



N° 2531

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 septembre 2005.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES
sur les nouveaux défis de la construction de l'Europe de la défense

ET PRÉSENTÉ PAR

M. JEAN MICHEL ET M. JEROME RIVIÈRE

Députés.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. — L'EUROPE DE LA DEFENSE DEPUIS LE SOMMET FRANCO-BRITANNIQUE DE SAINT-MALO	7
A. LA POLITIQUE EUROPEENNE DE DEFENSE ET DE SECURITE (PESD)	8
1. Une composante de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC)	8
2. Une politique actuellement conçue comme le plus petit dénominateur commun	9
a) <i>L'adoption d'une stratégie de sécurité commune : un premier pas seulement</i>	10
b) <i>La persistance de réelles divergences de vues entre Etats membres sur les ambitions et les objectifs poursuivis</i>	10
B. UNE CHAINE DE DECISION ET DE PLANIFICATION AUTONOME MAIS RELIEE AUX STRUCTURES DE L'ALLIANCE ATLANTIQUE	11
1. Un dispositif institutionnel abouti.....	11
2. Une efficacité opérationnelle réelle mais relative	13
C. LES PROGRES TIMIDES DE L'EUROPE DE L'ARMEMENT	14
1. L'émergence de groupes industriels européens de la défense	14
2. La <i>Letter of Intent</i> (LoI), tentative d'harmonisation des procédures parfois contreproductive	16
3. L'agence européenne de la défense (AED), institution porteuse de grands espoirs.....	18
II. — LE REJET DU TRAITE CONSTITUTIONNEL PAR PLUSIEURS REFERENDUMS	21
A. UN TEXTE COMPORTANT AUTANT D'INCONVENIENTS QUE D'AVANTAGES POUR LA DEFENSE EUROPEENNE	22
1. Quelques avancées insuffisantes	22
a) <i>Les coopérations structurées permanentes</i>	22
b) <i>La création de nouveaux moyens destinés à la PESC</i>	23
2. La clause de solidarité mutuelle des Etats membres, fausse innovation du traité ..	24
3. Un inacceptable assujettissement à l'organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) pour la défense collective	25
B. LE CARACTERE FONDAMENTALEMENT INTERGOUVERNEMENTAL DE L'EUROPE DE LA DEFENSE	27
III. — DE NOUVEAUX DEFIS A RELEVER	29
A. LE COMPLEMENT DES LACUNES CAPACITAIRES	29
1. L'objectif global 2010 (<i>headline goal 2010</i>).....	29
2. La nécessaire revalorisation des budgets européens de la défense	32

B. LE POSITIONNEMENT VIS-A-VIS DE L'OTAN	35
1. La défense européenne peut-elle se concevoir en faisant abstraction de l'OTAN ?	35
2. Les liens de la PESD avec l'OTAN : une clarification nécessaire	36
C. L'AVENEMENT D'UN MARCHÉ EUROPEEN DE LA DEFENSE	39
1. La nécessaire poursuite de l'intégration industrielle	39
2. Une unification des marchés nationaux qui reste à accomplir	40
a) <i>Les spécificités propres aux marchés de défense</i>	41
b) <i>Les limites du cadre juridique existant</i>	41
c) <i>Vers un code de bonne conduite européen en matière de passation des marchés de défense</i>	42
d) <i>Les principaux partenaires européens de la France sont-ils prêts à aller plus loin ?</i>	45
IV. — QUELQUES PROPOSITIONS POUR DONNER UN NOUVEL ELAN A LA CONSTRUCTION EUROPEENNE PAR LA DEFENSE	49
A. REEVALUER ET REORIENTER L'EFFORT EUROPEEN DE DEFENSE	49
1. Dépenser plus et mieux	49
2. Faire de la recherche une priorité européenne	50
B. INSTAURER UN MARCHÉ UNIQUE DE L'ARMEMENT	51
1. Conférer à l'AED la gestion exclusive des programmes d'armement menés en coopération	51
2. Aboutir à un « <i>Schengen de l'armement</i> »	51
3. Equilibrer les règles applicables de part et d'autre de l'Atlantique	53
a) <i>Mieux protéger les industries européennes de la défense</i>	53
b) <i>Susciter une préférence européenne en matière d'acquisition d'armements : pour l'adoption d'un cadre juridique équivalent au Buy American Act</i>	54
C. ACCROITRE LA LISIBILITE DE LA PESD	55
1. Parvenir à une planification stratégique commune	55
2. Faciliter les coopérations à géométrie variable entre Etats membres	56
3. Améliorer l'action extérieure de l'Union	56
SYNTHESE DES PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS	57
CONCLUSION	59
EXAMEN EN COMMISSION	61
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	67

INTRODUCTION

« *Il y a dix ans seulement, la défense européenne était une utopie ; il y a cinq ans, notamment à la suite du sommet de Saint-Malo entre le président Chirac et Tony Blair, c'était un beau projet ; depuis trois ans, c'est devenu une réalité.* ». Ce constat, dressé dans l'hémicycle de l'Assemblée nationale par Mme Michèle Alliot-Marie⁽¹⁾, résume assez bien l'accélération des progrès accomplis par l'Europe de la défense au cours de la décennie passée.

Faut-il rappeler qu'en 1995, faute d'avoir pu l'empêcher, l'Europe déplorait toujours la guerre civile faisant rage en Bosnie-Herzégovine ? Plus récemment encore, en 1999, l'Union européenne n'a pas pu mettre un terme aux exactions serbes perpétrées au Kosovo sans la forte implication de l'organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) et des Etats-Unis.

Le contexte a profondément changé, ces dernières années, pour deux raisons majeures :

— d'une part, la reconnaissance par le Royaume-Uni, pays que l'on ne peut soupçonner de vouloir affaiblir le lien transatlantique, que l'Union européenne « *doit avoir une capacité autonome d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles, avec les moyens de les utiliser et en étant prête à le faire afin de répondre aux crises internationales* »⁽²⁾ ;

— d'autre part, la constitution de grands groupes d'armement européens, processus dont le coup d'envoi a été donné par la création de BAe Systems, en 1999, et celle d'EADS, en 2000.

L'engagement du Royaume-Uni dans la construction de l'Europe de la défense était indispensable à la crédibilité du projet. Principale puissance militaire européenne avec la France, la Grande-Bretagne est de surcroît considérée à plus d'un titre comme la « *caution européenne* » de l'OTAN. Son soutien à un renforcement des capacités militaires européennes ne pouvait donc être mal perçu par les Etats les plus atlantistes. Sans être constant, l'effet d'entraînement de ce ralliement vis-à-vis de certains pays très attachés à l'OTAN ne s'est d'ailleurs pas démenti depuis.

L'évolution du secteur industriel de l'armement en Europe a également eu un impact très important puisque les entreprises ont anticipé, en quelque sorte, l'approfondissement des coopérations entre les Etats européens dans ce domaine.

(1) Réponse à une question d'actualité de M. René Galy-Dejean, lors de la première séance du mercredi 6 avril 2005.

(2) Déclaration publiée à l'issue du sommet franco-britannique qui s'est tenu à Saint-Malo, le 4 décembre 1998.

Ceux-ci se sont rendus compte de l'intérêt qu'ils avaient à inscrire leur défense dans un cadre commun à mesure que les frontières s'estompaient entre leurs fournisseurs.

De nombreuses actions ont été entreprises depuis 1999, au lendemain du sommet d'Helsinki, qui a débouché sur la décision de mettre en place une force de réaction rapide européenne. Des structures communes de concertation et de planification ont vu le jour à Bruxelles. Une analyse des besoins et des capacités a commencé. Les faits démontrent que les avancées dépassent le simple cadre institutionnel et concernent aussi les aspects opérationnels. Au lendemain de l'échec de la communauté européenne de défense (CED), en 1954, et, plus récemment, après l'impuissance de l'Europe au Kosovo, à la fin des années 1990, bien peu se seraient risqués à prédire que, à l'été 2003, l'Union européenne serait en mesure de déployer, à son initiative et sans recourir aux moyens collectifs de l'OTAN, une force de quelque 1 400 hommes dans l'Est de la République démocratique du Congo, afin de mettre un terme à des exactions interethniques incompatibles avec les valeurs fondamentales des Etats européens. L'opération *Artémis*, en Ituri, fut certes un succès limité par rapport à ce que peuvent faire, individuellement, un certain nombre de nations européennes, mais elle n'en constitue pas moins une très grande avancée quant à la volonté d'agir ensemble sur des champs d'opérations extérieurs.

En peu de temps, l'Europe de la défense a donc dépassé le stade de l'ambition politique. Ses réalisations ont néanmoins une portée encore restreinte, l'Union européenne ne constituant pas à proprement parler une puissance militaire au même titre que les Etats-Unis, la Russie ou la Chine, par exemple.

Il a donc semblé nécessaire à la commission de la défense nationale et des forces armées de confier une réflexion portant sur les nouveaux défis qui se posent à l'Europe en matière de défense à deux de ses membres, l'un appartenant à la majorité et l'autre à l'opposition. De manière quelque peu prémonitoire, les parlementaires choisis s'étaient tous les deux prononcés contre la ratification du traité constitutionnel européen, signé le 29 octobre 2004 à Rome. Aujourd'hui, ils restent convaincus que la défense est bien l'un des domaines sur lesquels la construction européenne peut se relancer, à condition toutefois que soit recherché l'intérêt général de l'Europe et non des intérêts à courte vue.

Pour se forger leur opinion et apporter une contribution utile au débat qui ne fait que s'ouvrir, les rapporteurs ont auditionné des responsables politiques, ministres ou parlementaires, de nombreux diplomates, des militaires, des spécialistes des questions de géostratégie et des industriels de l'armement, tant en France que dans plusieurs pays européens, ainsi que les acteurs de la défense européenne à Bruxelles, auprès de l'Union et à l'OTAN. Il ressort sur bien des aspects que l'Europe de la défense se trouve à la croisée des chemins. Les défis sont multiples et ils touchent à la fois aux lacunes capacitaires des Etats européens, à la relation de l'Union avec l'OTAN et à l'avènement d'un véritable marché européen de la défense.

I. — L'EUROPE DE LA DÉFENSE DEPUIS LE SOMMET FRANCO-BRITANNIQUE DE SAINT-MALO

La question de l'Europe de la défense s'est constamment posée depuis la fin de la seconde guerre mondiale, mais elle a évolué selon plusieurs périodes bien distinctes.

De 1945 à 1989, l'idée d'une Europe de la défense s'est confondue avec la défense de l'Europe occidentale, laquelle était assurée dans le cadre de l'Alliance atlantique. Certes, il y eut le débat sur la communauté européenne de défense, en 1954, mais il faut reconnaître qu'il s'agissait en fait des conditions du réarmement de la République fédérale allemande (RFA) et non de l'émergence d'un acteur militaire européen capable de peser sur la sécurité mondiale. Le refus par le parlement français d'une armée européenne a conduit à une solution alternative avec, d'une part, l'intégration de la RFA dans l'OTAN et, d'autre part, son adhésion au traité de Bruxelles, relatif à l'Union de l'Europe occidentale (UEO). A partir du milieu des années 1980, un début de réflexion a bien porté sur une « *européanisation* » de la défense de l'Europe, notamment à travers une éventuelle revitalisation de l'UEO, mais c'est uniquement après la chute du mur de Berlin et la fin de la menace soviétique que l'idée d'une Europe de la défense prend vraiment son sens.

De 1992 à 1995, la construction de l'Europe de la défense a été promue par une voie institutionnelle. Si le traité de Maastricht a effectivement jeté les bases d'une politique de sécurité commune, en étant conforté par certaines avancées au niveau de la création d'unités militaires multinationales à partir d'initiatives franco-allemandes comme l'Eurocorps et la brigade franco-allemande, force est de reconnaître que cette dynamique n'a pas rencontré une écoute favorable de la part de nos partenaires européens.

Du coup, de 1995 à 1997, la France a cherché à se réinsérer, d'une manière plus ou moins ouverte, dans la structure intégrée de l'OTAN. L'absence de toute contrepartie américaine, en particulier dans l'attribution du commandement Sud à un responsable militaire européen, a empêché l'aboutissement de ce rapprochement, et montré la volonté des Etats-Unis de conserver un contrôle très étroit sur la structure militaire de l'OTAN.

C'est en 1998, de manière relativement inattendue, que l'Europe de la défense a pris une nouvelle orientation, plus prometteuse semble-t-il. Lors du sommet franco-britannique de Saint-Malo, Français et Britanniques ont convenu de la nécessité de doter l'Union européenne d'une capacité militaire lui permettant de faire face à certaines crises. Côté français, les enseignements des échecs précédents avaient été tirés et l'objectif de construire l'Europe de la défense par le bas, grâce à une démarche capacitaire, a été privilégié. Ayant rencontré l'appui du Royaume-Uni, cette démarche ne pouvait que recueillir l'assentiment de tous les autres partenaires européens y compris les plus atlantistes. Outre Manche, le choix

de s'investir dans l'Europe de la défense a été conçu comme un moyen de peser sur un des volets politiques de la construction européenne. Le sommet d'Helsinki, en décembre 1999, a conforté ce processus en l'assortissant d'un objectif global (*headline goal*) et en débouchant sur la mise en place progressive d'une force européenne de réaction rapide. Cette dynamique ne s'est pas démentie depuis, même après que les Européens se sont divisés sur l'attitude à tenir dans l'affaire irakienne.

A. LA POLITIQUE EUROPEENNE DE DEFENSE ET DE SECURITE (PESD)

1. Une composante de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC)

Fondé sur des bases économiques, ce que traduit parfaitement le traité de Rome de 1957, le projet communautaire européen n'a intégré une dimension politique que bien plus tard, lors de la négociation du traité de Maastricht, en 1991. En effet, la monnaie unique fut consentie par l'Allemagne en contrepartie d'avancées politiques pour l'Union, seul cadre lui permettant alors de peser dans les relations internationales. C'est ainsi que le traité de Maastricht entérina le premier le principe d'une politique étrangère et de sécurité commune.

S'il était fait allusion à la perspective d'une politique de défense commune pouvant conduire, le moment venu, à une défense commune, ni les objectifs, ni les aspects militaires de la PESC n'étaient vraiment évoqués. C'est le traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997, qui a véritablement mis en place les instruments d'une politique européenne de sécurité et de défense, celle-ci restant néanmoins une composante de la PESC, dont elle dépend. Il n'est donc pas question, en l'état actuel des traités, d'une défense commune⁽³⁾.

Avec le traité d'Amsterdam, l'Union s'est donnée le droit de mener des opérations militaires d'évacuation de ressortissants ainsi que de maintien, d'imposition ou de rétablissement de la paix : ce sont les missions dites « *de Petersberg* ». Aux termes de l'article 23 du traité sur l'Union européenne, les décisions créant les opérations doivent être prises à l'unanimité. Les abstentions n'empêchent pas pour autant leur adoption, en vertu du mécanisme de « *l'abstention constructive* », par lequel un pays peut accompagner son abstention d'une déclaration formelle et « *accepte que la décision engage l'Union européenne* ». En ce cas, les décisions peuvent être prises par les deux tiers des voix pondérées seulement.

La PESD étant une composante de la PESC, le budget général de l'Union ne présente pas de façon spécifique les actions financées au titre de la politique de sécurité et de défense. Seules les dépenses liées à la PESC sont identifiées. Elles

(3) La défense commune sous-entend, dans son acception courante, une armée intégrée, obéissant à une autorité politique unique. On trouve parfois l'expression « défense commune » pour désigner les mécanismes de la défense mutuelle ou collective, mais c'est une source de confusion.

sont regroupées dans le chapitre XIX.03 (ancienne sous-section B8) du budget général de l'Union.

**DOTATIONS DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'UNION EUROPÉENNE
EN FAVEUR DE LA PESD DE 2001 À 2005**

(en millions d'euros)

2001	2002	2003	2004	2005*
30,1	30	47,5	62,6	62,6

* Prévisions.

Source : ministère de la défense.

Compte tenu des ambitions de l'Union en matière de gestion des crises, il était inconcevable de ne pas prévoir de mécanisme de financement des engagements armés placés sous sa responsabilité. L'article 28 du traité de l'Union européenne prévoit donc que les dépenses administratives entraînées par la mise en œuvre de la PESD sont à la charge du budget de l'Union et relèvent de la procédure budgétaire européenne normale. Les dépenses opérationnelles, quant à elles, sont également à la charge du budget communautaire, « à l'exception des dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense ». Ainsi, les opérations de gestion de crise civile sont supportées par le budget communautaire alors que le financement des opérations militaires est assuré par les Etats membres au cas par cas. Lorsque la France, par exemple, participe à une opération militaire de l'Union, son coût budgétaire se retrouve imputé en loi de finances sur l'action budgétaire dévolue aux opérations extérieures.

Le développement prévisible des opérations militaires a amené l'Union à préciser les critères de répartition de leur coût. Une décision du Conseil des ministres en date du 23 février 2004 a mis en place un dispositif intitulé « mécanisme Athéna », qui distingue désormais les coûts nationaux, imputables à un Etat participant (soldes ou primes de militaires par exemple) et assumés par l'Etat qui les engage, et les coûts communs, qui ne peuvent être imputés à un Etat particulier (dépenses du quartier général de la force, entre autres) et sont financés par un budget multilatéral. Certaines charges financières des opérations militaires menées sous l'égide de l'Union sont ainsi un peu plus équitablement réparties.

2. Une politique actuellement conçue comme le plus petit dénominateur commun

La PESD se résume, en l'état actuel des choses, à la possibilité pour l'Union européenne de participer à des opérations de maintien de la paix. Aussi louable soit-il, cet objectif ne correspond pas à la vision d'une Europe capable de peser de manière autonome, c'est-à-dire seule, sur l'évolution des grands enjeux géostratégiques. La raison tient au fait que les Etats membres, selon leur degré de proximité avec l'allié américain, ne partagent pas tous les mêmes ambitions pour l'Europe. Or, il s'agit là d'un frein réel à son approfondissement.

a) L'adoption d'une stratégie de sécurité commune : un premier pas seulement

A la différence des Etats membres, l'Union européenne ne dispose pas de livre blanc sur sa défense qui analyse le contexte géostratégique et les besoins nécessaires à sa sécurité. Aussi lors du Conseil européen de Bruxelles, les 11 et 12 décembre 2003, les chefs d'Etat et de gouvernement ont comblé en partie cette lacune en adoptant la stratégie européenne de sécurité que le secrétaire général du Conseil, haut responsable de la PESC, M. Javier Solana, avait communiquée au Conseil européen de Thessalonique le 20 juin précédent ⁽⁴⁾.

Ce document analyse les menaces (terrorisme, prolifération des armes de destruction massive, conflits régionaux), formule des recommandations politiques pour y faire face et définit des objectifs stratégiques. Il préconise, en particulier, la construction de la sécurité dans le voisinage européen et la promotion d'un multilatéralisme effectif s'appuyant sur le système des Nations Unies.

Même si elle ne fixe pas des objectifs d'équipements et d'effectifs, cette stratégie aura des implications opérationnelles (développement des capacités, effort de cohérence et partenariat transatlantique renforcé), notamment pour ce qui concerne la lutte contre les armes de destruction massive. Elle constitue en tout cas un instrument utile à la sécurité et la défense de l'Europe.

Il ne faut pas pour autant assimiler ce document à un livre blanc tel que celui de 1994 sur la défense française, par exemple. En tout état de cause, à un horizon de moyen terme, un livre blanc européen sur la défense devra sans doute être rédigé, notamment parce qu'il est indispensable de décliner la stratégie européenne de sécurité en scénarios de crises et de réponse à ces crises. Mais, parce qu'il est le prélude à une planification véritablement européenne et qu'il exige une ligne directrice commune aux Etats membres, ce livre blanc européen n'est pas encore à l'ordre du jour. Le paradoxe est que plusieurs scénarios stratégiques ont été définis pour mettre en œuvre le nouvel objectif global 2010, alors même qu'ils devraient découler de la réflexion d'un tel livre blanc. Il manque donc un document intermédiaire pour une véritable planification des forces européennes.

b) La persistance de réelles divergences de vues entre Etats membres sur les ambitions et les objectifs poursuivis

Les Etats membres de l'Union, parce qu'ils demeurent souverains dans les domaines de la diplomatie et de la défense, restent les maîtres des décisions prises en la matière. Or, à chaque pays correspond une vision propre des desseins de l'Europe sur la scène internationale. Les rapporteurs ont pu en juger par eux-mêmes, lors des déplacements qu'ils ont effectués en Europe : les divergences de vues sont nombreuses et concernent tous les sujets.

(4) Communication de M. Javier Solana au Conseil européen, le 20 juin 2003 : « Une Europe plus sûre dans un monde meilleur ».

