



N° 2204

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 mars 2005.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE
PROJET DE LOI n°2036, *autorisant l'approbation de la **décision** des
représentants des Gouvernements des Etats membres, réunis au sein du Conseil le
28 avril 2004, concernant les **privilèges et immunités** accordés à ATHENA,*

PAR M. JEAN GLAVANY,

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – LA POLITIQUE EUROPEENNE DE SECURITE ET DE DEFENSE COMMUNE : UNE REALITE	7
A –UNE RÉALITÉ INSTITUTIONNELLE	7
B – UNE RÉALITÉ OPÉRATIONNELLE.....	9
II - ATHENA : UN CADRE DE FINANCEMENT PERENNE POUR LA POLITIQUE EUROPEENNE DE SECURITE ET DE DEFENSE COMMUNE	13
A – LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DE SECURITE ET DE DEFENSE EUROPEENNE : LES PRINCIPES	13
B – LE MECANISME DE FINANCEMENT ATHENA : UN CADRE SOUPLE ET REACTIF ...	14
1) La mutualisation des coûts communs	15
2) Une structure légère mais dotée d’un budget conséquent	18
III - LA DECISION SUR LES PRIVILEGES ET IMMUNITES ACCORDES A ATHENA : DES DISPOSITIONS CLASSIQUES	21
A - LES DISPOSITIONS NON FISCALES	21
B - LES DISPOSITIONS FISCALES	22
CONCLUSION	23
EXAMEN EN COMMISSION	25

Mesdames, Messieurs,

La relève par l'Union européenne, le 2 décembre 2004, de la force de l'OTAN en Bosnie (SFOR) représente davantage qu'une mission supplémentaire pour la politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Elle est symbolique d'une politique qui, dans les limbes il y a quelques années, est aujourd'hui une réalité, institutionnelle et opérationnelle.

Reste à inscrire cette action dans un cadre pérenne. Un cadre juridique tout d'abord : en adoptant, le 29 novembre dernier, l'accord conférant un statut aux forces armées placées sous la bannière de l'Union ⁽¹⁾, notre Assemblée a doté la PESD d'un cadre clair et opérationnel. Un cadre budgétaire ensuite : telle est, aujourd'hui, la question qui nous est soumise, à travers la décision concernant les privilèges et immunités accordés à ATHENA, nom donné au mécanisme de gestion de certains coûts liés à la PESD, créé le 23 février 2004. Dès lors qu'une décision quant à une opération de gestion de crise a été prise par le Conseil, ATHENA en permet la mise en œuvre rapide.

La question du financement de la capacité européenne de gestion des crises n'a, jusqu'alors, été que très peu abordée dans le débat public sur la politique européenne de sécurité et de défense. Et pourtant les enjeux en sont considérables : c'est toute la question de la crédibilité et de l'efficacité de la politique de sécurité et de défense européenne qui est en cause. En conséquence, le caractère éminemment technique de la décision aujourd'hui soumise à l'approbation de notre Assemblée, visant à doter le mécanisme de financement ATHENA des privilèges et immunités nécessaires à l'exercice de sa mission, ne doit pas tromper : c'est bien de la capacité de l'Union européenne à émerger comme acteur stratégique que nous sommes appelés à débattre.

¹ Loi n° 2005-111 du 11 février 2005.

I – LA POLITIQUE EUROPEENNE DE SECURITE ET DE DEFENSE COMMUNE : UNE REALITE

C'est un long chemin qui a été parcouru depuis l'accord franco-britannique de Saint-Malo, en 1998, acte fondateur de la politique européenne de sécurité et de défense. Celle-ci est aujourd'hui une réalité, étant, en effet, dotée de structures de décision et de conduite d'opérations permanentes et complètes, d'un concept de sécurité et de capacités. Autant d'éléments qui permettent aujourd'hui à l'Union européenne de mener des opérations militaires et civiles sur des théâtres extérieurs, y compris non européens.

A – UNE REALITE INSTITUTIONNELLE

L'Union européenne dispose aujourd'hui d'un ensemble cohérent de structures nécessaires à la définition et à la mise en oeuvre de la politique de sécurité et de défense commune. C'est le Conseil européen de Nice qui, en décembre 2000, a validé ce dispositif institutionnel, défini lors du Conseil européen de Helsinki un an plus tôt, en décembre 1999.

Cet ensemble s'articule autour de deux axes principaux :

– les structures de décision et de contrôle du Conseil de l'Union européenne, réunissant les représentants des Etats membres (1) ;

– la structure européenne placée sous l'autorité de M. Javier Solana, secrétaire général du Conseil, haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune (2).

1 – Le comité politique et de sécurité (COPS), le comité militaire et le comité pour les aspects civils de la gestion des crises représentent les trois organes de la PESD réunissant les représentants des Etats membres.

