire mais elle fait partie des organismes civils dépendants de l'OTAN.

Prochainement, il est **prévu d'intégrer** au sein de l'Organisation :

- l'avion de transport futur (ATF) qui concerne la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Italie, l'Espagne, la Turquie et la Belgique,
- le missile anti-char de troisième génération à moyenne portée (AC3GMP) qui concerne la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni, la Belgique et les Pays-Bas,
- le missile anti-char de troisième génération à longue portée (AC3GLP) qui concerne la France et l'Allemagne,
- le véhicule blindé de combat d'infanterie, version poste de commandement (VBCI/VPC) coopération franco-germano-britannique qui jusqu'à présent n'avait pas abouti,
- le système principal de missiles antiaériens PAAMS qui concerne la France, l'Italie et le Royaume-Uni,
- le système d'identification futur (IFF-FUTUR), programme franco-germano-italien.

Il semble opportun de rappeler que le coût total des programmes conduits en coopération auxquels la France participe représente 220 milliards de francs dont près de 180 milliards de francs de travaux restant à réaliser.

Enfin, l'article 8 insiste sur l'**élaboration de spécifications techniques conjointes** pour le développement et l'acquisition d'équipements définis en commun, ainsi que la coordination des investissements et de l'utilisation des centres d'essais.

B - Les principes régissant le fonctionnement de l'OCCAR

Il s'agit des Chapitre IV - Le Conseil de surveillance (articles 10 à 18), Chapitre IX - Gestion financière (articles 34 à 36), Chapitre XI - Statut juridique, privilèges et immunités (articles 39 à 41), Chapitre XIII - Rapports et audits (articles 43 à 47), Chapitre XV - Dispositions finales (articles 51 à 58), de l'Annexe I - Privilèges et immunités et de l'Annexe IV - Modalités de prise de décision

1) L'attribution de la personnalité juridique

La grande avancée apportée par la ratification de cette convention réside dans l'obtention pour l'OCCAR de la **personnalité juridique** qui lui permettra de conclure elle-même des contrats, d'acquérir des biens meubles ou immeubles et d'ester en justice. L'OCCAR doit avoir un statut juridique propre trente jours après la dernière ratification, l'objectif étant d'obtenir la personnalité juridique au 1^{er} janvier 2000.

2) Modalités de prise de décision

S'agissant du processus de prise de décision, l'article 18 fait de l'OCCAR la première organisation compétente en matière d'armement à ne pas recourir exclusivement à la règle de l'unanimité.

En effet, un processus décisionnel flexible prévoit notamment le **recours dans certains cas à la majorité qualifiée renforcée**, c'est-à-dire sans qu'aucun des membres disposant de 10 voix ne s'y oppose :

- adhésion d'un nouvel Etat membre,
- règles et procédures de l'OCCAR,
- organisation de l'administration d'exécution,
- nomination d'un directeur.

Actuellement, chacun des quatre membres dispose de 10 voix et

donc une des décisions ci-dessus peut ne pas être prise à l'unanimité si un des quatre s'abstient. Lorsque les Pays-Bas seront membres de l'OCCAR, ils disposeront de 5 voix et ne pourront donc pas s'opposer à une de ces décisions.

3) Modalités de financement

L'**autonomie de gestion** est reconnue à l'Organisation.

Un règlement destiné à être approuvé par le conseil de surveillance retrace l'essentiel du fonctionnement financier de l'OCCAR. Les **dispositions en matière financière et fiscale** s'inspirent des principes de l'Agence spatiale européenne :

- création d'un comité financier,
- utilisation de l'euro comme unique monnaie,
- optimisation des ressources par une gestion de trésorerie des fonds nationaux interprogrammes,
- possibilité de recours à l'emprunt en cas de retard de paiement de contributions nationales dans la limite des budgets annuels votés,
- comptabilité analytique,
- fonds disposés sur des comptes courants portant intérêts.

Le **budget administratif** fera l'objet d'un versement annuel par les Etats membres. Des clés de répartition permettront de déterminer la participation de chaque Etat.