Ainsi, les ambitions de l'Europe ne devraient pas être mondiales à en juger les positions prises par les responsables rencontrés à Rome, Berlin ou Londres. L'Union devrait se contenter d'un rôle secondaire dans le maintien de la paix, les « *choses sérieuses* » étant assurées par l'OTAN. Naturellement, cette appréciation n'est pas partagée par la France, qui n'est pas isolée sur cette question, puisqu'elle bénéficie de l'appui de la Belgique, du Luxembourg et, jusqu'à présent, dans une moindre mesure il est vrai, de l'Allemagne.

De même, en ce qui concerne l'armement, l'Europe s'apparenterait davantage à un marché devant être régi par les lois du libéralisme le plus absolu aux yeux du Royaume-Uni ou de l'Italie, alors que la France et l'Allemagne, mais aussi le Portugal, défendent l'idée d'un secteur particulier, qui répond à des exigences stratégiques ou de sécurité et mérite donc d'être préservé.

L'agenda politique, c'est-à-dire l'ensemble des initiatives à lancer, fait lui aussi l'objet de différences d'approches. Pour les uns, l'Europe a suffisamment progressé ces dernières années et il convient de ne pas trop empiéter sur les compétences de l'Alliance atlantique alors que, pour les autres, la dynamique ne saurait s'essouffler.

Au final, les discussions l'emportent sur le contenu des décisions car la recherche du compromis conduit inéluctablement à des avancées très partielles. Surtout, la nature même de la PESD n'apparaît pas bien claire, tant cet instrument censé incarner la volonté de l'ensemble des Etats de l'Union européenne est tiraillé entre les nuances exprimées par les uns et les autres. Des oppositions peuvent même apparaître en cas de crise grave, comme l'a montré très clairement l'intervention en Irak d'une partie seulement des Etats de l'Union européenne.

B. UNE CHAÎNE DE DECISION ET DE PLANIFICATION AUTONOME MAIS RELIÉE AUX STRUCTURES DE L'ALLIANCE ATLANTIQUE

1. Un dispositif institutionnel abouti

L'Union européenne s'est dotée d'une organisation calquée sur celle de l'OTAN. Elle dispose donc d'un secrétaire général chargé de la PESD, d'un comité politique et de sécurité (COPS), d'un comité militaire (CMUE) et d'un état-major (EMUE). Le traité d'Amsterdam a confié au secrétaire général du Conseil les fonctions de haut représentant pour la PESC. Pour lui permettre d'assumer ces nouvelles tâches, il a créé auprès de lui, par une déclaration annexée à l'acte final, une unité de planification de la politique et d'alerte rapide (UPPAR).

Le COPS a été institué en 1999 par les Conseils européens de Cologne et d'Helsinki. Ses compétences ont été intégrées dans le traité de Nice. Il est, en quelque sorte, l'équivalent pour l'Union européenne des conseils de l'Atlantique nord et comité des plans de défense pour l'OTAN. Composé de représentants permanents de haut niveau des Etats membres, il est présidé par la présidence de

l'Union et, en cas de crise, par le secrétaire général chargé de la PESD. Il traite des situations de crise, examine les options envisageables et formule des recommandations au Conseil, seul habilité à décider de l'action de l'Union. Il adresse également des directives au CMUE et évalue, sur la base des avis et recommandations de ce dernier, les éléments essentiels à soumettre au Conseil (chaîne de commandement, concept d'opération, plan d'opération, par exemple).

Le CMUE, quant à lui, est l'organe militaire le plus élevé de l'Union européenne. A l'exemple de son homologue de l'OTAN, il est composé des chefs d'état-major des armées, représentés par leurs délégués militaires. Son président, l'un des chefs d'état-major des armées des Etats membres, est élu par ses pairs et nommé pour trois ans par le Conseil. Ses avis militaires sont arrêtés sur la base du consensus. Véritable lien entre le COPS et l'état-major de l'Union, il donne au premier des avis militaires et formule des recommandations, à la demande de celui-ci ou de sa propre initiative, sur des sujets aussi variés que l'élaboration ou le réexamen des objectifs capacitaires européens, les relations de l'Union avec l'OTAN et les Etats tiers, les aspects militaires de la gestion des crises, l'évaluation des risques, ou encore l'estimation financière des opérations et des exercices. En cas d'opération militaire de gestion de crise, il fournit des instructions au second de manière à ce que ce dernier lui présente ensuite des options militaires. Le CMUE les évalue et les hiérarchise en sollicitant les avis des Etats membres, puis les transmet au COPS. Sur la base de l'option retenue par le Conseil, il autorise l'élaboration d'une « *directive militaire initiale de planification* » à l'intention du commandant d'opération. Il suit ensuite la bonne exécution des opérations.

Enfin, l'EMUE est composé d'environ 150 officiers et experts militaires des Etats membres, détachés auprès du secrétariat général du Conseil, soit bien moins que les milliers d'officiers présents au quartier général des forces de l'OTAN en Europe (SHAPE). Cet état-major de l'Union est dirigé depuis le 9 avril 2004 par un général français, le général de corps d'armée Jean-Paul Perruche. Expert militaire de l'Union, il est chargé d'assurer l'alerte rapide, l'analyse des situations et la planification stratégique pour les missions militaires. Il identifie, en coordination avec les équipes nationales de planification, les forces nationales ou multinationales qui pourraient participer à d'éventuelles opérations conduites par l'Union et il assiste le commandant d'opération dans les échanges techniques avec les pays tiers qui offrent des contributions militaires. Il suit également les aspects militaires des opérations et effectue des analyses stratégiques en liaison avec le commandant d'opération, afin de fournir de nouvelles options au CMUE.

Lors du sommet de Bruxelles des 11 et 12 décembre 2003, la création d'une cellule civilo-militaire a été décidée afin de renforcer la capacité de l'EMUE à assurer l'alerte rapide, la planification stratégique et la coordination des instruments civils et militaires au cours d'une opération. Cette cellule a également vocation à créer un centre d'opérations non-permanent, activé sous certaines conditions pour planifier et conduire l'ensemble d'une opération de gestion de

crise qui ne serait pas de la responsabilité d'un état-major national, tel celui du Mont Valérien à Paris. Il devrait être opérationnel en septembre 2006, soit avec un retard de six à neuf mois. Parallèlement, une cellule de l'Union au SHAPE ainsi que des arrangements de liaison sont mis en place afin d'augmenter la transparence entre l'Union et l'OTAN pour une meilleure efficacité en matière de gestion militaire de crises.

2. Une efficacité opérationnelle réelle mais relative

A Helsinki, les 10 et 11 décembre 1999, les Etats membres s'étaient engagés, d'une façon relativement ambitieuse, à être en mesure, d'ici 2003, de déployer dans un délai de soixante jours et de soutenir pendant au moins une année des forces militaires pouvant atteindre 60 000 hommes, « *dans le cadre d'opérations dirigées par l'Union européenne* ». Les conférences d'engagement, puis d'amélioration des capacités, qui se sont tenues à Bruxelles, le 20 novembre 2000, et Laeken, le 19 novembre 2001, ont permis d'identifier un « *catalogue de capacités* » militaires nécessaires à la mise en œuvre de cet objectif global, puis de récapituler dans un « *catalogue de forces* » les contributions qu'accepteraient de mettre à disposition les Etats membres, à savoir un potentiel de 100 000 hommes, 400 avions de combat et 100 bâtiments, assorti de contributions additionnelles d'Etats tiers. Le volume et la qualité des contributions ont permis au Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001 de conclure à une « *déclaration d'opérationnalité* » de la PESD, en dépit de certaines lacunes, notamment dans le domaine du transport stratégique.

Pour parfaire leur dispositif, les Etats membres de l'Union européenne ont lancé, le 11 février 2002, un plan d'action européen sur les capacités (ECAP). La présentation des rapports des différents groupes s'est achevée au printemps 2003 et le Conseil européen de Thessalonique, en juin 2003, a estimé que « *l'Union européenne dispose maintenant d'une capacité opérationnelle couvrant tout l'éventail des missions de Petersberg, sur laquelle pèsent des limitations et des restrictions dues à des lacunes identifiées ; celles-ci pourront être atténuées par la poursuite du développement des capacités militaires de l'Union européenne, notamment par la mise en place de groupes de projet du plan d'action européenne sur les capacités militaires* ».

Au même moment, l'Union a démontré sa détermination à mener à bien le processus en prenant en charge deux opérations militaires :

— la première, dénommée *Concordia*, a pris la relève, le 31 mars 2003, d'une mission de l'OTAN en Macédoine, en application des arrangements permanents entre l'Union européenne et l'Alliance atlantique, aux termes desquels l'Union peut recourir dans certaines conditions aux moyens de l'OTAN (accord dit « *Berlin plus* »). Elle s'est achevée le 15 décembre 2003, l'opération de police européenne *Proxima* lui succédant ;

— la seconde, intitulée *Artémis*, consistait à rétablir la paix dans la région de Bunia, en République démocratique du Congo. Lancée le 12 juin 2003, elle s'est terminée le 1^{er} septembre suivant. Contrairement à *Concordia*, elle a été menée sans recours aux moyens de l'OTAN. Elle a donc constitué la première opération totalement autonome de l'Union européenne et, à ce titre, elle a revêtu une valeur de test de la capacité de réaction des structures militaires européennes.

Une nouvelle étape a été franchie cette année, avec le transfert de l'OTAN à l'Union européenne de la responsabilité du maintien de la paix en Bosnie-Herzégovine. L'opération *Althéa* a ainsi succédé à la SFOR, symbolisant une plus forte implication de l'Union dans la sécurité de pays limitrophes et appelés, un jour encore lointain, à la rejoindre. La nouveauté de cet engagement réside dans le volume des forces déployées sous l'autorité de l'Union, de l'ordre de 7 000 hommes.

Progressivement, l'Europe apporte ainsi la démonstration de sa capacité à gérer des opérations de maintien de la paix complexes et qui nécessitent des moyens importants. Il convient toutefois de nuancer ce constat en observant que, au regard du dénouement de la crise bosniaque ou du conflit du Kosovo, le nombre de soldats que l'Europe est en mesure de déployer aujourd'hui reste bien en deçà des moyens de l'OTAN.

C. LES PROGRES TIMIDES DE L'EUROPE DE L'ARMEMENT

1. L'émergence de groupes industriels européens de la défense

Dans le domaine de l'armement, les initiatives des entreprises en faveur de la construction européenne ont devancé celles des gouvernements. Certes, les concentrations du secteur à l'échelle européenne sont avant tout le résultat d'une recrudescence de la concurrence américaine, doublée d'une réduction drastique des budgets d'équipement des Etats membres de l'Union dans les années 1990. Il n'en demeure pas moins que ces regroupements dans l'aéronautique et l'électronique de défense ont eu des conséquences majeures pour la consolidation de l'autonomie de l'Europe en la matière.

La dynamique a été enclenchée dans les secteurs d'activité les plus mûrs, du point de vue de la rentabilité et de la compétitivité commerciale. La fusion de British Aerospace avec GEC-Marconi, en 1999, a poussé Aérospatiale-Matra et Daimler Chrysler Aerospace (DASA) à se regrouper pour donner naissance, avec le ralliement de l'Espagnol Construcciones Aeronauticas (CASA), à EADS, le 10 juillet 2000. Cette recomposition du secteur a ensuite permis celle des fabricants de missiles autour de MBDA, filiale de BAe Systems, EADS et Finmeccanica.

D'autres entreprises, comme Thomson-CSF ont suivi le mouvement en procédant à des acquisitions (rachats de Short Missile Systems et Racal

Electronics au Royaume-Uni, notamment), donnant ainsi naissance à de nouveaux groupes européens comme Thales. Et plus récemment, Sagem et Snecma ont choisi de fusionner pour créer l'un des premiers équipementiers de la défense européens, Safran, officiellement né le 11 mai 2005.

**COMPARAISON DES CHIFFRES D'AFFAIRES DES PRINCIPAUX GROUPES DE
L'ARMEMENT AMERICAINS ET EUROPEENS**

Groupes	Chiffres d'affaires 2004 (activités de défense uniquement)
Lockheed Martin	25,1 milliards d'euros
Boeing	22,1 milliards d'euros
Northrop Grumman	21,6 milliards d'euros
BAe Systems	15,6 milliards d'euros
Raytheon	13,8 milliards d'euros
General Dynamics	12,5 milliards d'euros
EADS	7,7 milliards d'euros
Thales	7,4 milliards d'euros
Finmeccanica	6,4 milliards d'euros

Source : entreprises concernées.

L'armement terrestre et la construction navale n'ont pas été épargnés par les restructurations et les regroupements ou les bouleversements, mais selon des logiques différentes, laissant davantage de place à l'entrisme américain⁽⁵⁾. C'est ainsi que, dans le secteur de l'armement terrestre, United Defense, avant d'être lui-même racheté par BAe Systems cette année, a procédé à l'acquisition du Suédois Bofors, tandis que General Dynamics a pris le contrôle de l'Autrichien Steyr, du Suisse Mowag et de l'Espagnol Santa Barbara. Pour ce qui concerne la construction navale, les partenariats sur des projets ont été privilégiés par Lockheed Martin et General Dynamics, comme en atteste l'exemple des frégates espagnoles F 100. Mais des rachats n'étaient pas non plus exclus, comme l'a démontrée l'acquisition du chantier allemand Howaldtswerke-Deutsche Werft (HDW) par le fonds de pension américain One Equity Partners, ce dernier envisageant une revente à un groupe américain avant de participer au rapprochement avec Blohm und Voss, décidé par Berlin.

Les industriels européens ont réagi depuis. En Allemagne, HDW a finalement été repris pas ThyssenKrupp pour créer, le 7 octobre 2004, ThyssenKrupp Marine Systems (TKMS). En France, des négociations en vue d'un rapprochement des sociétés DCN et Thales ont débouché sur le principe d'une entrée de la seconde au capital de la première, à hauteur de 35 %, moyennant l'apport de Thales Naval France et sa participation à Armaris. Le législateur a d'ailleurs accompagné cette évolution en adoptant, dès décembre 2004, une loi autorisant l'ouverture du capital de DCN et la création de filiales par celles-ci⁽⁶⁾.

(5) Voir à ce sujet le rapport d'information n° 2202 de MM. Bernard Deflesselles et Jean Michel : « Industrie de défense européenne : de la maîtrise à l'indépendance », enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 23 mars 2005.

(6) Loi n° 2004-1487, du 30 décembre 2004.

Parallèlement, des discussions se sont engagées au sujet de l'avenir européen de la société nationale Giat Industries, une fois que son redressement aura été achevé en 2006. Enfin, BAe Systems a procédé au rachat d'Alvis en 2004, pour contrer une offre publique d'achat de General Dynamics, ouvrant ainsi la voie à de nouvelles acquisitions dans l'armement terrestre, outre Atlantique cette fois.

De fait, le modèle de l'entreprise d'armement nationale est désormais en voie d'extinction. Les fournisseurs d'équipements militaires européens sont transnationaux, ce qui bouleverse les habitudes des Etats et implique de revoir les règles qui leur sont opposables. En effet, il apparaît difficilement imaginable, dans ces conditions, que les pays clients puissent continuer à définir unilatéralement les spécificités de leurs matériels : la coopération devient le préalable indispensable à la réalisation de substantielles économies budgétaires.

2. La *Letter of Intent* (LoI), tentative d'harmonisation des procédures parfois contreproductive

Le marché européen de la défense est essentiellement régi par des règles propres à chaque Etat membre, étant donné le caractère régalien de son objet. La création de groupes industriels de l'armement européens, implantés dans plusieurs pays appartenant à l'Union, impose néanmoins de faire converger les règles applicables, dans un souci d'efficacité économique. Les Etats membres disposant de compétences industrielles l'ont très vite compris, ce qui les a conduit à mettre en place un mécanisme de coopération interétatique ne relevant pas de l'Union.

Le 6 juillet 1998, anticipant la dynamique du sommet de Saint-Malo, les ministres de la défense du Royaume-Uni, de la France, l'Allemagne, l'Italie, la Suède et l'Espagne ont signé une lettre d'intention (LoI), dans laquelle ils appelaient à la définition d'un cadre de coopération mieux adapté aux mutations en cours de l'industrie européenne de défense. Ce document identifiait six domaines de coopération prioritaires : la sécurité des approvisionnements, les procédures d'exportation, la sécurité de l'information, la recherche, le traitement des informations techniques et l'harmonisation des besoins opérationnels. Il posait également comme objectif la conclusion, pour la fin de 1999, d'un ou plusieurs accords, de préférence juridiquement contraignants, dans les domaines retenus.

Le 27 juillet 2000, avec un semestre de retard par rapport aux ambitions initiales, les ministres de la défense des Etats parties de la LoI ont signé un accord-cadre portant sur les restructurations de l'industrie européenne de défense ainsi que sur le fonctionnement des sociétés transnationales ainsi créées. Cet accord de Farnborough prévoit les mesures suivantes :

— mise en place d'un mécanisme d'information et de consultation de l'ensemble des parties lors de la création ou de l'évolution substantielle d'une société transnationale de défense, même si les Etats conservent un pouvoir d'autorisation préalable ;

— facilitation du transfert d'articles de défense produits dans le cadre d'un programme d'armement mené en coopération, à travers la délivrance d'une licence globale de projet se substituant à l'ensemble des autorisations nationales existantes ;

— définition par consensus des destinations d'exportation autorisées en dehors des pays parties à la LoI, la délivrance des licences d'exportation relevant de la compétence des Etats ayant juridiction pour chaque contrat ;

— délivrance d'une habilitation de sécurité aux personnes qui, dans le cadre de programmes menés en coopération, ont besoin d'accéder à des informations classifiées ;

— rédaction d'un code de conduite régissant les relations des Etats parties avec les industriels européens de l'armement dans le déroulement de programmes de recherche ;

— non assujettissement de l'autorisation préalable de créer un groupe d'armement transnational à une clause de transfert de propriété intellectuelle en faveur d'un ou plusieurs Etats parties.

Ratifié par les six pays signataires ⁽⁷⁾ un à trois ans après sa signature – un comble étant données l'importance du sujet et la priorité politique que les Etats concernés affirmaient lui porter –, l'accord-cadre de Farnborough est enfin en vigueur. Tous les arrangements techniques nécessaires à son application ont également été signés. Il reste néanmoins que, de l'aveu même de ceux qui se trouvent directement concernés par la LoI, c'est-à-dire les industriels européens de la défense, les résultats du processus sont très décevants.

En premier lieu, aucune harmonisation des efforts d'investissement au sein de l'espace LoI n'a été obtenue. Sur 15 groupes de travail thématiques relatifs à la recherche et développement (R&D), seul celui portant sur les capacités européennes dans le domaine des nouvelles technologies de l'information et de la communication (*network european capacities*) a débouché sur un projet concret, doté néanmoins de seulement 1,5 million d'euros. Faute d'impulsion politique constante, la LoI a donc failli sur ce plan là.

En second lieu, d'importantes difficultés subsistent pour la circulation des composants de programmes et l'exportation des matériels, notamment en raison de la persistance d'une trop grande hétérogénéité des procédures applicables dans les Etats parties. A titre d'exemple, selon la législation britannique, un ingénieur anglais ne peut venir en France avec son ordinateur portable sans autorisation préalable des autorités de son pays, y compris pour travailler dans une succursale de son entreprise, du fait même des données sécurisées qu'il transporte. De même, il est impossible de convoier depuis la France une maquette de missile pour

(7) Le 14 mars 2001 par le Royaume-Uni, le 19 mars 2001 par l'Allemagne, le 27 mars 2001 par la France, le 6 avril 2001 par la Suède, le 12 juillet 2001 par l'Espagne et le 2 septembre 2003 par l'Italie.

assister à un salon de l'armement se déroulant en Italie ou en Allemagne, si au préalable l'autorisation de la commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre (CIEEMG) n'a pas été accordée ⁽⁸⁾. Ce type de situations conduit MBDA à solliciter chaque année un millier de licences d'exportation pour seulement faire transiter des informations ou des composants de matériels de ses sites britanniques vers ses implantations françaises, et inversement. On imagine aisément le coût financier de telles procédures tatillonnes.

Si de tels contrôles peuvent être compréhensibles pour des groupes géographiquement implantés dans un ou deux pays, ils ne se justifient plus pour des sociétés transnationales, créées avec l'aval des Etats, et dont les centres de production sont répartis un peu partout en Europe. Paradoxalement, depuis l'entrée en vigueur de l'accord de Farnborough, les procédures mises en œuvre par les Etats parties à la LoI semblent plus lourdes qu'auparavant, la LoI ayant servi de prétexte de la part des pays les plus « libéraux » pour durcir leur réglementation sur le modèle des pays les plus stricts. Sans doute est-il nécessaire d'observer une relative prudence vis-à-vis de risques potentiels de prolifération mais, aujourd'hui, force est de reconnaître que l'application de la lettre d'intention du 6 juillet 1998 va à l'encontre de l'effet recherché, créant ainsi un sérieux handicap en termes de compétitivité pour les entreprises européennes de l'armement.