En matière de gestion de crise, *le COPS* a pour tâche de :

– assumer, sous l'autorité du Conseil, la responsabilité de la direction politique du développement des capacités militaires ;

– adresser des directives au comité militaire, les avis et les recommandations de ce dernier lui étant communiqués ;

– recevoir des informations, des recommandations et des avis du comité pour les aspects civils de la gestion de crises et adresser à celui-ci des directives pour les sujets relevant de la PESD ;

– être l'instance privilégiée de dialogue sur la PESD avec les alliés européens non membres de l'Union, les pays candidats, ainsi qu'avec l'OTAN ;

Le *comité militaire*, composé des chefs d'état-major des armées, représentés la plupart du temps par leurs délégués militaires, est chargé de donner des avis militaires, de formuler des recommandations destinées au COPS et de fournir des directives militaires à l'état-major.

Enfin, le *comité pour les aspects civils de la gestion des crises*, qui fonctionne comme un groupe de travail du Conseil, a pour mission de préparer les travaux du COPS et des autres instances appropriées du Conseil sur les aspects civils de la gestion des crises.

2 – Ces institutions réunissant les représentants des Etats membres sont appuyées, dans leur travail, par les structures du secrétariat général du Conseil.

Tout d'abord, en son sein, la *direction générale affaires extérieures et politico-militaires (DGE)*, suit l'ensemble des travaux du Conseil relatifs aux relations extérieures de l'Union et des Communautés. Les deux directions traitant de PESD d'une part, des opérations et de la gestion civile des crises d'autre part, emploient 44 personnes. Ces personnes sont des fonctionnaires du Secrétariat général du Conseil ou des experts nationaux détachés (END).

Par ailleurs, un *centre de situation*, fonctionnant en permanence, a été installé : vingt personnes y travaillent, dont dix sont affectées exclusivement au centre. Ce centre comprend notamment une cellule de renseignement.

Par ailleurs, lors du Conseil européen d'Amsterdam, les chefs d'Etat ou de gouvernement ont décidé de créer une *unité de planification de la politique et d'alerte rapide (UPPAR)*, placée sous la responsabilité du Secrétaire général, Haut représentant pour la PESC. Afin de renforcer en amont la cohérence de l'action extérieure de l'Union, il a été décidé que le personnel constituant l'unité proviendrait du Secrétariat général du Conseil, des Etats membres, de la Commission et de l'UEO. L'Unité politique comprend aujourd'hui 25 diplomates.

Sur le plan opérationnel, un *état-major de l'Union européenne (EMUE)* a été mis en place, composé de plus d'une centaine d'officiers et experts militaires des Etats membres détachés auprès du Secrétariat général du Conseil, au total, de 150 personnes. Expert militaire de l'Union, l'EMUE met ses compétences militaires au service de la politique européenne de sécurité et de défense, notamment de la conduite des opérations militaires de gestion des crises menées par l'UE. L'état-major est chargé de l'alerte rapide, de l'évaluation des situations et de la planification stratégique pour les missions dites de Petersberg, y compris l'identification des forces européennes nationales et multinationales. Il reçoit des directives du Comité militaire. 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 assiste le commandant d'opération dans les échanges techniques avec les pays tiers qui

offrent des contributions militaires dans le cadre de la « conférence de génération de forces ». Il suit 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 (11 et 12 décembre 2003), la création d'une *cellule civilo-militaire* au sein de l'EMUE a été décidée, afin de renforcer sa capacité à assurer l'alerte rapide, l'analyse des situations, la planification stratégique et la coordination des instruments civils et militaires au cours d'une opération. Cette cellule est également chargée de créer un centre d'opérations non permanent, qui sera activé sous certaines conditions, afin de planifier et de conduire l'ensemble d'une opération de gestion de crise de l'Union qui ne serait pas de la responsabilité d'un état-major national. Parallèlement, une cellule de l'Union au quartier général des forces alliées en Europe (SHAPE), ainsi que des arrangements de liaison entre SHAPE et l'EMUE, seront mis en place afin d'augmenter la transparence entre l'Union et l'OTAN en matière de gestion militaire de crises. Conformément aux décisions du Conseil européen de Bruxelles des 17 et 18 juin 2004, cette cellule devait être opérationnelle à la fin de l'année 2004 au plus tard.

Enfin, prévue par le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe, la création d'une *Agence européenne de défense (AED)* a déjà fait l'objet d'une mise en œuvre anticipée, l'action commune concernant la création de l'Agence ayant été adoptée le 12 juillet 2004. Par ses activités dans les domaines du développement des capacités de la défense, de la recherche, des acquisitions et de l'armement, cette Agence apportera une contribution cruciale à l'approfondissement et à la systématisation de la démarche capacitaire européenne, en permettant la conduite d'une politique plus cohérente et une approche à long terme.

B – UNE REALITE OPERATIONNELLE

Lors du sommet d'Helsinki de décembre 1999, les chefs d'Etat et de gouvernement ont décidé de doter l'Union européenne, à partir de 2003, d'une force d'intervention de l'ordre de cinquante à soixante mille hommes, déployable en 60 jours, pour une durée d'au moins un an, afin d'être en mesure d'effectuer les missions de gestion de crises dites de Petersberg (aide humanitaire, évacuation de ressortissants, maintien de la paix et rétablissement de la paix). Cet engagement constitue l'objectif global d'Helsinki.