Pour l'administration centrale de l'Organisation, il s'agira du niveau de droits de vote, niveau qui représentera 22,22 % pour la France dans l'hypothèse où les Pays-Bas participeraient comme pays membre de l'OCCAR. Pour adhérer à l'OCCAR, les Pays-Bas doivent remplir la dernière condition qui est leur participation effective à un programme qui est ou sera prochainement géré par l'OCCAR. Si cette adhésion était différée, la clé de répartition de la France atteindrait alors 25 %.

Pour les divisions de programmes, c'est le pourcentage de participation financière au programme qui sera pris en compte. Si la gestion d'un programme devait être assurée par l'OCCAR avec un participant non-membre de celle-ci, ce dernier apporterait une contribution financière

au coût de fonctionnement de la division de programme.

Il est prévu un budget administratif pour 2000 d'environ 20 millions d'euros, dont 7 à 8 millions d'euros à la charge de la France. La participation de la France au budget administratif de l'OCCAR représente certes un surcoût pour notre pays, mais celui-ci devrait être compensé par les économies réalisées au titre de la réduction des moyens consacrés par la Délégation générale pour l'armement (DGA) à la conduite et à la gestion des programmes confiés à l'OCCAR.

Le **budget opérationnel** sera alimenté par les Etats participant à un programme en fonction des termes de l'accord de programme. Pour la France, il sera alimenté par le biais des articles concernant des programmes d'armement individualisés dans la nomenclature budgétaire (titre V). L'article budgétaire destiné au fonctionnement de l'OCCAR correspondra à une subvention au chapitre 36.01 (titre III).

L'**exonération d'impôts** s'applique aux biens et revenus de l'OCCAR, la TVA et les taxes douanières en matière d'importation ne s'appliquent pas aux achats de biens et de services d'un montant strictement nécessaire à son activité officielle. Celle-ci est financée par le budget administratif pour le fonctionnement et l'équipement de l'OCCAR. Ce budget administratif représente une assiette exonérée pour l'année 2000 de 5,5 millions d'euros.

D'**autres ressources** sont envisageables : intérêts bancaires, pénalités et intérêts financiers.

Enfin, il est à noter que, lors de la signature, **le gouvernement français a souhaité faire une déclaration interprétative à propos des articles 34 et 41** : le Gouvernement français *"estime nécessaire que le futur règlement financier de l'OCCAR prévoie la création de comités spécialisés, en particulier pour les questions budgétaires et financières, comités auxquels pourront être déléguées certaines compétences du Conseil"*. L'objectif de cette déclaration est d'insister sur l'intérêt de la mise en place d'un comité financier, non explicitement prévu par la convention, et dont la nécessité a été justement soulignée par le ministère des finances et la Cour des comptes. Le ministère de la défense s'associe également à cette demande et a fait établir dans les textes réglementaires de l'OCCAR l'instauration de ce comité dont les tâches ont été élaborées conjointement avec le ministère des finances et la Cour des comptes.

4) Modalités de contrôle

Deux types de contrôle sont prévus, l'un s'exerçant sur les programmes confiés à l'OCCAR, l'autre sur la gestion budgétaire et financière de l'OCCAR.

S'agissant des **programmes**, plusieurs contrôles s'exerceront :

- tout d'abord, les programmes confiés par la France à l'OCCAR feront l'objet d'un contrôle parlementaire puisqu'ils seront pris en compte dans les lois de programmation militaires et les budgets annuels de la défense au même titre que les programmes nationaux. Des lignes budgétaires spécifiques devraient permettre d'identifier chaque programme ;

- des procédures de contrôle extraparlamentaire sont également envisagées : la Cour des comptes pourra effectuer tout audit et contrôle qu'elle jugera nécessaires ;

- le Comité des prix de revient pour l'armement (CPRA) sera bien entendu compétent pour l'analyse du déroulement des programmes d'armement gérés par l'OCCAR ;

- le ministère de la défense exercera également un contrôle de l'avancement des programmes par l'intermédiaire de réunions périodiques des comités de programme ;

- le contrôle externe gouvernemental de l'organisation (article 36 : commissariat aux comptes et article 47 : audits de performance tant pour le fonctionnement que pour la conduite des programmes) prendra la forme d'un collège d'auditeurs provenant des administrations des différents gouvernements. Les membres de ce collège pourraient provenir essentiellement du Contrôle général des armées, sans exclure néanmoins la nomination à titre personnel de personnes qualifiées exerçant par ailleurs au sein de la Cour des comptes ou de l'Inspection des finances par exemple.