3. L'agence européenne de la défense (AED), institution porteuse de grands espoirs

L'objectif de création d'une agence européenne intervenant dans le secteur de la défense a été affirmé dès les conclusions du Conseil européen de Thessalonique de juin 2003. Une équipe de mise en place a été instituée sur décision du Conseil « affaires générales - relations extérieures » du 17 novembre 2003. Après plusieurs mois de négociations pendant lesquels la France a défendu une vision ambitieuse de ce projet, l'action commune créant cette agence a finalement fait l'objet d'un accord politique au Conseil réuni à Luxembourg, le 14 juin 2004. Elle a été adoptée formellement par le Conseil « affaires générales - relations extérieures » de Bruxelles, le 12 juillet suivant ⁽⁹⁾.

Placée sous l'autorité du Conseil, l'AED possède également un comité directeur rassemblant les ministres de la défense des 24 pays membres, seul le Danemark n'en faisant pas partie. Ce schéma institutionnel unique garantit la permanence de l'impulsion politique, qui a fait tant défaut au processus de la LoI.

(8) En application de l'article 12 du décret-loi du 18 avril 1939, fixant le régime d'exportation des matériels de guerre, armes et munitions, et de l'arrêté du 2 octobre 1992 (modifié), relatif à la procédure d'importation, d'exportation et de transfert des matériels de guerre, armes et munitions et des matériels assimilés.

(9) Action commune 2004/551/PESC, publiée au journal officiel de la Communauté européenne du 17 juillet 2004.

L'agence poursuit quatre grandes missions, portées par quatre divisions administratives correspondantes : développer les capacités de défense dans le domaine de la gestion de crises ; promouvoir et intensifier les coopérations européennes en matière d'armement ; renforcer la base industrielle et technologique de défense (BITD) européenne et apporter son concours à l'avènement d'un marché européen concurrentiel des équipements de défense ; améliorer l'efficacité de la recherche et technologie (R&T) européenne, en coordination avec les outils communautaires existants.

Conçue comme le moteur d'une politique européenne des capacités, de la recherche et de l'armement, cette agence a vocation à harmoniser les orientations des Etats membres en matière d'équipement militaire et à jouer un rôle d'intermédiaire pour faciliter les coopérations. Ces ambitions sont louables, mais il est absolument indispensable que l'AED privilégie les options techniques reposant avant tout sur des savoir-faire européens et non sur l'achat de composants étrangers sur étagère, assemblés au besoin par des sous-traitants implantés sur le territoire de l'Union. Or, aux yeux des rapporteurs, cet aspect de la BITD n'est pas suffisamment mis en avant aujourd'hui. Il est pourtant crucial si l'on souhaite pérenniser les compétences industrielles européennes et ne pas dépendre, pour les approvisionnements futurs, de grands groupes non européens.

L'agence n'agit pas nécessairement pour l'ensemble des Etats membres. Elle a aussi mandat pour conduire des projets ou des programmes portés par un nombre restreints d'Etats, qui s'engagent selon une procédure *opt in/opt out*. Cette flexibilité est indéniablement un atout pour une structure associant 24 pays, car la Loi a démontré que même des projets menés à six pays pouvaient pâtir de fortes divergences stratégiques. Les partenariats s'effectueront au cas par cas, l'objectif étant de favoriser les initiatives de quelques uns, rejoints éventuellement en cours de route au fur et à mesure que les besoins des autres se précisent.

Pour mener à bien ses missions, l'AED dirigé par le britannique Nick Witney, emploie 80 personnes, dont 11 Français, 9 Britanniques et 7 Allemands, et son budget s'élève, cette année, à 24 millions d'euros, dont 3 millions d'euros pour financer des activités de R&T. Les perspectives budgétaires futures ne sont pas encore arrêtées, les discussions étant en cours pour la période 2006-2008, mais il est probable que, à mesure que les programmes se poursuivront, le montant des crédits à sa disposition augmentera, y compris en ce qui concerne les crédits d'équipement. Une telle évolution est en tout cas plus que souhaitable, faute de quoi l'AED s'apparenterait à une énième coquille vide dont les organigrammes européens regorgent.

L'action commune du 12 juillet 2004 précise que l'AED établira des relations de travail étroites avec des arrangements, groupements et organisations tels que le groupe armement de l'Europe occidentale (GAEO), l'organisation de l'armement de l'Europe occidentale (OAEO) ou l'organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR), en vue d'incorporer ces éléments ou d'en assimiler les principes et pratiques, selon les cas, en temps voulu et par

accord mutuel. Dans cette perspective, le GAEO a été dissous le 23 mai 2005 et l'OAE0 doit subir le même sort le 30 mars 2006. Reste l'OCCAR, que certaines agences d'armement nationales souhaitent maintenir. A terme aussi bref que possible, sa mise sous tutelle de l'agence est inévitable pour renforcer la cohérence du dispositif et son efficacité.

En définitive, loin de ressembler à la *Defense Advanced Research Projects Agency* (DARPA) américaine, l'AED procède d'une démarche plus modeste en s'accommodant, pour le moment, des administrations nationales chargées de conduire les programmes d'armement, telles la délégation générale pour l'armement française (DGA) ou la *Defense Procurement Agency* britannique (DPA), notamment. Il ne serait bien sûr pas raisonnable de vouloir transposer l'exemple américain au cas européen, y compris dans l'esprit de la démarche, car, à la différence de leurs homologues européennes, les entreprises américaines n'ont pas besoin d'exporter leurs produits pour en amortir les coûts de développement. Or, sur ce dernier point, il manque la problématique de « *l'exportabilité* » des équipements à la feuille de route de l'AED.

Si l'agence européenne de la défense soulève de grandes attentes, il lui reste, néanmoins, à faire ses preuves dans bien des domaines.

II. — LE REJET DU TRAITE CONSTITUTIONNEL PAR PLUSIEURS REFERENDUMS

Fruit de dix-huit mois de réflexion associant des représentants des parlements nationaux des Etats membres, du parlement européen, de la Commission et des gouvernements, puis d'un accord entre les chefs d'Etat et de gouvernement, le projet de traité établissant une constitution pour l'Europe, signé à Rome le 29 octobre 2004, était censé adapter les institutions communautaires mais aussi le projet européen aux bouleversements de l'élargissement aux pays de l'Europe centrale et orientale. Les rapporteurs n'ont pas été convaincus du résultat, pas plus d'ailleurs que le peuple français qui, à l'occasion du référendum du 29 mai 2005, a refusé d'adopter le projet de loi portant ratification du texte, par 54,67 % des suffrages exprimés. Le 1^{er} juin, c'est le peuple hollandais qui sanctionnait le texte par 61,6 % des suffrages exprimés.

Les tenants de la ratification de ce traité avaient mis en avant un risque de blocage de la construction européenne en cas de victoire du non. Il n'est pourtant pas sûr que l'Union européenne avait tout à gagner d'un carcan juridique institutionnalisant bien des ambiguïtés, quant au modèle social poursuivi, aux choix économiques, aux priorités, mais aussi à la vision stratégique du rôle et de l'influence de l'Europe sur la scène internationale.

Si la défense était considérée comme l'un des thèmes les plus consensuels, il n'en demeure pas moins que les dispositions du traité y afférent étaient elles aussi ambivalentes. Bien sûr, il ne saurait être question de rejeter en bloc les principes énoncés ou les mécanismes institutionnels préconisés. Il reste que, au détour d'un article, le traité reconnaissait à l'OTAN un rôle prééminent dans la défense collective des Etats membres. Quant au traité de Nice, désormais voué aux gémonies après avoir été qualifié d'« *excellent* » lors de sa conclusion, faut-il le considérer comme si mauvais quand on sait qu'il a permis au Conseil de mettre en place certains instruments essentiels à la défense européenne, tels l'AED, le COPS, l'EMUE ou le CMUE ? Rien n'est moins sûr pour les rapporteurs.

Le débat passionné qui a entouré la campagne référendaire a conduit à une analyse bien souvent partisane de dispositifs juridiques objectifs. Personne ne conteste que l'Europe, à commencer par l'Europe de la défense, a aujourd'hui besoin d'un cadre rénové, simplifié et clarifié. Le peuple français n'a pas dit autre chose lors du vote du 29 mai dernier. Il ne saurait être question, pour autant, au prétexte de la recherche de compromis rédactionnels entre des exigences souvent contradictoires, de dénaturer l'ambition du grand projet européen. En l'espèce, la fin (la nature même de l'Europe) doit primer sur les moyens (les traités, qui ne sont que des instruments). Cela vaut également pour l'Europe de la défense.

A. UN TEXTE COMPORTANT AUTANT D'INCONVENIENTS QUE D'AVANTAGES POUR LA DEFENSE EUROPEENNE

1. Quelques avancées insuffisantes

Le traité établissant une constitution pour l'Europe ne comportait pas que des défauts, notamment en ce qui concerne la PESD ainsi que le rayonnement international de l'Union. En l'occurrence, la promotion des coopérations entre les pays désireux d'avancer plus vite que les autres dans le domaine de la défense à travers des procédures simplifiées était une bonne idée. Elle pourrait utilement réapparaître lors des réformes institutionnelles futures. La recherche de davantage de lisibilité dans la définition et la mise en œuvre de la PESD est l'autre aspect positif du traité constitutionnel, encore que les modalités retenues pouvaient à bon droit être discutées. Il reste que ces avancées, même intéressantes, demeuraient insuffisantes.

a) *Les coopérations structurées permanentes*

A la différence des traités d'Amsterdam, puis de Nice, qui proscrivaient les coopérations renforcées en matière de défense, le traité établissant une constitution pour l'Europe rendait possibles des coopérations structurées permanentes en la matière.

Aux termes de l'article I-41, paragraphe 6, ce mécanisme institutionnel s'adressait aux « *Etats membres qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en la matière en vue des missions les plus exigeantes* ». Les missions en cause restaient dans le champ de la PESD, ce qui excluait toute assimilation du dispositif à une sorte de « *noyau dur* » ou d'« *avant-garde* » de la défense européenne.

Le protocole annexé n° 23 précisait les engagements des Etats participant à de telles coopérations, chacun devant, aux termes de l'article 1^{er}, « *procéder plus intensivement au développement de ses capacités de défense, par le développement de ses contributions nationales et la participation, le cas échéant, à des forces multinationales, aux principaux programmes européens d'équipement et à l'activité de l'Agence dans le domaine du développement des capacités de défense, de la recherche, de l'acquisition et de l'armement (l'Agence européenne de la défense)* ». Le texte fixait également aux parties les objectifs de rapprocher les caractéristiques des besoins et d'améliorer l'interopérabilité de leurs forces. Autant dire que ce protocole jetait les bases d'une convergence capacitaire entre les pays concernés.

Selon l'article III-312, la décision de créer des coopérations structurées permanentes devait revenir au Conseil. Il était censé fixer la liste des participants et se prononcer à la majorité qualifiée. C'est bien ce dernier point qui constituait l'un des avantages du procédé, car en s'affranchissant de la règle de l'unanimité,

requis pour les coopérations renforcées notamment, les coopérations structurées permanentes étaient plus faciles à mettre en place, l'opposition de quelques Etats ne pouvant à elle seule bloquer le processus.

Néanmoins, une fois les coopérations structurées permanentes établies, les décisions prises par leurs membres relevaient de l'unanimité. Une fois de plus, le diable s'est donc niché dans les détails.

Sur le fond, la reconnaissance d'une faculté, pour les pays européens les plus désireux de coopérer entre eux dans le domaine de la défense, de mettre sur pied des projets communs et susceptibles de rallier d'autres Etats de l'Union dans un second temps procède d'un pragmatisme bienvenu. En effet, la défense constitue l'une des politiques les plus sensibles pour les Etats membres car elle a trait à leur souveraineté et à leurs choix stratégiques. Toute velléité d'imposer des solutions générales et communes à tous est vouée à l'échec ; mieux vaut lui préférer la conviction des récalcitrants par la réussite des pionniers.

Malgré tout, avec la rédaction du traité constitutionnel européen, les verrous subsistaient à certains niveaux, notamment dans la prise de décision entre les Etats participant à une coopération structurée permanente. Le principe mériterait donc d'être repris avec quelques aménagements, ne serait-ce que sur ce plan là.

b) La création de nouveaux moyens destinés à la PESC

« *L'Europe, quel numéro de téléphone ?* ». Cette interrogation d'Henri Kissinger trouve, hélas, aujourd'hui encore une traduction concrète, faute de lisibilité de l'action extérieure de l'Union européenne. Pourtant, des améliorations notables ont été apportées en la matière.

Depuis son inscription dans le traité de Maastricht, la PESC a en effet beaucoup évolué. Le traité d'Amsterdam a créé la fonction de haut représentant pour la PESC, donnant ainsi un visage à la politique extérieure de l'Union. Le traité de Nice, quant à lui, a mis en place les coopérations renforcées dans ce même domaine.

Le traité constitutionnel européen proposait trois innovations notables, au moins dans la forme :

— le changement des modalités de présidence du Conseil européen, celle-ci étant désormais élue pour deux ans et demi et renouvelable une fois au lieu d'être assumée à tour de rôle par les représentants de chaque Etat membre, pendant six mois ;

— la création d'un « *ministre* » des affaires étrangères de l'Union, nommé par le Conseil avec l'accord du président de la Commission ; devant remplacer le haut représentant pour la PESC et le commissaire en charge des relations

extérieures, il était supposé apporter davantage de cohérence entre les différentes politiques menées par l'Union ;

— la mise en place d'un service de l'action extérieure européen, assistant le ministre des affaires étrangères de l'Union et travaillant en collaboration avec les services diplomatiques des Etats membres.

Les choix arrêtés dans le traité constitutionnel avaient été longuement discutés et ils auraient pu très certainement faire l'objet de changements, notamment pour ce qui concerne la présidence du Conseil. Il n'empêche que deux orientations méritent de retenir l'attention pour les futures réformes institutionnelles de l'Union.

La première concerne la rationalisation des responsabilités en matière de PESC autour d'une seule et même autorité. Qu'il s'agisse d'un représentant spécial ou d'un commissaire, l'important était de mettre un terme à la dualité actuelle entre le commissaire aux relations extérieures et le haut représentant pour la PESC, afin de permettre aux partenaires de l'Union de mieux identifier le responsable de son action extérieure. On observera néanmoins que le vocable de « *ministre* » est tout à fait inapproprié et source de confusion, l'Union ne disposant pas d'un « *gouvernement* ».

La seconde orientation porte sur le nécessaire développement des moyens au service de la PESC, le service de l'action extérieure européen constituant à cet effet une base intéressante. La promotion d'une Europe capable de peser dans les relations internationales exige que celle-ci bénéficie d'un embryon de représentation diplomatique et de moyens d'analyse.

2. La clause de solidarité mutuelle des Etats membres, fausse innovation du traité

Les rédacteurs du traité établissant une constitution pour l'Europe ont souligné que celui-ci reconnaissait pour la première fois l'étroite solidarité des Etats membres de l'Union européenne face aux risques transfrontaliers, à savoir le terrorisme et les catastrophes naturelles ou d'origine humaine. Il est vrai que l'article I-43 du traité de Rome du 29 octobre 2004 prévoyait un engagement d'assistance mutuelle entre les Etats membres dans ces deux circonstances, le paragraphe 1 précisant :

« L'Union mobilise tous les instruments à sa disposition, y compris les moyens militaires mis à sa disposition par les Etats membres, pour :

a) – prévenir la menace terroriste sur le territoire des Etats membres ;

– protéger les institutions démocratiques et la population civile d'une éventuelle attaque terroriste ;

– *porter assistance à un Etat membre sur son territoire, à la demande de ses autorités politiques, dans le cas d'une attaque terroriste ;*

b) porter assistance à un Etat membre sur son territoire, à la demande de ses autorités politiques, en cas de catastrophe naturelle ou d'origine humaine. »

L'éventail des moyens pouvant être mis en œuvre était volontairement très large, les capacités militaires de l'Union se trouvant explicitement mentionnées. En vertu de l'article III-329, précisant les modalités de mise en œuvre de la clause de solidarité, l'application de ce dispositif se voulait automatique dès lors que les autorités politiques de l'Etat en difficulté l'invoquaient.

Dans l'absolu, de telles dispositions juridiques partent d'un bon sentiment. Elles encadrent une situation qui en affectant l'un des pays de l'Union touche l'ensemble de ses partenaires. On voit mal, au demeurant, comment il pourrait en aller autrement, l'entraide étant un principe sous-jacent au projet communautaire européen. Les Etats membres l'ont d'ailleurs démontré, quelques jours après les attentats du 11 mars 2004 à Madrid. Il n'était pas nécessaire de prévoir cette solidarité dans les traités pour pouvoir la mettre en œuvre : en adoptant la « *déclaration sur la solidarité contre le terrorisme* » lors du Conseil européen de Bruxelles, le 25 mars 2004, ils ont en effet anticipé l'entrée en vigueur de l'article I-43. Le point 2 de cette déclaration est on ne peut plus clair à cet égard, le Conseil européen s'y félicitant que « *les Etats membres et les Etats adhérents aient, dès à présent, pris l'engagement politique d'agir conjointement contre les attentats terroristes, dans l'esprit de la clause de solidarité* » figurant dans le projet de constitution pour l'Europe ⁽¹⁰⁾.

En d'autres termes, si elle constituait une véritable innovation dans le droit européen, la clause de solidarité mutuelle entre Etats membres ne l'était nullement dans les faits. La non ratification du traité constitutionnel du 29 octobre 2004 n'a d'ailleurs pas empêché cette solidarité de s'exprimer à nouveau au lendemain des attentats du 7 juillet 2005, à Londres.

3. Un inacceptable assujettissement à l'organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) pour la défense collective

Le principe de défense mutuelle des Etats membres de l'Union est en soi essentiel et ne ressort pas uniquement de la « *symbolique politique* », contrairement à ce qu'affirme M. Serge Vinçon, président de la commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat, dans un rapport d'information consacré aux apports du traité constitutionnel dans le domaine de la PESD ⁽¹¹⁾. En effet, quoi de plus déterminant que la capacité collective des pays européens de se

(10) *Sécurité et défense de l'UE ; textes fondamentaux 2004, Cahier de Chaillot n° 75, février 2005, p. 32.*

(11) *Rapport d'information n° 340 de M. Serge Vinçon : « Défense et politique étrangère européennes, les apports du traité constitutionnel », annexé au procès verbal de la séance du 12 mai 2005.*

défendre ensemble et sans l'aide d'une quelconque puissance non européenne contre une agression directe ou contre les intérêts fondamentaux de l'un ou plusieurs d'entre eux ?

Actuellement, plusieurs Etats de l'Union sont tenus par des clauses de défense mutuelle : les dix-neuf membres européens de l'OTAN sont liés par l'article 5 du traité de Washington tandis que les dix-huit membres de l'Union de l'Europe occidentale le sont par l'article 5 du traité de Bruxelles modifié, les clauses de ces deux traités n'étant pas exclusives l'une de l'autre. Le traité établissant une constitution pour l'Europe prévoyait lui aussi un mécanisme de défense mutuelle à son article I-41, paragraphe 7, aux termes duquel les Etats membres devaient « *aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la charte des Nations-Unies* » à tout Etat de l'Union ayant fait l'objet d'une agression armée sur son territoire. Concrètement, le traité constitutionnel élargissait ainsi le champ d'application de la défense mutuelle européenne à Malte et Chypre.

Mais, outre le fait qu'il était moins contraignant que l'article 5 du traité de Bruxelles modifié, l'article I-41 du traité constitutionnel affirmait sans nuance la primauté des engagements souscrits au sein de l'OTAN pour les Etats européens qui en sont membres, l'Alliance atlantique demeurant « *le fondement de leur défense collective et l'instance de leur mise en œuvre* ». Cette expression a une signification précise, qui semble avoir échappé à un grand nombre des interlocuteurs interrogés par les rapporteurs, et elle aurait créé un changement plus que sémantique par rapport aux dispositions du traité de Nice, si le traité constitutionnel avait été ratifié.

En effet, l'article 17 du traité de Nice, tout en reconnaissant lui aussi les obligations du traité de Washington pour les Etats membres de l'Union et de l'OTAN, souligne avant tout la complémentarité de la PESD avec l'Alliance atlantique, et non la sujétion de la première à la seconde. Il dispose en l'occurrence : « *La politique de l'Union au sens du présent article n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains Etats membres, elle respecte les obligations découlant du traité de l'Atlantique Nord pour certains Etats membres qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et elle est compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans ce cadre.* »

Autrement dit, alors que le traité de Nice reconnaît l'attachement de certains Etats membres à leurs engagements dans le cadre de l'Alliance atlantique tout en ménageant la possibilité pour l'Union de développer une politique de sécurité et de défense propre, le traité constitutionnel aurait, quant à lui, subordonné à l'OTAN la défense collective de tous les pays appartenant à la Communauté européenne. Cette lecture correspond d'ailleurs totalement à l'analyse des autorités des ministères de la défense et des affaires étrangères britanniques, que les rapporteurs ont rencontrées à Londres le 7 septembre 2005. Il

est difficile de croire, dans ces conditions, que l'Europe aurait gagné en influence, en indépendance ou en autonomie avec la ratification du nouveau traité de Rome.

La version initiale de la rédaction de l'article I-41 reprenait les dispositions du traité de Nice. Le sommet des chefs d'Etat et de gouvernement, qui a entériné le projet de traité constitutionnel en juin 2004, en a substantiellement revu le contenu. Le compromis trouvé aurait pu se révéler selon les rapporteurs, préjudiciable aux intérêts de la PESD et de la France, y compris en raison de ses implications technologiques et industrielles.

B. LE CARACTERE FONDAMENTALEMENT INTERGOUVERNEMENTAL DE L'EUROPE DE LA DEFENSE

L'échec du traité établissant une constitution pour l'Europe ne signe pas la fin des progrès de la construction européenne. Parce qu'elle relève d'un domaine de compétence exclusive des Etats, la défense devrait continuer à figurer parmi les avancées principales de l'Union, à charge pour les représentants des Etats membres et de leurs gouvernements de reprendre l'initiative tout en tirant les conséquences des votes populaires.

A bien des égards, certaines avancées récentes ont été abusivement mises au crédit du traité établissant une constitution pour l'Europe alors même qu'elles résultaient de décisions prises auparavant, dans le cadre des traités en vigueur. C'est ainsi que l'agence européenne de la défense était mentionnée à l'article I-41, paragraphe 3, alors même que sa création avait été décidée par une action commune du 12 juillet 2004. De même, le champ de la PESD était soi disant élargi à la prévention des conflits et au renforcement de la sécurité internationale, sans que la définition apportée à l'article III-309, aux termes duquel sont désormais incluses « *les actions conjointes en matière de désarmement, les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, les missions de forces de combat pour la gestion de crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits* », diffère sensiblement de la teneur des actions déjà conduites sous la responsabilité de l'Union dans les Balkans ou en République démocratique du Congo, notamment.

En fait, les progrès de l'Europe de la défense tiennent moins à des nouveautés institutionnelles qu'au degré d'implication des Etats membres. Depuis la fin de la guerre froide, les avancées les plus notables ont été le résultat d'initiatives franco-allemandes (création de la brigade franco-allemande le 2 octobre 1989 et ensuite de l'Eurocorps), puis franco-britanniques (lors du sommet de Saint-Malo, le 4 décembre 1998). Les institutions communautaires n'ont ni la compétence, ni la légitimité pour œuvrer dans ce sens.

Aujourd'hui encore, et sans doute plus que jamais, les Etats membres conservent le droit d'initiative. De nouveaux concepts opérationnels (groupements

tactiques interarmées et gendarmerie européenne) ont ainsi vu le jour, en 2004, sur proposition de la France, de l'Allemagne et du Royaume-Uni. Sur le plan industriel aussi, le développement des coopérations est le résultat des choix émanant des Etats, parfois au prix de « *sacrifices* » importants en termes opérationnels et économiques. Ce fut notamment le cas au sujet du choix du mode de propulsion du second porte-avions français. En arbitrant pour une propulsion conventionnelle, la France espère ainsi favoriser une convergence avec les caractéristiques des deux futurs porte-avions britanniques devant entrer en service au même moment ⁽¹²⁾.

Dans ces conditions, on voit mal pourquoi le refus par les peuples français et hollandais de la ratification du traité constitutionnel conduirait l'Europe de la défense au *statu quo*. Ce sont les Etats membres qui sont à l'origine de la dynamique en la matière. Nul doute que les vicissitudes rencontrées par l'Europe dans d'autres domaines les inciteront à poursuivre plus avant dans celui de la défense.

(12) Voir à ce sujet le rapport d'information n° 1196 de Mmes Patricia Adam et Marguerite Lamour et MM. Charles Cova et Jérôme Rivière : « Second porte-avions : quel mode de propulsion ? », enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 5 novembre 2003.

III. — DE NOUVEAUX DEFIS A RELEVER

En dépit d'indéniables progrès, il reste encore du chemin à parcourir pour que la défense européenne fasse l'unanimité des Etats membres de l'Union, dont une large part considère toujours que seule l'OTAN possède une vocation militaire. Prendre la mesure des défis suppose au préalable de ne pas se méprendre sur la nature de la construction de l'Europe de la défense. A cet égard, quatre spécificités méritent tout particulièrement d'être soulignées :

— il ne s'agit pas d'une politique européenne à part entière, du moins pas en l'état actuel des choses, puisque la défense n'est considérée que comme un élément de la politique de sécurité conduite par l'Union, ce qu'illustre d'ailleurs la position des deux termes dans l'acronyme PESD ;

— le champ d'action couvert par la PESD reste relativement restreint car il ne porte que sur les missions de Petersberg et non sur la sécurité territoriale du continent ;

— le volet civil est étroitement lié aux aspects militaires de la gestion des crises, en vertu de la longue tradition de bailleur de fonds humanitaires de l'Union ;

— enfin, le processus décisionnel n'est plus uniquement intergouvernemental, la Commission et le parlement européen étant amenés à se prononcer sur certains secteurs à dimension duale (civile et militaire), tels le programme de navigation par satellites Galileo, l'amélioration de la passation des marchés de défense ou encore les règles de sécurité aérienne et maritime.

Les enjeux de l'Europe de la défense ne sont donc pas ceux de la défense conçue à un échelon national. Par voie de conséquence, les problèmes qui se posent ont eux aussi des propriétés singulières. Ils portent à la fois sur la crédibilité des capacités militaires mises à la disposition de l'Union par les Etats membres, sur l'articulation des rôles respectifs de l'Union et l'OTAN ainsi que sur la mise en place d'un véritable marché européen de la défense.

Dans chacun de ces domaines, des ambiguïtés persistent. Faute d'éclaircissements, l'Europe de la défense pourrait ne plus avancer.

A. LE COMPLEMENT DES LACUNES CAPACITAIRES

1. L'objectif global 2010 (*headline goal 2010*)

L'objectif global d'Helsinki, fixé à l'horizon 2003 et atteint dès 2001, a donné lieu à la définition de trois catalogues portant sur les besoins nécessaires à l'accomplissement des missions de Petersberg (*Helsinki headline goal catalogue*), sur les contributions des Etats membres (*Helsinki forces catalogue*) et sur les

progrès à réaliser pour combler les lacunes constatées (*Helsinki progress catalogue*).

Au-delà de l'implication concrète des Etats membres dans la constitution d'une force européenne de réaction rapide, les moyens potentiellement utilisables présentent d'importantes lacunes par rapport aux standards les plus exigeants en matière de gestion de crises. Ont notamment été mises en exergue, par les experts militaires européens, des déficiences en matière de protection des troupes déployées, d'appréciation autonome des situations, de commandement et de communication ainsi que de projection stratégique.

Dans le cadre du plan européen d'action pour les capacités ECAP, dix-neuf groupes de travail ont formulé 115 propositions d'amélioration. Depuis 2003, ces solutions subissent l'expertise de groupes de projets pour en préciser les modalités techniques.

LISTE DES GROUPES DE PROJET DU PLAN ECAP

	Groupes de projet	Nations présidentes	Remarques
1	Quartiers généraux	Royaume-Uni	Travail productif vers une harmonisation des procédures et la multinationalisation des quartiers généraux d'opération.
2	Drones (UAV)	France	Projet MALE (France, Pays-Bas, Suède).
3	Ravitaillement en vol	Espagne	Mise sur pied d'une flotte collective d'avions ravitailleurs placée sous le commandement de l'OTAN, selon un schéma analogue aux AWACS alliés. La France s'est dissociée de cette démarche, au motif qu'elle n'assure pas d'économies de fonctionnement substantielles ni ne respecte les responsabilités de chaque Etat.
4	Opérations spéciales	Portugal	Bonnes avancées de ce groupe avec diffusion d'un guide de planification.
5	Recherche et sauvetage au combat	Allemagne	Développement de l'expertise européenne dans une niche capacitaire.
6	Protection et détection nucléaire, bactériologique et chimique (NBC)	Italie	Travaux qualitatifs : création d'un bataillon multinational (France, Allemagne, Autriche), d'une capacité biologique d'alerte et exercices.
7	Interopérabilité dans les opérations d'évacuation et d'assistance humanitaire	Belgique	Domaine non exploré auparavant, qui doit permettre dans le contexte spécifique de telles opérations, de définir les moyens nécessaires à une action collective.
8	Défense antimissiles tactiques	Pays-Bas	Redondant avec le <i>Prague capabilities commitment</i> (PCC) de l'OTAN. Promotion du système PATRIOT-3 par les Pays-Bas.
9	Transport stratégique aérien	Allemagne	Objectifs semblables à l'OTAN. Un mémorandum d'entente a d'ailleurs récemment été signé par l'Union européenne et l'OTAN sur l'affrètement d'Anonov 124 gros porteurs.
10	Aspects spatiaux	France	Cohérent avec le nouvel objectif global 2010.
11	Transport stratégique maritime	Grèce	Promotion d'un centre de coordination à Athènes par la Grèce. La France privilégie la création d'un centre interarmées de coordination du transport stratégique à partir des organismes existants à Eindhoven (<i>European Airlift Center</i> et cellule de coordination du transport maritime).
12	Aspects médicaux	Pays-Bas	Travaux constructifs.
13	Hélicoptères d'attaque	Italie	Toujours peu de candidats déclarés pour ces groupes qui devraient fusionner.
14	Hélicoptères de support	Italie	
15	Surveillance, ciblage et reconnaissance (ISTAR)	Royaume-Uni et Suède	Perspective d'un mécanisme provisoire en 2006.

Source : ministère de la défense.

A la suite d'une suggestion française datant de mai 2003, le Conseil européen de Bruxelles des 17 et 18 juin 2004 a adopté l'objectif global 2010, complétant qualitativement celui d'Helsinki. Prenant en compte les nouvelles missions définies dans la stratégie de sécurité européenne en décembre 2003 et tirant les leçons des récentes missions européennes, en Macédoine et surtout en Ituri, l'Union s'est assignée le but de parvenir progressivement à une interopérabilité complète des matériels, des forces et des structures de commandement. L'accent est également mis sur la rapidité de réaction, la politique spatiale européenne et le partage des renseignements.

A l'échéance de 2010, la décision d'intervenir devra être prise dans un délai de cinq jours et l'engagement opérationnel s'effectuer dans les dix jours suivant le lancement formel de l'intervention. De fait, le concept des groupements tactiques interarmées (*battlegroups*), promu par la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni, est désormais au cœur de la stratégie de réaction rapide de l'Union. Organisées autour d'unités terrestres interarmes de la taille d'un bataillon⁽¹³⁾, ces forces de 1 500 hommes pourront être projetées jusqu'à 5 000 kilomètres de distance dans un délai de quinze jours et mener une mission autonome pendant un à trois mois. Initialement, 9 groupements de ce type devaient voir le jour, mais l'engouement des Etats membres a permis d'en prévoir 13, qui seront tous opérationnels d'ici 2007. Il s'agit là d'une avancée fondamentale par rapport à l'objectif global d'Helsinki, dans la mesure où la force de réaction rapide européenne, improprement ainsi dénommée, constitue avant tout un réservoir théorique de troupes tandis que les groupements tactiques seront directement mobilisables.

La force de gendarmerie européenne de 2 300 hommes⁽¹⁴⁾, dont la création a été décidée à Noordwijk, le 17 septembre 2004, par les ministres de la défense français, italien, espagnol, portugais et néerlandais, procède du même raisonnement que les groupements tactiques interarmées. Avec un élément précurseur de 800 hommes déployables en trente jours, elle permettra à l'Union de s'engager rapidement sur les théâtres de crises et de mener des actions à connotation civilo-militaire, c'est-à-dire ayant trait à la police et à la reconstruction. L'état-major de cette force a commencé à être installé à Vicenza en octobre 2004.

Sur le fond, la méthode retenue est bonne. Le dispositif européen de réaction rapide apparaît plus efficace désormais, avec la mise en place d'unités légères et facilement projetables. Cependant, les progrès de l'Europe de la défense ne sauraient se mesurer au recensement des unités déployables. Or, sur le plan des capacités matérielles, l'expérience du plan ECAP montre que les avancées

(13) A titre d'exemple, un état-major intégrant des modules spécialisés (transmissions, guerre électronique, guidage laser), complété d'un bataillon d'infanterie à trois compagnies, d'une compagnie d'éclairage et d'appui, d'une unité de soutien ainsi que d'autres modules d'appui.

(14) Issus de la gendarmerie nationale française, des carabinieri italiens, de la garde nationale républicaine portugaise, de la garde civile espagnole et de la maréchaussée royale hollandaise.

obtenues depuis 1999 ont été modestes, faute de budgets à la hauteur des besoins. Ce faisant, la solution au problème se trouve moins à Bruxelles, même si la Commission dispose de crédits importants pour financer des actions de recherche dans le domaine de la sécurité, notamment à travers son programme « *Espace et sécurité* », que dans les capitales des différents Etats membres.

2. La nécessaire revalorisation des budgets européens de la défense

La question des dépenses que consacrent les pays européens à leur défense est récurrente depuis la chute du mur de Berlin. Après 1989, nombre d'Etats de l'Europe occidentale ont considéré, à tort, pouvoir bénéficier des « *dividendes de la paix* ». Parmi eux, beaucoup de pays membres de l'OTAN ont estimé que la clause de solidarité collective inscrite à l'article 5 du traité de Washington leur garantissait *de jure* une protection des Etats-Unis à travers ce que d'aucuns appellent aujourd'hui encore « *le parapluie nucléaire américain* ». Ils en ont conclu qu'ils pouvaient diminuer leurs budgets de défense sans pour autant sacrifier à leur sécurité. Il faut noter que cette attitude non responsable justifie outre Atlantique certains comportements « *hégémoniques* », les parlementaires du Congrès souhaitant compenser par les exportations d'armements américains en Europe le surcoût qu'ils assument en s'engageant à défendre notre continent.

Le tableau ci-après illustre cette évolution, en prenant l'exemple des cinq principales puissances militaires européennes sur la période 1993-1998.

LA DIMINUTION DES BUDGETS DE DEFENSE
DES PRINCIPAUX ETATS EUROPEENS ENTRE 1993 ET 1998 ⁽¹⁾

Pays	1993	1998	Variation 1998/1993
Royaume-Uni	38 779	33 437	- 13,8 %
France	29 686	25 513	- 14,1 %
Allemagne	28 243	23 612	- 16,4 %
Italie	19 001	12 334	- 35,1 %
Espagne	7 756	6752	- 12,9 %

⁽¹⁾ Dépenses en millions d'euros, avec une parité de pouvoir d'achat basée sur l'année 2002.

Source : Rapport de l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale : « *L'Europe de la défense : unir et renforcer les capacités nationales et européennes* », 3 décembre 2003.

Conscients des dérives possibles d'une telle attitude, les Etats-Unis eux-mêmes appelaient leurs alliés de l'OTAN à un meilleur « *partage du fardeau* », c'est-à-dire à un rétablissement de leurs budgets de défense. Si les attentats du 11 septembre 2001 ont incité les Etats européens à réorienter leurs politiques de défense, ils n'ont pas pour autant décidé d'accroître leurs dépenses en la matière, à l'exception notable du Royaume-Uni, dès 2001, et de la France, à partir de 2002.

De fait, alors que les vingt-cinq Etats membres de l'Union européenne dépensent globalement quelque 160 milliards d'euros pour leur défense, soit un

peu moins de la moitié du budget du Pentagone qui se situe à 400 milliards de dollars en 2005 (environ 333 milliards d'euros), ils disposent de capacités militaires équivalant à seulement 20 % de celles de leur allié d'outre Atlantique. La guerre du Kosovo en a administré la preuve en 1999, les Etats-Unis mobilisant alors quelque 750 avions de combat quand les pays européens peinaient à fournir 175 appareils à la coalition. Plus récemment, la guerre d'Irak a également mis en évidence la distorsion des moyens américains par rapport à leurs soutiens européens, le Royaume-Uni, l'Italie, la Pologne, les Pays-Bas et le Danemark ne pouvant déployer durablement, en 2003 et 2004, qu'un total de 16 000 hommes ⁽¹⁵⁾, alors que les Etats-Unis maintenaient sur place de 115 000 à 140 000 soldats.

Cette situation s'explique avant tout par la faiblesse des financements européens en faveur de la défense et, dans une moindre mesure, par un défaut de cohérence de ces dépenses.

**COMPARAISON DE L'EFFORT DE DEFENSE DES PRINCIPAUX PAYS
DE L'UNION EUROPEENNE AVEC CELUI DES ETATS-UNIS EN 2004**

Pays	Dépenses totales		Dépenses en capital (équipements)		Dépenses de recherche développement	
	En valeur absolue ⁽¹⁾	En % du PIB	En valeur absolue ⁽¹⁾	En % du PIB	En valeur absolue ⁽¹⁾	En % du PIB
Etats-Unis	350 906	3,3 %	110 184	1,0 %	57 533	0,52 %
France	32 403	2,0 %	11 125	0,7 %	3 833	0,24 %
Royaume-Uni	35 840	2,2 %	9 236	0,6 %	4 044	0,26 %
Allemagne	22 444	1,1 %	4 964	0,2 %	1 038	0,04 %
Italie	17 021	1,2 %	3 727	0,3 %	386	0,03 %
Espagne	8 195	0,9 %	1 752	0,2 %	1 734	0,19 %
Suède	4 750	1,8 %	2 506	0,9 %	486	0,17 %
Belgique	2 947	1,1 %	391	0,1 %	7	0,002 %
Danemark	1 988	1,3 %	413	0,3 %	12	0,008 %
Grèce	6 450	3,1 %	1 042	0,5 %	4	0,002 %
Pays-Bas	6 404	1,4 %	1 432	0,3 %	59	0,01 %
Portugal	2 794	1,5 %	392	0,2 %	23	0,01 %
Finlande	2 073	1,4 %	573	0,4 %	39	0,03 %
Autriche	2 200	1,0 %	462	0,2 %	0	0,0 %
Pologne	6 119	1,5 %	1 425	0,3 %	0	0,0 %
République Tchèque	2 673	1,6 %	656	0,4 %	26	0,02 %
Hongrie	2 327	1,6 %	339	0,2 %	0	0,0 %
Slovaquie	1 347	2,1 %	215	0,3 %	1	0,01 %

⁽¹⁾ Dépenses en millions d'euros, avec une parité de pouvoir d'achat.

Source : Rapport du Conseil économique de la défense : l'économie de la défense 2005.

Un tel constat doit être relativisé au regard des ambitions réciproques de l'Union et des Etats-Unis dans le domaine militaire. L'Union européenne, association d'Etats membres aux particularismes multiséculaires, se limite pour l'instant à des opérations de gestion de crises alors que les Etats-Unis, qui sont un

(15) Respectivement, au 10 décembre 2004, 8 530 Britanniques, 3 160 Italiens, 2 400 Polonais, 1 345 Hollandais et 510 Danois.

Etat fédéral, développent une stratégie de puissance capable d’agir en toutes circonstances, si nécessaire de manière préventive. Il ne saurait être question, par conséquent, d’effectuer des comparaisons absolues.

Les comparatifs au sein même de l’Union européenne présentent eux aussi un intérêt relatif, en raison notamment de différences très nettes de budgétisation des dépenses d’équipement militaire. En effet, si le ministère de la défense est seul à honorer les commandes de matériels en France, il n’en va pas toujours ainsi chez nos partenaires européens. A titre d’exemple, l’Italie a prévu de financer ses frégates multimissions par le biais de crédits du ministère des activités productives. Quant à l’Espagne, 30 % de ses dépenses d’équipement restent couvertes par un emprunt auprès du ministère des sciences et des technologies. Dans ces conditions, toute comparaison s’expose nécessairement à un biais statistique, mais une tendance incontestable se dégage malgré tout. En l’occurrence, peu de pays européens font de la défense une de leurs priorités, contrairement aux Etats-Unis.