S'agissant de la **gestion budgétaire et financière**, un comité financier aura pour mission de contrôler pour le compte du conseil de surveillance les activités financières de l'OCCAR. Ce comité recevra un état financier mensuel des activités de l'OCCAR. Les représentants français au sein de ce comité émaneront de la DGA et de la direction des affaires financières du Secrétariat général pour l'administration (SGA).

5) Elargissement à d'autres pays européens

Le dernier alinéa du préambule de la convention mentionne **l'élargissement de l'OCCAR** : "*désireux d'associer d'autres Etats*

européens, dès lors que ceux-ci acceptent l'ensemble des dispositions de la Convention".

De même, les dispositions finales énoncées au chapitre XV précisent, à l'article 53, que *"tout Etat européen qui désire devenir membre peut être invité par le Conseil à adhérer à cette Convention"*.

Pour l'instant, les Pays-Bas et la Belgique ont souhaité devenir membres. Le processus d'adhésion est très avancé pour les Pays-Bas, pour la Belgique il est seulement engagé.

La raison d'être de l'OCCAR étant la gestion efficace de programmes en coopération, les pays en mesure de participer à de tels programmes, c'est-à-dire disposant d'une industrie de défense comme la Suède et l'Espagne, sont les candidats naturels à une adhésion.

C - Dispositions et organisation générales de l'OCCAR

Ce sont les Chapitre I^{er} - Dispositions générales (articles 1^{er} à 4), Chapitre III - Organisation générale (article 9), Chapitre IV - Le Conseil de surveillance (articles 10 à 18) et Chapitre V - L'administration d'exécution (articles 19 à 22).

1) Dispositions générales

Le **siège** de l'OCCAR est à Bonn. Ses **langues officielles** sont le français, l'allemand, l'anglais et l'italien.

2) Organisation générale

L'organe suprême de décision est le **Conseil de surveillance** (le Conseil) qui peut être présidé par les ministres de la défense mais ce sont habituellement les directeurs nationaux d'armement qui se réunissent en Conseil de surveillance. Pour la France, il s'agit du Directeur général pour l'armement, actuellement M. Jean-Yves Helmer.

Le Conseil se réunit deux fois par an, et en tant que de besoin à la demande d'un ou de plusieurs Etats membres. Il élit son président parmi ses membres pour une période d'un an renouvelable une fois.

Le rôle du Conseil de surveillance consiste à assumer la direction de l'Administration d'exécution (AE) et de la contrôler. Le Conseil nomme ainsi le directeur, son adjoint et les autres personnels de direction.

Le directeur est nommé pour trois ans renouvelables pour un maximum de trois ans.

L'**Administration d'exécution** assure les fonctions de secrétariat du Conseil et supervise les différentes directions de programmes. Elle est dirigée par un directeur nommé par le Conseil. Le directeur de l'OCCAR est depuis sa création début 1997 l'ingénieur général de l'armement Marc Prévôt. Son mandat étant limité à trois ans, il sera remplacé en début d'année 2000 par un directeur allemand, le Dr. Klaus von Sperber.

En liaison avec les Etats parties, l'Administration d'exécution définit la politique à conduire au sein de l'Organisation, assure la synthèse et la coordination des actions vis-à-vis des directions de programme rattachées à l'OCCAR.

Les **directions de programme** associent les officiers de programme pour tout ce qui concerne les aspects opérationnels au sein d'un groupe dénommé groupe de programme.

Enfin, il est à noter qu'**interdiction est faite au personnel** d'accepter des instructions d'aucun gouvernement ni autorité extérieure (article 22).

3) Moyens en personnel

A l'été 1999, l'OCCAR comprenait 174 personnes dont 27 pour la partie administration centrale et 147 pour la conduite des programmes et le soutien administratif des divisions de programmes.

L'obtention de la personnalité juridique devrait provoquer une augmentation pour la partie administration centrale, un maintien global des effectifs des divisions de programmes, une forte réduction des personnels de soutien administratif permise par l'externalisation des tâches auprès de sociétés privées (soutien informatique) ou des administrations nationales (activité linguistique).