Sans nécessairement chercher à atteindre une équivalence de capacités opérationnelles avec les Américains, les Etats européens doivent sérieusement envisager d’augmenter leurs budgets de défense s’ils ne veulent pas voir s’instaurer un décrochage irréversible entre les deux rives de l’Atlantique. L’un des problèmes les plus patents réside dans le sous investissement européen en faveur de la R&D. En 2004, les Etats-Unis ont dépensé 57,5 milliards d’euros à cet effet, tandis que les pays membres de la LoI ont investi seulement 11,5 milliards d’euros. De fait, le fossé capacitaire et technologique entre l’Europe et les Etats-Unis se creuse ⁽¹⁶⁾ alors même que la stratégie de Lisbonne visait au contraire à réaliser un rattrapage.

Les instruments d’une rationalisation de l’effort européen de défense existent désormais : l’agence européenne de défense et les groupes industriels transnationaux sont autant d’outils permettant aux Etats de l’Union de bénéficier d’économies d’échelle. Encore faut-il, au préalable, que les financements soient au rendez-vous. A ce jour, seuls des pays comme la Grèce, la Suède, le Royaume-Uni et la France consacrent environ 2 % de leur produit intérieur brut (PIB) à leur défense. Il serait opportun que les autres pays européens fassent un effort similaire. Comme la monnaie, la défense est un domaine auquel les Etats restent attachés. Aussi, comme pour l’euro, l’Europe de la défense suppose une implication politique forte et quelques sacrifices budgétaires.

(16) Voir à ce sujet le rapport d’information n° 2150 de M. Yves Fromion : « La recherche de défense et de sécurité : l’excellence française au service d’une nouvelle ambition », enregistré à la présidence de l’Assemblée nationale le 9 mars 2005.

B. LE POSITIONNEMENT VIS-A-VIS DE L'OTAN

1. La défense européenne peut-elle se concevoir en faisant abstraction de l'OTAN ?

L'acception selon laquelle l'Europe de la défense s'entend comme la capacité des pays européens à assumer seuls leur propre sécurité n'est pas partagée par tous les Etats du continent. Pour nombre d'entre eux, l'Europe de la défense inclut inévitablement l'OTAN. D'ailleurs, avant que la PESD ne prenne son essor, il fut question, y compris en France, de promouvoir une identité européenne de sécurité et de défense (IESD), sorte de pilier européen, au sein de l'Alliance atlantique.

Créée en 1949, l'OTAN avait pour vocation initiale de nouer une alliance politique et militaire entre l'Europe occidentale et les Etats-Unis face à l'Union des Républiques soviétiques socialistes (URSS). C'est à la lumière de cet objectif que doit être lue la clause de solidarité mutuelle, prévue par l'article 5 du traité de Washington, aux termes de laquelle toute attaque contre l'un des Etats membres est considérée par les autres comme une attaque à leur encontre.

La chute du mur de Berlin a provoqué une crise existentielle au sein de l'Alliance. Pour autant, celle-ci a redéfini le champ de ses missions ainsi que ses compétences techniques, géographiques et juridiques. C'est ainsi que la révision du concept stratégique, approuvée par les chefs d'Etat et de gouvernement au sommet de Washington en avril 1999, assigne désormais à l'OTAN de « *contribuer à la prévention efficace des conflits et s'engager activement dans la gestion des crises* ». Parallèlement, de manière quelque peu paradoxale, alors que l'article 5 du traité de Washington a été invoqué pour la première fois à la suite des attentats du 11 septembre 2001, les Etats-Unis se sont abstenus de recourir aux structures alliées pour mener leur intervention contre le régime des Talibans, en Afghanistan, au motif que c'est la mission qui détermine la coalition et non l'inverse.

Par voie de conséquence, la question de savoir si l'OTAN constitue toujours le fondement de la défense territoriale de l'Europe peut légitimement se poser, d'autant plus que les Etats-Unis ont annoncé le retrait d'une partie de leurs troupes stationnées en Europe, soit quelque 30 000 des 100 000 soldats américains actuellement présents. En contrepoint, il est indispensable également de se demander si les moyens dont s'est dotée l'Union européenne en matière de défense peuvent représenter une réelle alternative à l'Alliance atlantique.

A vrai dire, s'il est souhaitable de voir l'Union européenne s'affirmer davantage dans le domaine de la défense, force est de reconnaître qu'elle demeure aujourd'hui encore dépendante de l'OTAN pour mener des opérations d'envergure. Certes, la conduite de missions en totale autonomie, c'est-à-dire sans recourir aux moyens de planification ou de projection de l'Alliance, est désormais

possible. La mission *Artémis*, en République démocratique du Congo, l'a démontré. Il s'agit néanmoins, à ce jour, du seul cas d'opération militaire sous la responsabilité de l'Union qui n'a pas nécessité l'appui de l'OTAN.

En effet, qu'il s'agisse de l'intervention *Concordia* dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine ou de la relève de la *Stabilization Force* (SFOR) en Bosnie-Herzégovine par la mission *Althéa*, l'Union européenne a dû recourir à l'accord de partenariat stratégique signé le 16 décembre 2002, plus connu sous l'appellation « *Berlin plus* », en vertu duquel l'Alliance atlantique lui offre un soutien logistique et un accès à ses capacités de planification, sans pour autant s'impliquer directement.

Pour ce qui concerne la défense collective des Etats membres de l'Union, il n'est pas certain que les esprits soient encore mûrs pour que la garantie ultime de la sécurité du continent soit uniquement assurée par la dissuasion nucléaire du Royaume-Uni et de la France. Même si le traité de Washington n'est pas explicite sur le parapluie américain, l'ambiguïté de l'article 5 est un gage suffisant aux yeux de certains pays européens, notamment ceux les plus récemment entrés dans l'Union. A moyen terme néanmoins, il apparaît inévitable que le débat sur une dissuasion concertée en Europe ait lieu.

En définitive, en l'état actuel des capacités européennes, si les orientations de la PESD peuvent certainement se concevoir sans l'OTAN, ce n'est pas le cas pour leur mise en œuvre. Il convient d'ajouter que dix-neuf membres de l'Union appartiennent aussi à l'Alliance atlantique et que, si les vingt-cinq passent à vingt-sept avec l'adhésion de la Roumanie et la Bulgarie en 2007, cette proportion augmentera encore. Dans ces conditions, plutôt que de chercher à prendre des distances avec l'OTAN, c'est à une meilleure définition des cadres d'intervention respectifs de l'Alliance et de l'Union que les Etats européens doivent travailler.

2. Les liens de la PESD avec l'OTAN : une clarification nécessaire

« *L'Europe ne construit pas ses outils de défense contre l'OTAN, ou alors c'est tout contre* ». Cette affirmation du chef d'état-major des armées françaises, le général Henri Bentégeat, sous-entend que le processus d'approfondissement de l'Europe de la défense est complémentaire de l'Alliance atlantique. Les faits lui donnent à la fois tort et raison.

L'ambiguïté réside en l'espèce dans plusieurs domaines bien différenciés.

En premier lieu, sur le plan institutionnel, l'Union européenne s'est évertuée à mettre en place des structures de décision, de planification et de commandement autonomes, ce qui a pu être interprété par les plus atlantistes de ses membres comme un doublonnage des structures éprouvées de l'Alliance atlantique. Le point de fixation le plus dur a porté sur la création d'un quartier général d'opérations (OHQ) européen, qui soit distinct du grand quartier général

des forces alliées en Europe (SHAPE), à l'OTAN. La proposition, émanant de la France, l'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg, lors du sommet de Verturen, le 29 avril 2003, a suscité de telles réserves que ledit sommet a été qualifié par ses détracteurs de « *sommet des chocolats* ». Il a finalement été trouvé une solution à travers la mise sur pied d'une cellule de liaison de l'Union au sein du SHAPE.

En deuxième lieu, si les champs d'intervention respectifs de l'Union européenne et de l'OTAN sont définis de telle manière que, *a priori*, ils ne se recoupent pas, force est néanmoins de constater que ces deux organisations internationales se livrent parfois à une sorte de concurrence. L'illustration la plus récente de cette compétition larvée concerne le soutien logistique de la force de l'Union africaine déployée au Darfour, l'OTAN ayant décidé d'apporter un appui en matière de transport aérien stratégique alors que l'Union européenne, qui finançait déjà des actions humanitaires⁽¹⁷⁾, a dû se cantonner à un second rôle. Dans le prolongement de ce cas d'espèce, il n'est absolument pas acceptable de conférer à l'OTAN, comme le suggèrent certains hauts responsables du Département d'Etat américain, un droit de premier refus sur les opérations que l'Union européenne projetterait de mener. Il en résulterait inéluctablement une répartition des tâches consistant à confier aux Etats-Unis les opérations de haute intensité (*hard power*) et à l'Europe la gestion post-conflit (*soft power*).

En troisième lieu, tant l'Union européenne que l'OTAN se sont engagées dans un important processus d'adaptation de leurs dispositifs de défense. L'Alliance atlantique y a vu un projet mobilisateur dans un moment d'interrogation sur son devenir même, tandis que l'Union européenne en a fait une condition de sa reconnaissance comme acteur international incontournable dans le règlement des conflits. L'Union fut la première à initier le mouvement, en 1999, avec la constitution à l'horizon 2003 d'une force de réaction rapide de 60 000 hommes, déployable en soixante jours pour au moins un an. En 2002, l'OTAN a choisi de mettre en place une force de ce type (*NATO Response Force – NRF*) plus ramassée, car constituée de 20 000 soldats, et mobilisable plus rapidement, en cinq à trente jours pour une durée d'intervention d'un mois. En novembre 2003, l'Union a complété son schéma opérationnel avec la décision de mettre sur pied des groupements tactiques interarmées de 1 500 hommes, pérennes et prêts à agir en moins de quinze jours. A première vue, la cohérence de toutes ces réformes peut susciter quelques réserves, mais l'ensemble est finalement assez complémentaire : la force européenne de l'objectif global d'Helsinki a vocation à stabiliser des situations de crises similaires à celles de la Bosnie-Herzégovine ou du Kosovo ; la NRF répond davantage à l'expérience de l'engagement occidental en Afghanistan ; enfin les *battle groups* européens s'inspirent quant à eux du modèle de l'intervention européenne en Ituri.

En quatrième et dernier lieu, l'Alliance atlantique et l'Union s'attachent, chacune à son niveau, à définir des normes techniques standard pour l'équipement

(17) Du début de l'année 2003 à la fin du premier semestre 2005, les Etats membres de l'Union ont dépensé quelque 445 millions d'euros en faveur de l'aide aux populations du Darfour.

de leurs forces. La compatibilité des critères retenus par l'*Allied Command for Transformation* (ACT) de Norfolk, responsable de la modernisation de l'OTAN, et le plan d'action européen sur les capacités (ECAP), mis en œuvre au niveau de l'Union, est donc essentielle. Il faut prendre garde, cependant, à ce que les exigences fixées à Norfolk ne conduisent pas, à terme, à une éviction *de facto* des solutions techniques mises au point par les industriels européens. A titre d'illustration, si l'ACT impose le Tomahawk comme base de l'interopérabilité dans les actions de frappes aériennes au détriment du Scalp-EG/Storm Shadow, il y a fort à parier que de nombreux pays européens fassent le choix d'acquérir le missile américain au détriment de l'offre, pourtant très performante, de MBDA. Le risque est donc réel de voir une certaine forme de mise à mort de l'indépendance industrielle européenne dans le domaine de l'armement.

Par voie de conséquence, il semble de l'intérêt réciproque de l'Union et de l'OTAN de procéder à un *aggiornamento* quant au partage de leurs tâches et à la convergence technique de leurs moyens, faute de quoi la rivalité pourrait prendre le pas sur la collaboration. A cet égard, dans un entretien publié par un quotidien français ⁽¹⁸⁾, Mme Michèle Alliot-Marie a esquissé une analyse pouvant constituer un bon point de départ pour la réflexion qui devra nécessairement avoir lieu : « *C'est au cas par cas, en fonction des caractéristiques de chaque crise, que l'Union européenne (UE) ou l'OTAN interviendront.*

L'UE a la possibilité d'être extrêmement réactive sur des démarrages de crise avec les "groupements tactiques 1 500", puisqu'il s'agit de déployer 1 500 hommes en moins de quinze jours, alors que les délais de déploiement de la force de l'OTAN, la NRF [Nato Response Force] se situent entre quinze jours et deux mois.

La défense européenne pourrait, d'autre part, être amenée à intervenir sur des crises pour lesquelles on peut arrêter une durée d'intervention. La troisième caractéristique de ces interventions européennes pourrait être la nécessité de contacts plus directs entre la force d'intervention et les populations locales. Voilà ce que pourrait constituer l'identité des opérations européennes, celles de l'OTAN étant des opérations plus lourdes dont on peut difficilement prévoir la durée. ».

Cette répartition des tâches peut sembler réaliste et pragmatique aujourd'hui, car elle se fonde sur l'état des capacités respectives de l'OTAN et des pays de l'Union. A plus long terme néanmoins, c'est-à-dire à un horizon de vingt ans, l'Europe devra se trouver en mesure d'assurer sa défense de façon autonome. L'histoire démontre en effet que les alliances ne sont pas éternelles et l'OTAN pourrait un jour confirmer cette règle. L'Europe doit donc se préparer à ne pas pâtir d'une telle éventualité en favorisant dès à présent l'harmonisation des équipements, des formations, des procédures d'engagement des troupes des différents pays. Une telle démarche de bon sens ne signifie pas pour autant que les

(18) *Le Monde*, édition du vendredi 11 février 2005.

Etats membres de l'Union doivent rompre leurs liens avec les Etats-Unis, qui demeurent et doivent rester un allié très proche.

C. L'AVENEMENT D'UN MARCHÉ EUROPEEN DE LA DEFENSE

1. La nécessaire poursuite de l'intégration industrielle

La rationalité du déroulement des programmes d'armement dépend étroitement de l'efficacité et des performances des maîtres d'œuvre. L'eupéanisation des projets d'équipement militaire s'accompagne le plus souvent de montages industriels qui sont eux aussi européens. De ce fait, plus l'offre est morcelée, plus la coopération s'annonce complexe dans ses procédures et moins elle se conforme aux objectifs de coûts et de délais initiaux.

Deux exemples de programmes illustrent concrètement les inconvénients du morcellement et les avantages de l'intégration de l'industrie européenne de l'armement. Le premier est la frégate antiaérienne Horizon, dont la conception et la réalisation ont été réparties à parts égales entre les industriels français (DCN et Thales) et italiens (Fincantieri et Finmeccanica) : il en est résulté d'incontestables difficultés, qui se sont traduites, en particulier, par des retards au stade de définition. Le second est l'hélicoptère de combat Tigre. Malgré la complexité des procédures, qui varient selon les Etats, l'entreprise franco-allemande Eurocopter a pu apporter une réponse industrielle globale, ce qui a permis d'arbitrer plus efficacement les problèmes de juste retour industriel et de réduire, pour le moment semble-t-il, les dérapages.

Les secteurs de l'aéronautique et des missiles, qui ont déjà été fortement restructurés, se trouvent moins pénalisés que ceux de l'armement terrestre ou de la construction navale.

Dans le cas des chantiers navals, le rapprochement de Blohm und Voss et de HDW, au sein de TKMS, a entamé le processus. Il reste aux entreprises françaises (DCN, Thales mais aussi les Chantiers de l'Atlantique et EADS) à s'organiser avant d'engager une étape proprement européenne⁽¹⁹⁾. Pour souligner le bien-fondé de cette dynamique, on rappellera que la réalisation de navires armés est le fait de seulement quatre maîtres d'œuvre et six chantiers navals aux Etats-Unis et qu'elle y engendre un chiffre d'affaires annuel de 12 milliards d'euros tandis qu'en Europe neuf maîtres d'œuvre et vingt-trois chantiers navals se répartissent une activité d'un montant d'à peine 9 milliards d'euros. C'est dire l'importance des restructurations qui s'amorcent.

Pour ce qui concerne l'armement terrestre, les acquisitions réalisées par les groupes américains ces dernières années, conjuguées aux difficultés persistantes de Giat Industries, rendent difficile toute restructuration de dimension totalement

(19) Voir à ce sujet le rapport d'information n° 1701 de M. Jean Lemièrre « Quel avenir pour l'industrie navale européenne ? », enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 23 juin 2004.

européenne. Actuellement, le groupe américain General Dynamics occupe le premier rang mondial de ce marché avec un chiffre d'affaires de 3 milliards d'euros. Le rachat de United Defense par BAe Systems, s'il se concrétise, donnera naissance à un groupe affichant un chiffre d'affaires de 2,8 milliards d'euros dans le même secteur et se trouvant implanté au Royaume-Uni, en Suède et aux Etats-Unis. Derrière, restent Rheinmetall avec 1 milliard d'euros de chiffre d'affaires, Krauss Maffei et Giat Industries, avec chacun 600 millions d'euros de chiffre d'affaires, puis des industriels italiens et nordiques réalisant respectivement entre 300 et 400 millions d'euros et de 100 à 200 millions d'euros de chiffre d'affaires. Un minimum de concentrations entre les derniers de cette énumération apparaît inéluctable dans les prochaines années. Le travail de l'AED sur la définition d'un programme unique de blindé léger, dont six à sept pays auront besoin dans la prochaine décennie, doit pouvoir y contribuer.

Encourager les pans de l'industrie européenne de l'armement qui sont les plus dispersés à se regrouper ne signifie pas pour autant que la constitution de véritables monopoles soit souhaitable ni même indispensable, la concurrence demeurant une garantie d'efficacité pour la conduite des programmes. Pour s'en convaincre, on soulignera que la naissance d'EADS n'a pas annihilé la compétition commerciale avec des groupes comme BAe Systems, Thales ou même Dassault Aviation. Il reste qu'un minimum de concentration dans les domaines terrestre et naval semble inéluctable, faute de quoi les projets d'équipements du futur ne pourront pas répondre aux besoins opérationnels à des conditions de coûts, de performances et de délais satisfaisantes.

De telles restructurations impliquent en revanche que les Etats européens consentent, progressivement, des abandons en matière de maîtrise des technologies critiques au profit de leurs partenaires au sein de l'Union. En soi, cette éventualité n'est pas gênante, à la condition toutefois que la base industrielle et technologique de défense existant dans les différents Etats membres de l'Union demeure européenne, ce qui est loin d'être le cas en l'état de nos législations nationales. Il s'agit pourtant d'une condition incontournable pour permettre à l'Europe de garantir ses approvisionnements en armement.

2. Une unification des marchés nationaux qui reste à accomplir

La taille des marchés nationaux de la défense ne permet plus d'offrir aux industriels des perspectives de production suffisantes pour amortir les coûts de R&D élevés des systèmes d'armes modernes. La compétitivité des entreprises concernées et leur aptitude à répondre aux besoins capacitaires des Etats de l'Union européenne s'en trouvent durement affectés.

Certes, les coopérations interétatiques ponctuelles se développent, à travers des programmes de frégates (Horizon, frégates européennes multimissions), de drones (Neuron, EuroMALE), d'avions (A 400 M, *Multi-rôle transport tankers*-MRTT), mais le recours encore généralisé au principe du « *juste retour industriel* », c'est-à-dire à la compensation industrielle intégrale des

financements consentis par chaque Etat, limite considérablement les gains économiques de tels projets. Pour ce qui concerne l'harmonisation des règles, on a également déjà souligné que la LoI a eu des effets beaucoup plus modestes qu'escomptés. La solution consiste en fait à créer un véritable marché européen pour les équipements de défense qui soit transparent, ouvert entre les pays européens, mais qui tienne aussi compte des particularismes du secteur.

a) Les spécificités propres aux marchés de défense

Elles résultent de la nature même des biens militaires et des services afférents, tout en présentant également une dimension politique importante car il en va de la sécurité des Etats.

La première de ces spécificités réside dans le rôle toujours prépondérant des Etats sur ce type de marchés. Clients uniques, ils déterminent la demande des produits en fonction de besoins liés à leurs objectifs stratégiques. En outre, en participant, à des degrés variables, au financement de la R&D, ils influencent aussi le savoir-faire technologique et la compétitivité à long terme des industries. Enfin, il ne faut pas sous-estimer les conséquences de leur contrôle sur les exportations d'armement, lequel conditionne pour partie l'amortissement financier de certains projets.

La seconde particularité tient aux impératifs de sécurité d'approvisionnement et de confidentialité, les Etats devant être assurés de pouvoir couvrir leurs besoins en armements à tout moment. C'est d'ailleurs pour cette raison que la préservation des tissus industriels nationaux a longtemps été privilégiée au détriment des alliances transnationales.

La dernière grande singularité des marchés de défense apparaît dans la complexité des programmes d'acquisition d'armements. Les équipements sont souvent constitués de systèmes sophistiqués et nouveaux, qui intègrent des technologies militaires et civiles. De même, le cycle de vie des matériels est souvent long puisqu'il peut s'écouler quarante à cinquante ans entre l'expression du besoin et le retrait du service. Par voie de conséquence, afin de s'assurer du rapport qualité/prix et d'une bonne gestion des risques sur la totalité de cette période, les Etats ont l'obligation d'entretenir des relations pérennes et fiables avec leurs fournisseurs.

Pour toutes ces raisons, les pays européens qui ont une longue tradition dans le domaine de la défense restent réticents à ouvrir leurs marchés militaires à la concurrence et à s'adresser à des fournisseurs transnationaux, sur lesquels leur influence est par définition plus réduite. Il en résulte un réel problème d'allocation des ressources, que l'Europe ne peut plus se permettre d'éluder.

b) Les limites du cadre juridique existant

Les particularités du secteur de la défense sont reconnues à travers l'article 296 du traité instituant la Communauté européenne. Ce dernier dispose en effet, au

point « b » de son premier paragraphe : « *Tout Etat membre peut prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent à la production ou au commerce d'armes, de munitions et de matériels de guerre ; ces mesures ne doivent pas altérer les conditions de la concurrence dans le marché commun en ce qui concerne les produits non destinés à des fins spécifiquement militaires* ».

De fait, cet article laisse toute latitude aux Etats membres pour soustraire le domaine de l'armement aux règles du marché intérieur. Même la réglementation communautaire en matière de marchés publics se réfère aux dérogations ainsi prévues pour les marchés de défense ⁽²⁰⁾. Ceux-ci restent donc encore largement soumis aux législations nationales, ce qui soulève le problème de l'hétérogénéité des normes en vigueur. Aussi, la publication des appels d'offres, lorsqu'elle a lieu, s'effectue dans des bulletins nationaux dont le contenu, la fréquence et le mode de diffusion varient d'un Etat à l'autre. Les spécifications techniques sont elles mêmes changeantes selon les pays. En outre, la mise en concurrence a lieu le plus souvent par l'intermédiaire de procédures négociées, dont les modalités ne relèvent pas d'une seule et même définition, notamment en ce qui concerne l'étendue des négociations et les possibilités de modification de l'objet du contrat.

Aujourd'hui, ces pratiques perdurent au détriment même des intérêts des industries de défense européennes. Comme l'a souligné M. Denis Verret, vice-président d'EADS : « *Trop souvent dans le passé, les intérêts essentiels de sécurité nationale ont été invoqués alors qu'il s'agissait en fait de protection nationale, en particulier de l'emploi : la protection sclérosante à court terme a fragilisé la pérennité des compétences à terme !* » ⁽²¹⁾.

Les efforts entrepris pour remédier à un usage abusif des dérogations de l'article 296 du traité instituant la Communauté européenne ont jusqu'à présent échoué. Dans sa communication du 12 janvier 1997, intitulée « *Mettre en œuvre la stratégie de l'Union européenne en matière d'industries liées à la défense* » ⁽²²⁾, la Commission avait proposé une position commune visant à définir un régime juridique pour les équipements militaires en mêlant, sur le modèle de l'accord de Schengen, une dimension communautaire à une approche strictement intergouvernementale. Soutenu par la France, le projet a été discuté au sein du groupe « *politique d'armement* » (Polarm), mais il n'a jamais abouti.

c) Vers un code de bonne conduite européen en matière de passation des marchés de défense

La Commission européenne n'a pas renoncé à promouvoir l'idée d'un marché européen pour les équipements de défense (EDEM) puisque, dans le droit

(20) Voir à ce sujet l'article 10 de la directive 2004/18/CE.

(21) Article « *De l'agence européenne de défense* », publié dans la revue *Défense nationale* de mai 2004.

(22) COM(1997) 583, dite « *Bangemann* ».

fil d'une communication adoptée le 11 mars 2003⁽²³⁾, elle a présenté, le 23 septembre 2004, un livre vert sur les marchés publics de la défense. L'introduction de ce document développe d'emblée les arguments de la Commission : « *L'évolution vers un marché à l'échelle européenne est un des éléments clés afin de renforcer la compétitivité des industries européennes, assurer une meilleure allocation des ressources en matière de défense et soutenir le développement des capacités militaires de l'Union dans le cadre de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD).* »

La création de l'Agence européenne de défense, compétente dans le domaine des capacités de défense, de la recherche, des acquisitions et de l'armement, renforce l'intérêt de la constitution d'un tel marché.

La mise en place de l'EDEM supposerait de réaliser un ensemble d'initiatives complémentaires, parmi lesquelles l'organisation d'un cadre réglementaire approprié en matière d'acquisition des équipements de défense. Une plus grande ouverture des marchés de défense, actuellement cloisonnés au niveau national, permettrait en effet d'augmenter les opportunités commerciales pour les entreprises européennes du secteur, y compris les PME, et contribuerait à leur croissance et à renforcer leur compétitivité. »⁽²⁴⁾.

Formellement, la rédaction d'un livre vert par la Commission a pour unique objet d'engager une consultation des Etats membres sur un sujet précis. Il n'en demeure pas moins que, dans le document qu'elle a approuvé, la Commission a esquissé deux pistes de réformes sur lesquelles les Etats membres ont à se prononcer. Dans une première hypothèse, la Commission pourrait adopter une communication interprétative qui ferait connaître aux acheteurs comme aux fournisseurs à quels contrats de défense s'appliquent les dérogations à la réglementation européenne sur la concurrence. Dans une seconde hypothèse, plus ambitieuse, la Commission pourrait proposer une directive visant à coordonner les procédures nationales de passation des marchés de défense intermédiaires (uniformes ou véhicules civils, par exemple), à l'instar de celles édictées dans les secteurs de l'eau ou de l'énergie.

Dans la réponse qu'elles ont adressée à la Commission, les autorités françaises ont fait valoir qu'une communication interprétative de l'article 296 n'apporterait aucun élément nouveau et que la rédaction d'une directive ne serait efficace que si elle était précédée d'une convergence préalable des politiques d'acquisition des Etats. Et la note transmise à la Commission de souligner : « *La France estime préférable, dans un premier temps, de faire porter l'effort sur un outil intergouvernemental et expérimental de rationalisation du marché. A cet effet, un code de conduite pourrait être conçu et mis en œuvre dans le cadre de l'Agence européenne de défense (AED), avec l'appui des Etats membres et de la* »

(23) COM(2003) 113 final : « *Vers une politique de l'Union européenne en matière d'équipements de défense* ».

(24) COM(2004)608 final, p.3.

Commission. Il ouvrirait la voie, sur des bases réalistes, à une convergence des pratiques d'acquisition, qui pourraient dès lors permettre d'envisager la mise en place de futurs instruments juridiques. »⁽²⁵⁾.

Principes suggérés par la France pour l'élaboration d'un régime intergouvernemental pour la passation des marchés de défense

Principes généraux

1. Le code rassemble tous les Etats membres de l'Agence, hormis ceux qui déclarent ne pas en faire partie (régime *opt out*).
2. Les Etats signataires conviennent du domaine, expérimental, d'application du code.
3. Les Etats signataires mènent leur processus d'acquisition et leur politique d'exportation des matériels de guerre selon leur droit positif et s'engagent à le faire évoluer à la lumière de l'expérience acquise, dans les limites du droit communautaire et en particulier de l'exception prévue par l'article 296 CE.
4. L'Agence recherche selon des modalités à définir les conditions d'un partenariat avec la Commission pour exploiter les données recueillies dans le cadre de ce code de conduite.
5. Les Etats signataires s'engagent à autoriser la fourniture d'articles et de services de défense à tout Etat partie prenante à ce code qui en exprimerait la demande auprès de ses fournisseurs pour répondre aux besoins de ses forces, dans les limites de son domaine d'application.

Principe de liberté d'accès

1. Dans le domaine considéré, les Etats conviennent que tous leurs appels à propositions ouverts à la compétition le sont aux fournisseurs établis dans les Etats reconnus comme membres de l'EDEM.
2. La compétition est recherchée tout au long de la chaîne contractuelle et notamment, en ce qui concerne la sous-traitance, suivant les modalités définies dans un plan d'acquisition qui est partie intégrante du contrat avec le maître d'œuvre.
3. Les Etats signataires s'engagent à mettre à court terme leur droit positif en accord avec ces principes.

Principe de transparence et d'égalité de traitement

1. Les Etats signataires informent l'Agence du déroulement de leurs procédures d'acquisition et de leurs résultats.
2. Les Etats signataires facilitent l'accès à leur réglementation nationale et à la compréhension de leurs processus d'acquisition, en particulier par la communication à l'Agence, pour diffusion, de leurs référentiels réglementaires, de la description de leurs procédures de passation des marchés ainsi que des voies de recours.
3. La sélection doit être menée sur la base de critères d'admissibilité clairement définis et communiqués par avance aux soumissionnaires, en particulier ceux relatifs à la satisfaction de la sécurité d'approvisionnement.

Principe de justification

1. Au-delà d'un seuil à définir, les Etats indiquent à l'Agence, après passation du marché, les raisons ayant présidé au choix de la procédure retenue.
2. Dans les cas particuliers suivants (absence de mise en concurrence, limitation à certains fournisseurs par suite d'impératifs de sécurité nationale, recours aux compensations), les Etats s'engagent à justifier auprès de l'Agence leurs choix.
3. Le chef de l'Agence peut demander des explications complémentaires sur les justifications fournies par un Etat membre.

Principe d'évaluation

L'Agence publie de manière régulière des statistiques commentées concernant les données recueillies, en nombre et en montant : actes passés dans l'EDEM et hors EDEM ; actes ayant fait l'objet d'une publication par rapport au total des acquisitions.

Source : Annexe de la note des autorités françaises à la Commission, en date du 25 février 2005.

(25) Note MICA/182/2005 des autorités françaises à la Commission du 25 février 2005, p. 1.

Le Royaume-Uni partage le sentiment de la France sur cette question, comme en atteste la réponse que sa représentation permanente a fait parvenir à la Commission, le 15 février 2005⁽²⁶⁾. Aux yeux des autorités britanniques, il appartient aux Etats membres de se mettre d'accord sur les règles de transparence et de concurrence qui pourraient être appliquées à certains marchés abusivement invoqués sous l'empire de l'article 296 du traité instituant la Communauté européenne. Cette suggestion présente en outre l'avantage de pouvoir rapidement être mise en œuvre.

D'autres Etats membres ont exprimé une position sensiblement différente, à l'instar de l'Espagne ou de l'Allemagne, qui se sont prononcées pour une communication interprétative de la Commission, ou de l'Italie, qui n'écarte pas, dans sa réponse du 17 mars 2005, la perspective d'une directive⁽²⁷⁾. Il est néanmoins permis de penser, au vu de la réaffirmation par tous du caractère régalién du domaine considéré, qu'un consensus puisse être trouvé par les vingt-cinq sur une solution de court terme reposant sur la mise en œuvre d'un code de bonne conduite intergouvernemental et expérimental.

Sur le fond, un tel dispositif présente l'avantage du pragmatisme. S'il est souhaitable de mettre en place les instruments conduisant à l'unification du marché européen de la défense, il convient de procéder en tenant compte de l'entrée en activité de l'agence européenne de la défense et de ne pas prendre de décision trop hâtive, tant les enjeux sont importants. A terme néanmoins, si ce code de bonne conduite ou régime intergouvernemental démontre sa pertinence, il ne saurait être exclu de faire évoluer le droit communautaire afin de normaliser certains pans des marchés publics de défense vis-à-vis des règles de la concurrence. La France a d'ailleurs anticipé cette éventualité, en quelque sorte, par l'adoption du décret « *défense* » du 7 janvier 2004⁽²⁸⁾.

d) Les principaux partenaires européens de la France sont-ils prêts à aller plus loin ?

A Bruxelles, le 6 juillet 2005, les rapporteurs ont pu constater la détermination des services de la Commission à rédiger, selon un échéancier encore vague, une directive qui limiterait le champ d'application de l'article 296 aux seuls équipements d'intérêt stratégique. Heureusement, il ne semble pas exclu de leurs réflexions que cette même directive incorpore des dispositions garantissant la sécurité des approvisionnements, notamment à travers la reconnaissance de critères portant sur la propriété des entreprises fournisseurs. Les Etats membres devront être particulièrement vigilants sur cet aspect d'une éventuelle directive. Quant à la mise en concurrence sur le marché européen de la défense, il semble

(26) Document mis en ligne sur le site Internet de la Commission européenne : www.europa.eu.int/comm/internal_market/consultations.

(27) *Ibidem*.

(28) Décret n° 2004-16, pris en application de l'article 4 du code des marchés publics et concernant certains marchés publics passés pour les besoins de la défense.

que les règles de l'organisation mondiale du commerce (OMC) n'empêchent aucunement les Etats membres de l'Union de restreindre leurs appels d'offres sur leurs équipements militaires aux seules propositions européennes. Il serait donc tout à fait possible d'organiser et de protéger le marché européen de la défense sur le modèle de ce que font d'autres acteurs importants sur la scène internationale. Mais là encore, cette éventualité est affaire de volonté politique de la part des Etats membres.

Hélas, il n'existe pas véritablement de communauté de vues des pays de l'Union européenne sur la création d'un marché unique des équipements de défense, quand bien même cet objectif semble bien accueilli par tous. Lors de leurs déplacements européens, les rapporteurs ont mesuré l'ampleur du fossé qui sépare les Etats membres sur la signification à donner à cette notion d'EDEM ainsi que sur les modalités concrètes de sa mise en place.

Certains pays, à l'instar de l'Italie par exemple, considèrent que le marché commun des équipements de défense n'a d'autre but que d'ouvrir les marchés publics militaires à une concurrence totale et mondiale. Autrement dit, chaque armée européenne serait désormais tenue de choisir ses équipements sur des critères de coût au détriment de considérations d'autonomie stratégique ou industrielle. Cette position, qui revient à conférer une place de choix aux groupes américains de l'armement, s'explique la plupart du temps par le fait que le tissu industriel national occupe essentiellement un rôle de sous-traitant des entreprises d'outre Atlantique. Pour cette même raison, elle n'est pas partagée par les pays qui, comme la France, possèdent de véritables savoir-faire technologiques dans le domaine de l'armement. Ces derniers s'en tiennent plutôt à l'idée que la création d'un marché européen de l'armement, sans frontières internes mais avec une protection commune, est de nature à améliorer la compétitivité des entreprises européennes du secteur tout en préservant les compétences acquises au prix de lourds investissements dans le passé (dans le nucléaire, le spatial, les télécommunications, ou l'armement naval notamment). Le Royaume-Uni, s'il manifeste quelques réserves à l'égard d'un dispositif de protection européen, n'en éprouve pas moins, lui aussi, le besoin de préserver ses compétences industrielles de pointe dans les secteurs technologiques de souveraineté, comme en atteste la réflexion que mène actuellement le ministère de la défense sur une nouvelle stratégie industrielle de défense (*Critical defense industry strategic review*).

A force de dialogue et d'explication, la vision d'un marché européen de l'armement mieux organisé pourrait certainement recueillir l'assentiment voire le ralliement des pays qui comptent le plus en Europe dans le secteur de la défense. Tel est du moins ce qui ressort des multiples entretiens que les rapporteurs ont pu avoir à l'étranger.

Mais même si les Européens parviennent à se mettre d'accord sur la finalité recherchée à travers l'EDEM, il leur reviendra ensuite de s'entendre sur les procédures et les règles communes. Cet aspect n'est certainement pas le moins difficile à résoudre, tant il touche directement les intérêts économiques ou

stratégiques des uns et des autres. En l'occurrence, les interlocuteurs allemands et portugais que les rapporteurs ont rencontrés ont été très clairs : les premiers, estimant que l'Allemagne doit obtenir un retour sur financement proportionnel à ses contributions, défendent avec ardeur l'application du « *juste retour industriel* » pour tous les projets d'équipements européens impliquant leur pays ; les seconds, conscients de la faiblesse des capacités d'investissement du Portugal, privilégient résolument les compensations économiques et industrielles (*offsets*) à la dimension politique des offres qui leurs sont soumises.

Ces deux exigences, si elles peuvent se concevoir dans l'intérêt immédiat de ces pays, vont à l'encontre du progrès de l'Europe de l'armement. Par nature, la pratique des *offsets* consiste à attribuer les marchés aux industriels qui sont soutenus par le *lobby* le plus efficace. En atteste l'achat de F 16 américains par la Pologne en dépit d'offres européennes (suédoise, française et germano-britannique) bien plus intéressantes en termes de contreparties. Par ailleurs, le juste retour industriel va souvent à l'encontre de la rationalité financière des projets, surtout quand il s'applique à chaque programme d'équipement. En effet, bien souvent, les Etats bénéficiaires essaient de promouvoir la création de véritables filières technologiques alors même que leurs voisins disposent de moyens de fabrication et de produits existants, par nature moins chers. La notion de « *juste retour global* », appliquée dans le cadre de l'OCCAR, constitue un début de réponse plus appropriée : désormais, le retour sur investissement peut être lissé sur plusieurs programmes, afin d'optimiser les atouts de chacun. C'est sans doute davantage sur la base de ce type de règles que l'EDEM devra fonctionner. La France et le Royaume-Uni, c'est-à-dire les deux pays moteurs en matière de défense européenne, semblent en tout cas sur la même longueur d'ondes pour avancer dans cette direction.

En définitive, les divergences que les Etats membres de l'Union devront surmonter restent aujourd'hui encore fortes. Il y a lieu d'espérer, toutefois, que le débat ouvert par la Commission européenne avec son livre vert permette de rapprocher les points de vues, dans l'intérêt de l'Europe, c'est-à-dire dans l'intérêt de tous.

IV. — QUELQUES PROPOSITIONS POUR DONNER UN NOUVEL ELAN A LA CONSTRUCTION EUROPEENNE PAR LA DEFENSE

Le rejet du traité établissant une constitution pour l'Europe ne signifie pas, loin s'en faut, la mort de la construction européenne. Mais, pour que le projet européen conserve son enracinement, il faut relancer la dynamique à travers un projet mobilisateur. Or, la défense est au nombre des deux à trois sujets sur lesquels l'Union européenne peut trouver un nouveau souffle.

Ce sentiment apparaît partagé par la quasi-totalité des interlocuteurs que les rapporteurs ont rencontrés dans leurs déplacements à l'étranger. Il existe donc un contexte favorable à la reprise de l'approfondissement de l'acquis européen dans le domaine de la défense. Les initiatives doivent être à la fois concrètes et ambitieuses, c'est-à-dire porter sur les finalités poursuivies par les Etats membres, les moyens dont l'Europe a besoin ainsi que les instruments juridiques et économiques pour atteindre les objectifs fixés.

A. REEVALUER ET REORIENTER L'EFFORT EUROPEEN DE DEFENSE

1. Dépenser plus et mieux

A l'instar des critères de convergence fixés par le traité de Maastricht pour parvenir à l'Union économique et monétaire, pourquoi ne pas envisager d'établir, de manière plus pragmatique, des objectifs en faveur de la PESD ? Ceux-ci pourraient être adoptés par les Etats désireux de jouer un rôle d'entraînement dans la défense européenne et de prendre une part active dans la PESD. Ils devraient plus particulièrement porter sur le niveau des dépenses globales par rapport au PIB, un taux de 2 % semblant un seuil pertinent, ainsi que sur le ratio des dépenses en capital par rapport à la richesse nationale, un taux de 0,5 %, soit 0,1 % de moins que l'effort de la France ou du Royaume-Uni en la matière, apparaissant constituer une base sérieuse.

Proposition n°1 : instituer des objectifs de convergence en matière de dépenses pour la défense, qui s'élèveraient à 2 % du PIB pour l'effort général et à 0,5 % pour les investissements.

Le conseil économique de la défense, dans l'édition 2005 de son rapport sur l'économie de la défense, ne suggère pas autre chose. Il évalue à 35 voire 40 milliards d'euros, l'accroissement qui en résulterait pour l'enveloppe budgétaire dévolue à la défense en Europe.

Ces objectifs pourraient être assortis d'un assouplissement des normes du pacte de stabilité en ce qui concerne les déficits budgétaires autorisés : les acquisitions d'armements intégralement européens pourraient être exclues des

catégories de dépenses devant respecter la limite des 3 % du PIB, ce qui constituerait une forme d'incitation à l'investissement dans le secteur de l'armement européen tout en renforçant l'autonomie capacitaire de l'Union. Les achats d'armements étrangers, notamment américains, ne seraient nullement interdits mais ils entreraient en ligne de compte, quant à eux, pour l'évaluation des déficits publics.