Des discussions sont actuellement en cours entre les partenaires à propos de cette évolution. Pour l'année 2000, les effectifs devraient être de 170 personnes dont 37 pour la partie administration centrale et 133 pour la gestion des programmes. Bien entendu ce dernier chiffre pourrait évoluer en fonction de l'intégration de nouveaux programmes.

A l'avenir, les effectifs ne devraient pas augmenter fortement,

tout au plus la partie administration centrale pourrait croître de 10 à 20 personnes du fait de la croissance des activités de préparation du futur et de management d'activités conjointes de recherche.

Le personnel de l'OCCAR est de par sa nature et la politique d'externalisation des activités de soutien essentiellement constitué d'ingénieurs. Les personnels de direction sont limités à l'entourage du directeur et les personnels administratifs représentent moins de 10 % du total des effectifs.

Il n'y a pas de répartition *a priori* entre nationalités. Les embauches se feront sur la base d'une compétition ouverte. Cependant, il va de soi qu'un équilibre global existe entre les ressortissants des différentes nations en fonction de l'investissement de chacune au sein de l'OCCAR. On estime la part de la France à 40 %.

CONCLUSION

Indéniablement, la création effective de l'OCCAR qui résultera de la ratification de la présente convention, apportera sa pierre à l'édifice de l'Europe de la défense.

En effet, l'OCCAR constitue un premier pas vers l'élaboration d'une Europe de l'armement. Sa création, qui en fait l'une des pierres angulaires de la future Agence européenne de l'armement, permet la constitution d'un marché européen de l'armement en harmonisant les besoins militaires et en favorisant l'interopérabilité des matériels militaires, en réduisant les coûts à la charge des Etats grâce à la conduite de programmes en coopération internationale et au rapprochement des processus de planification et de production-acquisition des armements, en coordonnant les politiques de recherche et de technologie dans le domaine militaire.

En outre, l'OCCAR permet le maintien d'une industrie de défense européenne compétitive. Elle renforcera la compétitivité des industries européennes de défense qui constituent la base industrielle et technologique de la défense européenne notamment en s'ouvrant aux fournisseurs issus des pays du groupe Armement (GAEO) des Etats membres de l'Union de l'Europe occidentale (UEO).

Enfin, l'OCCAR est un facteur d'intégration des partenaires au sein de l'Europe de la défense. La conduite de programmes en coopération internationale participe à l'élaboration d'une identité européenne de défense. Du fait de la durée des programmes d'armement en coopération et des implications politiques que leur mise en œuvre génère, une plus grande intégration des pays partenaires en découlera inévitablement.

La France, dépositaire de la présente convention qui dotera l'OCCAR de la personnalité juridique, se doit de ratifier rapidement ce texte d'autant que l'état de la ratification progresse dans les autres pays membres.

En Allemagne, le Bundestag a voté le 4 novembre 1999 le projet de loi ratifiant la convention. Le Bundesrat l'a examiné en première lecture le 26 novembre et procédera à une seconde lecture pour un vote formel mi-décembre 1999.

Au Royaume-Uni, la commission de défense doit rendre son rapport au parlement le 15 décembre 1999. Le ministère des affaires étrangères devra ensuite fixer une date pour ratification du projet de loi.

En Italie, les spécialistes juridiques des ministères concernés par le projet de loi préparent la présentation de la convention au parlement. Le vote du projet de loi devrait intervenir d'ici à la fin de cette année.

C'est pourquoi, au vu de ces observations, votre Rapporteur vous recommande l'adoption du présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du mercredi 15 décembre 1999.

Après l'exposé du Rapporteur, **M. Pierre Brana** a fait part de ses inquiétudes concernant les mesures contre la fraude et la corruption s'agissant d'un sujet aussi sensible que l'armement. Les différentes immunités et l'inviolabilité des correspondances par exemple accordées dans le cadre de telles conventions posent problème au regard de la lutte contre la fraude et la corruption dans laquelle s'engagent actuellement les Etats.

M. Jean-Bernard Raimond a souligné l'importance de cette convention.

Conformément aux conclusions du Rapporteur, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 1916 rectifié).*

*

* *

La Commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi.

NB : Le texte de la convention figure en annexe au projet de loi (n° 1916 rectifié).