Proposition n°2 : déduire les achats d'armements totalement européens des critères fixés par le pacte de stabilité et de croissance.

2. Faire de la recherche une priorité européenne

Le fossé entre dépenses européennes et américaines en faveur de la recherche, que l'on peut situer dans un rapport de 1 à 8, voire de 1 à 10, constitue un réel problème. Le transfert de l'actif de recherche du GAEO à l'AED donnera à cette dernière un premier portefeuille d'activités de recherche avoisinant 100 millions d'euros, mais cela demeure insuffisant. En outre, pour 2005, l'agence ne dispose à cet effet dans son budget opérationnel que de 3 millions d'euros seulement. Deux schémas financiers sont envisageables, dans un tel contexte, pour favoriser la R&T européenne :

— en premier lieu, un financement spécifique des programmes de démonstrateurs, sur une base *ad hoc*, par les Etats intéressés, à l'instar de ce qui pourrait se faire au sujet du drone EuroMALE ;

— en second lieu, l'abondement d'un budget spécifique pour la recherche dans les financements de l'AED, celle-ci pouvant y recourir de manière totalement autonome en fonction des orientations et des priorités définies par les Etats.

La deuxième solution présente l'avantage de permettre les micro financements de recherche, portant sur des budgets de 1 à 7 millions d'euros, dont les principaux destinataires sont les petites et moyennes entreprises (PME). Mais pour être véritablement efficace, le budget de recherche de l'AED devrait en ce cas avoisiner un montant proche de 200 millions d'euros, atteint en fonction d'une clé de répartition reposant sur des contributions nationales indexées sur un pourcentage du PIB de chaque Etat membre. Ce montant pourrait être complété, le cas échéant, par une partie de l'enveloppe communautaire dévolue au plan « *Espace et sécurité* ».

Proposition n°3 : doter l'AED d'un budget de R&T de 200 millions d'euros, abondé par des contributions nationales obligatoires et calculées en fonction du PIB des Etats membres.

En tout état de cause, il est essentiel de favoriser la R&T si l'on souhaite préserver le potentiel technologique des PME ainsi que des grandes entreprises européennes et, partant, la BITD.

B. INSTAURER UN MARCHÉ UNIQUE DE L'ARMEMENT

1. Conférer à l'AED la gestion exclusive des programmes d'armement menés en coopération

L'agence européenne de la défense a volontairement été conçue comme une sorte d'état-major, chargé de réfléchir à la définition des futurs programmes d'armement européens et d'éclairer les décisions des Etats dans le sens d'une plus grande cohérence capacitaire à l'échelle du continent. Il ne lui revient donc pas, en l'état actuel des choses, de suivre directement les aspects concrets et techniques du déroulement des coopérations, ce rôle étant dévolu à l'OCCAR, qui dispose de moyens plus adaptés pour cela.

Les Etats membres ont quand même décidé que l'AED établira des relations de travail étroites avec l'OCCAR, cette dernière devenant en quelque sorte un expert technique mis à sa disposition. Une telle configuration peut se comprendre et se justifier lors de la mise en place de l'AED, l'OCCAR suivant déjà des programmes engagés depuis un certain nombre d'années tels que l'hélicoptère Tigre, le radar de contrebatterie Cobra, les missiles de la famille de systèmes sol-air futurs (FSAF) ou encore le véhicule blindé multirôles Boxer. Cependant, à mesure que les futurs programmes en coopération auront été définis par l'AED, il deviendra plus cohérent de maintenir un droit de regard de cette dernière sur leur déroulement. Une mise sous tutelle de l'OCCAR semble de ce fait inéluctable, avec pour objectif ultime une absorption pure et simple au sein de l'agence. Et ce, bien avant 2015-2020, période que le général Nazzareno Cardinali, directeur de l'OCCAR, a fixé comme échéance devant la commission de la défense de l'Assemblée nationale, lors de son audition du 21 juin 2005 ⁽²⁹⁾.

<p>Proposition n°4 : placer l'OCCAR sous la tutelle de l'AED et prévoir, à court terme, sa fusion avec celle-ci.</p>

2. Aboutir à un « Schengen de l'armement »

Il est quelque peu paradoxal que le marché unique européen ne s'applique pas au secteur de l'armement, alors même que les entreprises sont de moins en moins nationales et que les coopérations s'étendent toujours un peu plus. L'Europe doit rapidement mettre un terme à cette situation, sous peine de réduire à néant la portée des concentrations industrielles qui s'engagent.

Devant les difficultés rencontrées par les entreprises d'armement implantées dans différents pays européens, notamment pour la circulation des composants de matériels, de personnels et d'informations sensibles, un constat s'impose : la LoI a échoué. Or, plus que jamais, il convient d'abolir une fois pour

(29) Compte-rendu n° 41 de la session 2004-2005.

toutes les frontières internes pour les équipements militaires européens, à l'instar de ce qui a été fait pour les populations.

L'accord de Schengen ⁽³⁰⁾, initialement signé le 14 juin 1985 par la France, l'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg, avant d'être progressivement étendu à une majorité d'Etats membres de l'Union, seuls les dix entrants du 1^{er} mai 2004 n'en faisant pas partie actuellement, a permis de créer un espace de libre circulation des personnes, les contrôles s'appliquant désormais à la frontière extérieure unique des pays concernés. C'est donc un système de ce genre qu'il conviendrait de transposer dans le domaine de l'armement.

La formalisation d'un régime juridique intergouvernemental similaire à l'accord de Schengen dans le secteur des équipements de la défense pourrait s'appliquer, dans un premier temps, à un nombre restreint d'Etats, notamment les six membres de la LoI, avec néanmoins pour objectif d'entrer ultérieurement en vigueur dans l'ensemble des membres de l'Union. Il reviendrait aux Etats membres, au terme d'une impulsion et d'une négociation politiques, de parvenir à la mise en place d'un système intracommunautaire de commerce d'armements, qui pourrait ne concerner qu'un nombre réduit de technologies ou de matériels. En vertu d'un tel dispositif, des entreprises européennes de défense, certifiées annuellement au regard de certains critères de responsabilité voire en fonction de la composition de leur capital, seraient en mesure de faire circuler des technologies, des informations ou des personnels d'un pays partie à la convention à un autre, sur la base d'une déclaration *a priori* aux administrations compétentes. Le silence de ces dernières vaudrait alors autorisation implicite. Bien entendu, elles resteraient en mesure d'exercer des contrôles plus poussés en cas de doute.

La signature d'un « *Schengen de l'armement* » impliquerait, dans le cas français, une modification de l'arrêté du 2 octobre 1992, relatif à la procédure d'importation, d'exportation et de transfert des matériels de guerre, armes et munitions et des matériels assimilés. Les agréments préalables de l'Etat pour la prospection, la présentation, les essais, la remise d'offres et de documents de caractère contractuel ou l'échange d'études techniques ne seraient en effet plus de mise vis-à-vis des autres pays signataires, sous réserve d'une attitude de réciprocité de leur part. Au final, le fonctionnement des entreprises européennes transnationales s'en trouverait grandement facilité. Un tel mécanisme ne pourra cependant exister que si les participants reconnaissent au préalable que l'exportation ultérieure des programmes ainsi produits en coopération sera de la responsabilité du pays assembleur.

Proposition n°5 : engager la négociation d'un accord intergouvernemental permettant la libre circulation dans les pays de l'Union des équipements et des personnels travaillant dans des entreprises européennes de défense.

(30) Une convention a été élaborée puis signée le 19 juin 1990. Elle est entrée en vigueur en 1995.

3. Equilibrer les règles applicables de part et d'autre de l'Atlantique

Si l'Europe veut conserver une industrie d'armement à la pointe de la maîtrise des nouvelles technologies, il lui faudra préserver le tissu industriel existant des appétits étrangers et lutter contre les protectionnismes extérieurs.

a) Mieux protéger les industries européennes de la défense

Les prises de participation américaines en Europe, dans des secteurs fragiles, tels l'armement terrestre, ou plus stratégiques, comme les puces électroniques par exemple, n'ont pas pour objectif principal de favoriser la croissance externe des fournisseurs attirés du Pentagone. Ceux-ci réalisent déjà de confortables chiffres d'affaires, en application des articles 10 a à 10 d du titre 41 de l'*United States Code*, plus connu sous le nom de *Buy American Act*. Le but poursuivi consiste à accéder aux développements technologiques réalisés par les entreprises européennes cibles, de manière à compléter l'éventail des compétences américaines mais aussi à pénétrer les marchés européens à l'exportation. *A contrario*, les acquisitions d'entreprises d'armement américaines par des sociétés européennes sont très contrôlées, en vertu de la section 5021 de l'*Omnibus Trade and Competitiveness Act*, adoptée en 1988. De la même manière, les transferts de technologies restent limités, en vertu des mécanismes de *Special Control Agreement*, *Special Security Agreement* ou *Proxy Agreement*.

L'Allemagne a réagi en adoptant une loi modifiant la loi sur le commerce extérieur, à la suite de l'acquisition de HDW par un fonds de pension américain. Le texte, publié le 28 juillet 2004, prévoit une déclaration préalable de tout projet de vente de plus de 25 % du capital de sociétés intervenant dans le secteur de la défense. Son champ d'application devrait même être élargi à certaines industries de nature plus duale, tels les fabricants de moteurs d'avions ou de fusées. La position du Royaume-Uni est plus pragmatique, aucun texte législatif ne réglant ce type de cas de figure sans que soit néanmoins empêchée toute intervention en cas d'impératif lié à la sauvegarde de l'intérêt national. En revanche, en France aussi, des dispositions de nature législative s'appliquent (article 151-3 du code monétaire et financier, modifié en 2004) ⁽³¹⁾.

On le voit assez aisément, une harmonisation des règles applicables en Europe, en tenant compte des dispositifs existants aux Etats-Unis, serait bienvenue. Cette mission pourrait incomber, à terme, à l'AED.

Proposition n°6 : harmoniser les législations des pays européens en matière de contrôle des investissements étrangers, à l'instar de la législation existante outre Atlantique.

(31) Voir à ce sujet le rapport d'information n° 2202, déjà mentionné.

Pour garantir ses approvisionnements en technologies de défense, l'Union ne peut s'exonérer d'analyser en détail la situation patrimoniale et stratégique des entreprises européennes excellant en la matière. Le Royaume-Uni, qui avait établi une liste très restreinte de domaines clés pour sa souveraineté, étudie sérieusement l'éventualité d'un élargissement de son référentiel. Or, à l'échelon européen, il n'existe même pas de recensement des entreprises de pointe qui développent et exploitent des technologies concourant à la sécurité ou la défense. Si tel avait été le cas, peut-être le rachat de l'entreprise française Gemplus, spécialisée dans les cartes à puce mais aussi la cryptographie, par le fonds d'investissement américain Texas Pacific Group aurait-il pu être évité ? Remédier à cette carence est désormais indispensable. Il en va, à un terme pas si éloigné que cela, de l'indépendance de l'Europe et de sa capacité à concevoir elle-même des armements modernes.

Proposition n°7 : faire établir, au niveau de l'AED, une liste actualisée annuellement des entreprises européennes maîtrisant le maniement des technologies sensibles et indispensables à l'indépendance des approvisionnements de l'Europe en armements.

Cette liste, dont les Etats membres de l'AED auraient connaissance, devrait être adressée pour information, chaque année, aux parlements nationaux. Ces derniers pourraient ainsi évaluer son contenu et faire des propositions en vue de la compléter, le cas échéant.

b) Susciter une préférence européenne en matière d'acquisition d'armements : pour l'adoption d'un cadre juridique équivalent au Buy American Act

Pour ce qui concerne les règles de concurrence, nul ne peut contester que l'édification d'un marché unique de la défense ne sera utile aux industriels européens du secteur que s'ils peuvent y bénéficier des mêmes mesures de protection que leurs homologues américains sur leur marché domestique, à moins que les Etats-Unis révisent leur politique en permettant aux groupes européens de remporter des commandes significatives du Pentagone. Le programme de renouvellement des avions ravitailleurs de l'armée de l'air américaine, pour lequel Airbus a fait une offre, pourrait apporter des éclaircissements sur la position de l'administration américaine sur le sujet.

En l'état actuel du droit communautaire, l'article 296 du traité établissant la Communauté européenne autorise des préférences nationales dans le domaine des acquisitions d'armement. L'échelon pertinent n'étant plus le marché national mais le marché européen, il semble indispensable de compléter cette disposition, afin de permettre des préférences européennes identiques à ce que prévoit la législation américaine, à savoir des avantages en termes de prix pour les matériels produits sur le continent ou dont le coût des composants européens excéderait la moitié du coût total. Il ne s'agirait aucunement d'interdire aux pays européens d'acheter des matériels d'origine américaine, mais plutôt de les inciter, dans leur

propre intérêt stratégique, à consacrer leurs moyens budgétaires au développement de technologies européennes qui en ont cruellement besoin. En l'espèce, le programme américain d'avion polyvalent F 35, pour lequel le Royaume-Uni, les Pays-Bas, l'Italie, et le Danemark, investissent un peu moins de 4 milliards de dollars, doit servir de contre-exemple à ne plus suivre.

Une fois le champ des marchés couverts par l'article 296 redéfini par une communication interprétative ou même une directive de la Commission, rien ne s'opposera juridiquement à ce que les Etats membres puissent être encouragés, sans que les règles de l'OMC soient transgressées, à restreindre les appels d'offres aux seuls fournisseurs européens référencés par l'AED, grâce à un mécanisme incitatif liant à ce choix l'attribution de subventions émanant des Fonds européens, notamment structurels.

<p>Proposition n°8 : mettre en place un dispositif incitatif favorisant les fournisseurs européens dans les processus de sélection des offres, à travers une législation commune sur les achats d'équipements européens équivalente au <i>Buy American Act</i>.</p>
--

Faute de réagir à temps, l'Union déplorera, d'ici dix à quinze ans, la disparition de pans industriels essentiels à son indépendance et à son rayonnement. L'action lui permettrait en revanche de retrouver une dynamique constructive tout en préservant des centaines de milliers d'emplois sur le continent.

C. ACCROITRE LA LISIBILITE DE LA PESD

1. Parvenir à une planification stratégique commune

La construction de l'Europe de la défense s'est effectuée jusqu'à présent de manière pragmatique, la mise en cohérence des initiatives et des concepts intervenant le plus souvent *a posteriori*. Il a ainsi fallu attendre l'année 2003 pour qu'une stratégie de sécurité commune soit définie alors même que les traités reconnaissent à l'Union la capacité d'intervenir militairement pour gérer certaines crises et participer au maintien de la paix depuis les années 1990. De même, les institutions en charge de la PESD répertorient actuellement un certain nombre de capacités dont l'Union a besoin pour assumer ses ambitions alors que, au même moment, l'Alliance atlantique réajuste elle aussi ses moyens par l'intermédiaire de son processus de transformation. L'articulation de l'ensemble peut paraître parfois assez floue.

Le procédé pouvait se justifier jusqu'alors par le caractère progressif des avancées réalisées. Cependant, aujourd'hui, l'Europe de la défense a pris une dimension bien différente de ce qu'elle était en 1998. Il semble donc indispensable d'engager une concertation des Etats membres afin de rédiger un document de référence qui définirait les différents scénarios d'engagements militaires que l'Union serait susceptible de décider. Cette « doctrine » européenne serait également l'occasion de clarifier les rapports de l'Union avec l'Alliance

atlantique, permettant ainsi de mettre un terme à certains malentendus, mais aussi avec la Russie, puissance désormais frontalière qui regorge de ressources et ne manque pas d'atouts.

Proposition n°9 : rédiger un livre blanc européen, sur le modèle du livre blanc de la défense français de 1994.

2. Faciliter les coopérations à géométrie variable entre Etats membres

Une Europe à vingt-cinq membres, bientôt vingt-sept, ne peut fonctionner efficacement sur la base du consensus absolu. En outre, la défense fait partie des sujets régaliens sur lesquels les appréciations des Etats membres peuvent parfois diverger. Pour cette raison, la possibilité de coopérations restreintes à quelques Etats seulement et établies au cas par cas sur des sujets d'intérêt commun doit absolument être prévue.

Le traité de Nice exclut la défense du champ des coopérations renforcées. Au demeurant, les modalités de ces dernières sont tellement restrictives qu'il serait inutile d'en élargir le principe aux aspects militaires. En revanche, le concept de coopérations structurées permanentes peut servir de base, moyennant quelques garanties sur le processus de décision, à des avancées ponctuelles sur des sujets spécifiques. L'institutionnalisation de ce procédé, dont on peut penser que les Etats ont déjà anticipé l'application, notamment lors de la création d'une gendarmerie européenne, serait sans doute utile car elle éviterait toute remise en cause ultérieure, en vertu d'une sorte d'effet de cliquet.

Proposition n°10 : instaurer dans le traité établissant la Communauté européenne le mécanisme des coopérations structurées permanentes, sans avoir à solliciter l'avis des pays non participants ou celui de la Commission.

3. Améliorer l'action extérieure de l'Union

Pour parler d'une voix forte et écoutée, l'Union doit pouvoir recourir à des moyens diplomatiques propres, au besoin indépendants de ceux de ses Etats membres. Pour cette raison, la création d'un service de l'action extérieure européen reste une idée intéressante. Elle pourrait certainement être mise en œuvre dans le cadre juridique existant.

Proposition n°11 : créer un service de l'action extérieure de l'Union.

SYNTHESE DES PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS

1. Instituer des objectifs de convergence en matière de dépenses pour la défense, qui s'élèveraient à 2 % du PIB pour l'effort général et à 0,5 % pour les investissements.
2. Déduire les achats d'armements totalement européens des critères fixés par le pacte de stabilité et de croissance.
3. Doter l'AED d'un budget de R&T de 200 millions d'euros, abondé par des contributions nationales obligatoires et calculées en fonction du PIB des Etats membres.
4. Placer l'OCCAR sous la tutelle de l'AED et prévoir, à court terme, sa fusion avec celle-ci.
5. Engager la négociation d'un accord intergouvernemental permettant la libre circulation dans les pays de l'Union des équipements et des personnels travaillant dans des entreprises européennes de défense.
6. Harmoniser les législations des pays européens en matière de contrôle des investissements étrangers, à l'instar de la législation existante outre Atlantique.
7. Faire établir, au niveau de l'AED, une liste actualisée annuellement des entreprises européennes maîtrisant le maniement des technologies sensibles et indispensables à l'indépendance des approvisionnements de l'Europe en armements.
8. Mettre en place un dispositif incitatif favorisant les fournisseurs européens dans les processus de sélection des offres, à travers une législation commune sur les achats d'équipements européens équivalente au *Buy American Act*.
9. Rédiger un livre blanc européen, sur le modèle du livre blanc de la défense français de 1994.
10. Instaurer dans le traité établissant la Communauté européenne le mécanisme des coopérations structurées permanentes, sans avoir à solliciter l'avis des pays non participants ou celui de la Commission.
11. Créer un service de l'action extérieure de l'Union.

CONCLUSION

En cette période postérieure aux référendums où les Français, puis les Hollandais, ont exprimé leur refus d'adopter le projet de loi ratifiant le traité établissant une constitution pour l'Europe, il était indispensable de se pencher sur l'avenir de l'Europe de la défense. Après avoir été un sujet échappant pendant de nombreuses années aux avancées communes, une forte dynamique a permis depuis bientôt six ans un approfondissement spectaculaire dans ce domaine.

A la croisée des chemins, la question se pose de savoir si les Etats – les questions de défense étant avant tout du ressort des nations – persévèrent sur cette voie, qui permettra de véritablement définir une politique de défense, ou si, au contraire, faute d'une volonté politique réaffirmée, cette construction marque le pas.

Les défis à relever sont en effet de nature politique et si personne ne conteste les étapes qui ont été franchies ces dernières années, il ne faut pas sous-estimer la difficulté des prochains stades.

Le préalable le plus déterminant concerne l'effort financier des pays européens en faveur de leur équipement militaire. Sans revalorisation substantielle des budgets d'investissement et de recherche des Etats membres, nous ne conserverons pas l'autonomie stratégique indispensable pour faire entendre la voix de l'Union européenne sur le plan diplomatique.

En la matière, les miracles n'étant pas possibles, l'optimisation de ces dépenses est essentielle. Les Etats membres doivent s'entendre pour décloisonner les marchés nationaux et harmoniser les règles applicables au niveau d'un marché européen répondant ainsi au regroupement de l'industrie de défense. C'est tout l'enjeu du succès ou de l'échec de l'agence européenne de défense.

Enfin, sans excès, mais sans crainte non plus, l'Union doit clarifier son positionnement par rapport à l'OTAN. La peur d'un doublonnage des structures et des moyens, exprimée par les plus sceptiques des Etats membres, quant à la capacité de l'Union à assumer certaines opérations militaires, renvoie à un vrai problème : le partage des compétences de l'Union et de l'Alliance atlantique dans le domaine de la défense. A mesure que la PESD et l'Alliance atlantique se modernisent et se sophistiquent, cette question devient de plus en plus prégnante.

Ces enjeux n'ont de solution que politique. Souhaitons que la France continue demain à porter l'ambition de l'Europe de la défense. Mais seule, elle ne peut réussir et il appartient aux parlementaires nationaux d'être convaincus de leur part de responsabilité dans ce domaine.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission de la défense nationale et des forces armées a examiné le présent rapport d'information au cours de sa réunion du mardi 27 septembre 2005.

Un débat a suivi l'exposé des rapporteurs.

Le Président Guy Teissier a souligné qu'il avait tenu à ce que le rapport soit l'expression d'un sentiment consensuel de la commission, ce qui l'avait conduit à proposer la désignation de deux rapporteurs de sensibilités politiques différentes. Le débat sur le traité établissant une constitution pour l'Europe est désormais tranché et il convient d'aller de l'avant. S'il faut saluer la modération générale des propos des rapporteurs, leur appréciation figurant dans leur rapport écrit sur l'absence de ratification dudit traité ne correspond pas nécessairement au sentiment de l'ensemble des commissaires.

Pour argumenter sa prise de position, **M. Jean Michel, rapporteur**, a déclaré que, lors du dernier déplacement effectué par les rapporteurs à Londres, en réponse à une question sur le cadre dans lequel devait s'inscrire la construction de l'Europe de la défense, un représentant du *Foreign office* avait indiqué que le traité constitutionnel prévoyait explicitement que l'Europe de la défense se réaliserait sous l'égide de l'OTAN.

Le Président Guy Teissier a déclaré partager avec les rapporteurs le souci d'une complémentarité entre l'Europe de la défense et l'OTAN, de même que l'importance accordée à l'agence européenne de la défense et les inquiétudes relatives à la redondance entre l'OCCAR et celle-ci, ces deux institutions ne pouvant fonctionner parallèlement de façon pérenne. Il a ajouté que l'objectif de consacrer 2 % du PIB aux dépenses de défense est raisonnable et correspond sensiblement à l'effort réalisé par la France, important au regard du contexte économique mais suffisant au vu de nos besoins militaires.

Il a ensuite souhaité savoir quel avait été l'accueil réservé aux propositions des rapporteurs dans des pays comme l'Espagne, le Danemark et la Suède, qui en pratique adoptent souvent des positions très atlantistes. Comment faire prendre conscience aux Etats faisant des efforts limités en matière de défense de la nécessité de consentir collectivement un supplément d'environ 40 milliards d'euros ?

Les travaux de la commission de la défense et les universités d'été de la défense ont témoigné du fait que les parlementaires des pays concernés sont souvent plus volontaires que leurs gouvernements sur le sujet. Il serait sans doute

utile de prendre davantage contact avec les députés européens, afin qu'ils relaient ces préoccupations au sein des institutions communautaires.

M. Jérôme Rivière, rapporteur, a précisé que la suggestion de consacrer 2 % du PIB aux dépenses militaires constituait avant tout un objectif de convergence permettant aux Etats européens de s'engager dans un processus progressif de rétablissement de leur effort budgétaire. Il est nécessaire que les parlementaires nationaux travaillent en liaison plus étroite avec leurs collègues parlementaires européens, mais également qu'ils puissent faire valoir auprès des représentants de la Commission européenne qui traitent des dossiers relatifs à la défense, la volonté et les contraintes proprement politiques.

M. Jean Michel a indiqué que si les idées reçues tendaient à faire penser que la Commission européenne laissait l'ensemble des questions de défense traitées au niveau intergouvernemental et qu'il fallait se défier du « *machin* » européen, de fait les rencontres avec les responsables de la Commission ont témoigné du contraire. Il existe une véritable prise de conscience des nécessités de la protection des intérêts industriels européens et de la constitution d'une défense autonome européenne. Ces convictions sont parfois plus manifestes que chez certains responsables nationaux rencontrés au cours des déplacements. Ainsi, les parlementaires allemands de toutes tendances politiques ont semblé bien s'accommoder de la situation actuelle du relatif retrait de l'Allemagne en matière de défense. Cette position est partagée par d'autres Etats, comme le Portugal et l'Italie, qui ne sont d'ailleurs guère préoccupés par le rachat de leurs entreprises de défense par des capitaux américains.

La raison en tient au fait que les Etats-Unis maintiennent encore une forte présence militaire sur le continent européen. Pourtant, si l'arrivée de troupes étrangères il y a soixante ans a constitué une libération, le maintien actuel de celles-ci sur le territoire de certains Etats européens devrait amener à se demander s'il ne s'agit pas désormais d'une occupation.

M. René Galy-Dejean a estimé que la constitution d'une défense européenne depuis plusieurs décennies conduisait à un constat pessimiste. Les difficultés de l'entreprise ont été bien identifiées et relèvent largement de la volonté américaine d'empêcher l'aboutissement d'un tel projet. Les progrès qui ont pu être néanmoins réalisés ont trouvé leur origine dans l'action de la Commission européenne et des chefs d'Etats et de gouvernements, c'est-à-dire de la « *technostructure européenne* ». Ce mode de fonctionnement a atteint ses limites en raison du refus de la plupart des Etats membres de l'Union de procéder aux dépenses nécessaires en matière de défense. De ce point de vue, le traité établissant une constitution pour l'Europe aurait permis, avec l'appui du vote des peuples, de contraindre les gouvernements à mieux prendre en considération la défense européenne et d'en payer le prix. Ce bond en avant a été raté. Le vrai défi réside désormais dans le fait de convaincre les deux rapporteurs d'information d'avoir, à l'avenir, une attitude positive face à des avancées de l'Europe de la défense similaires à celles prévues par le projet de constitution européenne.

M. Jérôme Rivière a relevé que les progrès de l'Europe de la défense ne sont pas tous à mettre sur le compte de la technostucture européenne, citant à ce sujet le cas de la LoI, initiative politique portée par six ministres de la défense désireux de réduire les barrières européennes à la coopération et à l'exportation en matière d'armement. D'ailleurs, les industriels rencontrés par les rapporteurs ont souligné que, si la LoI n'a pas eu le succès escompté, c'est que sa mise en œuvre n'a pas été suffisamment suivie et soutenue par les acteurs politiques.

M. René Galy-Dejean a précisé qu'il accordait une acception large au terme « *technostucture européenne* », puisqu'il englobait à ses yeux les ministres et les gouvernements des Etats membres.

M. Jean Michel a indiqué qu'il serait effectivement souhaitable d'établir des contacts avec les membres des commissions de la défense des parlements des différents Etats européens, ceux-ci se montrant très intéressés par de telles rencontres, qui permettent d'aborder des idées nouvelles et d'en discuter librement, par exemple en ce qui concerne le principe de préférence communautaire ou la protection des industries militaires selon des modalités similaires à celles en vigueur aux Etats-Unis. Ce type d'échanges est également propice à l'examen de propositions plus audacieuses, comme celle de conditionner le versement des fonds structurels européens aux Etats membres à leur choix d'acheter des équipements militaires européens.

Le président Guy Teissier a souligné qu'il avait lui-même avancé cette proposition à l'occasion des dernières universités d'été de la défense et qu'il avait également proposé de désigner des parlementaires référents travaillant sur les exportations d'armement dans les différentes régions du monde.

Après avoir salué la qualité du rapport, **M. Charles Cova** a demandé si les rapporteurs avaient rencontré des responsables de l'OTAN.

M. Jérôme Rivière a répondu que M. Jaap de Hoop Scheffer, secrétaire général de l'OTAN, avait été auditionné. C'est lors de cet entretien, notamment, qu'a été évoquée la demande, avancée par les Etats-Unis et relayée par l'Alliance atlantique, de donner à cette dernière un droit de veto sur les interventions militaires envisagées par l'Union européenne.

M. Jean-Michel Boucheron a constaté l'échec à l'exportation essuyé par les industries européennes lorsqu'elles interviennent dans des marchés captifs ou semi-captifs des Etats-Unis, en se référant notamment au choix de Singapour en faveur du F15 . Dans le même temps, les entreprises européennes qui ont tenté de pénétrer le marché de défense américain, par exemple en recourant à des prises de participation croisées avec des entreprises américaines, ne parviennent pas à obtenir des contrats du Pentagone. On ne peut que constater la totale étanchéité et la protection absolue de l'économie de défense américaine, que ce soit sur le territoire des Etats-Unis ou dans les pays sous leur influence. Dès lors, on peut se demander si les industries de défense européennes atteignent le seuil nécessaire,

compte tenu du volume du marché militaire européen, permettant d'entretenir des activités de recherche suffisantes pour rester à la pointe des développements technologiques. En conséquence, ne se dirige-t-on pas inéluctablement vers des restructurations industrielles en Europe ?

M. Jean Michel a relevé que, en ce qui concerne la vente d'avions de combat à Singapour, il ne s'agissait pas de l'échec d'une offre européenne, mais de celui d'une offre d'un seul pays européen face à l'influence des Etats-Unis. De fait, le choix réalisé par Singapour apparaît bien d'ordre politique et ne se fonde pas sur des critères techniques et industriels. S'agissant des prises de participation d'entreprises américaines dans des sociétés européennes, le discours de M. Nick Witney, directeur général de l'agence européenne de la défense, a évolué dans le temps. M. Witney s'est ainsi montré très volontariste dans un communiqué récent traitant des transferts de technologies lors de rachats d'entreprises européennes par des groupes américains, alors même que la législation américaine prohibe les transferts de technologies d'un groupe américain acquis par un acteur étranger. Dans la plupart des pays européens, il n'existe aucune protection contre des transferts de technologies et celles-ci peuvent ainsi être pillées sans obstacle. On peut donc déplorer une asymétrie certaine dans ce domaine. La plupart des responsables rencontrés par les rapporteurs se sont d'ailleurs montrés peu sensibles à l'adoption d'une législation protectrice, arguant du principe de la libre concurrence. Pour toutes ces raisons, il est impératif de créer un véritable marché européen de l'armement alors que tel n'est pas encore le cas, puis de le protéger en s'inspirant de la législation des Etats-Unis.

L'espoir reste néanmoins permis car l'Europe conserve des atouts. En effet, selon une étude américaine, lorsqu'un dollar est dépensé en matière de recherche et de développement en Europe, les Etats-Unis doivent consacrer quatre dollars pour atteindre un résultat technologique identique.

M. Christian Blanc a relevé tout l'intérêt du rapport, en soulignant qu'au regard du contexte économique actuel, la question du manque de moyens financiers, particulièrement en France, va se poser avec de plus en plus d'acuité au cours des prochaines années, ce qui risque d'affaiblir la force de proposition de notre pays sur la scène européenne. En France, la dette publique s'accroît de façon continue, pour dépasser désormais 65 % du PIB, tandis que la croissance moyenne observée depuis une douzaine d'années se limite à 1,7 %. Cette situation résulte de la configuration actuelle de l'économie française, qui doit changer de modèle, en intégrant pleinement les activités de recherche et d'enseignement supérieur. Tous les pays qui ont fait ce choix économique bénéficient d'une croissance de 3 %. Or, un effort de guerre doit être préparé et reposer sur un mode d'organisation adapté, comme l'avait évoqué M. Jean Monet. Il est indispensable de disposer d'une économie en croissance, qui redonne des marges de manœuvre et un véritable potentiel, notamment dans le domaine militaire. Pour ce faire, il faut adopter une vision de long terme, en définissant avec précision les moyens que l'on veut utiliser.

Si l'on ne se dote pas des instruments de croissance dont la France et l'Europe ont besoin, quand bien même les entreprises européennes de l'armement se seront rapprochées, elles finiront par être absorbées par leurs concurrentes américaines.

En réponse, **M. Jérôme Rivière** a considéré que, dans dix ans, il sera déjà trop tard pour l'Europe. A cet égard, peut être cité l'exemple de BAe Systems. Cette société, actuellement cotée à Londres, s'est posé la question de sa cotation à New York. L'absence de réaction devant cette éventualité est caractéristique de la situation d'une entreprise qui ne sait plus si elle doit se considérer comme européenne ou américaine. De manière paradoxale, en apparence seulement, ses représentants semblent les plus réceptifs à l'idée d'un marché européen de l'armement : peut-être parce qu'ils y voient la seule solution pour rester implantés en Europe ? Il est donc possible de réagir à temps, en construisant à brève échéance le Schengen de la défense que les rapporteurs appellent de leurs vœux.

M. René Galy-Dejean a estimé que le marché européen de la défense ne saurait se décréter. Sans la force de la contrainte, aucun résultat sérieux n'est à espérer.

M. Jean Michel a rappelé, à cet égard, le contenu des propositions du rapport. Il a ajouté que l'agence européenne de la défense permet de fédérer, sur la base du volontariat, les financements européens sur des projets spécifiques, avec de véritables économies d'échelle en perspective.

Le président Guy Teissier a souligné qu'une des propositions du rapport consiste justement à inciter fortement les pays membres de l'Union à acheter européen.

La Commission a **décidé**, en application de l'article 145 du Règlement, le dépôt du rapport d'information en vue de sa publication.

ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

I. — PERSONNES AUDITIONNÉES A PARIS

1. Par les rapporteurs uniquement

— M. Jean-Pierre Maulny, directeur adjoint de l'institut de relations internationales et stratégiques (IRIS), le 10 mai 2005 ;

— M. le général Michel Masson, sous-chef d'état-major « *relations internationales* », en compagnie du capitaine de vaisseau Bruno Nielly, chef de la section « *Union européenne* » à la division Euratlantique de l'état-major des armées, le 11 mai 2005 ;

— des représentants industriels (EADS, MBDA, Dassault Aviation, Sagem, Eurocopter, Giat-Industries, DCN), au cours d'une table ronde, le 2 juin 2005 ;

— M. François Lureau, délégué général pour l'armement, en compagnie de M. Jean-Paul Panié, directeur du développement international, et M. Christophe Burg, sous-directeur de la coopération et du développement européen, à la délégation générale pour l'armement (DGA), le 7 juin 2005 ;

— Mme Nicole Gnesotto, directrice de l'institut d'études de sécurité de l'Union européenne (IESUE), le 21 juin 2005 ;

— M. Michel de Monval, adjoint au directeur de la délégation aux affaires stratégiques (DAS), en compagnie de l'ingénieur général de l'armement Robert Ranquet, également adjoint au directeur, et de Mme Véronique Leblanc, adjointe au sous-directeur relations transatlantiques et Union européenne, le 21 juin 2005 ;

— M. Marwan Lahoud, président directeur général de MBDA, le 28 juin 2005 ;

— M. Didier Brugère, directeur défense France de Thales, en compagnie de M. Jacques Delphis, directeur des relations extérieures et institutionnelles, le 28 juin 2005 ;

— M. Philippe Carré, directeur des affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement, directeur du centre d'analyse et de prévision du ministère des affaires étrangères, en compagnie de MM. François Carrel-Billiard, sous-directeur des affaires stratégiques, et Jean-Louis Falconi, chef du service de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), le 5 juillet 2005.

2. Par la commission de la défense nationale et des forces armées

— M. Nick Witney, directeur de l'agence européenne de la défense (AED), le 31 mai 2005 ;

— M. le général Nazzareno Cardinali, directeur de l'organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR), le 21 juin 2005.

II. — PERSONNES AUDITIONNEES LORS DES DEPLACEMENTS DES RAPPORTEURS

1. Déplacement à Rome, le 1^{er} juin 2005

— M. Pier Francesco Guarguaglini, président et administrateur délégué de Finmeccanica ;

— M. Corrado Antonini, président de Fincantieri, en compagnie de M. Giuseppe Bono, administrateur délégué ;

— M. Achille Amerio, conseiller diplomatique du ministre italien de la défense, en compagnie du capitaine de frégate Maurizio Filipini et du colonel Veniero Santoro ;

— M. le général Michel Trelaün, attaché de défense, et M. Benoît Hancart, attaché d'armement ;

— M. Luigi Mattiolo, responsable du département de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) au ministère italien des affaires étrangères, en compagnie de M. Gabriele Altana, son adjoint.

2. Déplacement à Berlin, les 14 et 15 juin 2005

— Mme Ulrike Guerot, chercheuse au *German Marshall Fund* ;

— Mme Ursula Mogg, députée (SPD), M. Christian Schmidt, député (CDU), et Mme Verena Wohlleben, députée (SPD), membres de la commission de la défense du Bundestag ;

— M. le général Franz-Ferdinand Lanz, représentant de Krauss-Maffei Wegmann ;

— M. le colonel Gerd Bischof, adjoint au conseiller défense du Chancelier Schröder ;

— M. le colonel Klinck, responsable « Europe » au bureau planification-armement de l'état-major des armées allemandes, en compagnie du lieutenant-colonel Fleicksteiner, officier d'échange français ;

— M. Ulrich Brandenburg, directeur politique adjoint au ministère allemand des affaires étrangères et M. Jens Beiküfner, responsable PESD ;

— M. Claude Martin, ambassadeur de France, en compagnie du colonel Bertrand-Louis Pflimlin, attaché de défense adjoint, et M. Emmanuel Mignot, premier secrétaire à l'ambassade ;

— M. Fritjof von Norderskjöld, vice-président de la société allemande pour la politique étrangère (DGAP) ;

— M. Andreas Tölle, *senior manager political affairs* d'EADS en Allemagne.

3. Déplacement à Lisbonne, le 22 juin 2005

— M. Patrick Gautrat, ambassadeur de France, en compagnie du capitaine de vaisseau Hubert Durand de Gevigney, attaché de défense ;

— M. Manuel Lobo Antunes, secrétaire d'Etat à la défense nationale et aux affaires de la mer ;

— M. Julio Francisco Miranda Calha, président de la commission de la défense nationale de l'Assemblée de la République ;

— M. Alvaro Vasconcelos et Mme Maria do Rosario Morais Vais, respectivement directeur et spécialiste des questions de défense au sein de l'institut d'études stratégiques internationales (IEEI) ;

— M. Nuno Rogeiro, journaliste spécialisé dans les questions de défense à la chaîne de télévision SIC, et Mme Luisa Mereles, journaliste spécialisée dans les questions de défense au journal l'Expresso ;

— Amiral Garcia Mendes Cabeçadas, chef d'état-major général des forces armées portugaises ;

— M. le colonel Fernando Celso Vicente de Campos Serafino, directeur général de l'armement et de l'équipement de défense au ministère de la défense nationale, en compagnie du lieutenant-colonel Marinheiro, directeur du département de planification stratégique.

4. Déplacement à Bruxelles, le 6 juillet 2005

— Mme Sylvie Bermann, représentante permanente de la France au comité politique et de sécurité de l'Union européenne (COPS) ;

— M. Javier Solana, secrétaire général du Conseil, haut représentant pour la PESC ;

— M. Jaap de Hoop Scheffer, secrétaire général de l'organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) ;

— M. Benoît d'Aboville, représentant permanent de la France à l'OTAN ;

— M. Sherwood Mc Ginnis, conseiller politique de la mission américaine auprès de l'OTAN ;

— M. Michael Murray, membre du cabinet de M. Charlie McCreevy, commissaire européen du marché intérieur, en compagnie de M. Bertrand Carsin, directeur à la direction générale « *Marché intérieur* » ;

— M. Dominique Struye de Swielande, représentant permanent de la Belgique auprès de l'OTAN ;

— M. John Colston, secrétaire général adjoint à la division de la politique de défense et de planification de l'OTAN.

5. Déplacement à Londres, le 7 septembre 2005

— M. Gérard Errera, ambassadeur de France ;

— M. Desmond Bowen, directeur politique au ministère de la défense (MoD), en compagnie de Mme Sarah Beaver et M. Andrew Mathewson, ses adjoints ;

— Contre-amiral Jacques Launay, attaché de défense à l'ambassade de France, en compagnie de M. Jacques Audibert, ministre conseiller, M. Fabien Pénone, deuxième conseiller, ainsi que M. Georges Joab, attaché d'armement et M. Axel Stoeller-Raimbault, attaché adjoint d'armement ;

— M. Stephen Pattison, directeur en charge de la sécurité internationale au ministère des affaires étrangères (FCO) ;

— M. John Howe, directeur général adjoint de Thales UK ;

— M. Bill Giles, directeur général Europe de BAe Systems, en compagnie de M. Brain Johnson, directeur MoD business ;

— M. Guy Griffiths, directeur exécutif de MBDA au Royaume-Uni.