Si l'Union a été déclarée « opérationnelle » dès le sommet de Laeken (décembre 2001), l'objectif d'Helsinki a, pour sa part, été atteint à la fin de l'année 2003, les instruments civils et militaires de gestion de crise (structures, concepts, capacités) étant, depuis cette date, réalisés et opérationnels.

Depuis 2003, la PESD est donc une réalité opérationnelle et l'Union, une force d'intervention militaire et civile :

– prenant la relève de l'opération *Allied harmony* de l'OTAN, l'Union européenne a lancé, avec *Concordia*, sa première opération militaire en *Ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM)*, dans le cadre des arrangements permanents UE-OTAN (dits « Berlin plus »¹), sur le fondement de la résolution 1371 du Conseil de Sécurité des Nations unies (2001). Le transfert d'autorité entre l'OTAN et l'UE a eu lieu le 31 mars 2003, l'opération s'étant achevée le 15 décembre 2003. L'objectif de *Concordia* était de contribuer à la mise en place d'un environnement sécurisé afin de permettre au gouvernement de l'ARYM de mettre en œuvre l'accord-cadre conclu à Ohrid en août 2001. Outre que ces objectifs ont été pleinement atteints et que les résultats sur le terrain ont été remarquables, *Concordia* a permis de tester la validité des accords entre l'Union et l'OTAN dans le domaine de la gestion militaire des crises. En outre, l'expérience acquise lors de la mise sur pied de cette opération fut particulièrement utile pour préparer la relève de l'OTAN par l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine, en décembre dernier.

– L'opération *Artémis*, en *République démocratique du Congo*, a été lancée, à la demande du Secrétaire général des Nations Unies, par l'Union européenne le 12 juin 2003. Fondée sur la résolution 1484 du Conseil de sécurité des Nations Unies, cette opération, dont le rôle était d'apporter une aide à la Mission des Nations unies au Congo (MONUC) visant à prévenir les affrontements interethniques à Bunia, s'est achevée en septembre 2003. Il s'agissait de la première opération militaire autonome de l'Union européenne, sans recours aux moyens et capacités de l'OTAN, opération dans laquelle la France a tenu un rôle essentiel dans le dispositif tant par sa contribution (1750 personnes sur un total de 2000 personnes) que par sa responsabilité en tant que nation cadre. Sur les 17 Etats qui ont participé à l'opération, 11 étaient membres de l'Union européenne.

– C'est désormais en *Bosnie* que l'Union exerce ses capacités opérationnelles. En effet, les chefs d'Etat et de gouvernement ont décidé, lors du sommet de l'OTAN à Istanbul de juin 2004, de mettre fin, le 2 décembre 2004, à la SFOR, opération de l'OTAN en Bosnie. L'Union européenne adopta alors une action commune, le 12 juillet 2004, qui marqua le coup d'envoi de la relève de la SFOR. Une fois encore, l'Union recourt, pour conduire cette opération baptisée *Althéa*, aux moyens collectifs de l'OTAN, au titre des arrangements OTAN/Union

¹ Les accords dits de « Berlin plus », entérinés par le sommet de Washington (avril 1999), prévoient :

- une garantie d'accès de l'UE, pour des opérations qu'elle dirige, aux capacités de planification de l'OTAN ;
- une présomption de disponibilité au profit de l'UE de capacités et de moyens communs de l'Alliance (essentiellement moyens de communication et de surveillance aérienne) ;
- l'identification d'options de commandement européen qui reconnaissent un rôle particulier à l'adjoint du SACEUR (D-SACEUR).

européenne dits « Berlin Plus ». Ajoutons que l'Alliance continue à assumer l'aide à la réforme de la défense, la lutte contre le terrorisme et la contribution à l'arrestation des personnes accusées de crimes de guerre. Il s'agit néanmoins de la première opération de cette ampleur (7 000 hommes) dans le cadre de la PESD.

Au titre de force d'intervention civile, l'Union est présente sur trois terrains :

– en *Bosnie*, depuis le premier janvier 2003, où elle mène une mission de police (*MPUE*). La MPUE a succédé à la mission de police des Nations unies (IPTF) et constitue la première opération de police de l'Union Européenne. Elle vise à rendre la police macédonienne conforme aux standards européens et à l'aider à contribuer au processus de reconstruction politique en Bosnie.

– en *Macédoine*, l'Union conduit, depuis le 15 décembre 2003, une opération de police appelée *Proxima*, qui fait suite à l'opération militaire Concordia et dont l'objectif est similaire à celui de la MPUE.

– enfin, depuis le 15 juillet 2004, l'Union mène une mission sur l'Etat de droit en *Géorgie* dont l'objectif est de contribuer à la réforme du secteur judiciaire et pénitentiaire. *Thémis* est une mission resserrée, de quinze personnes, d'une durée prévisionnelle d'un an, dirigée par une magistrate française.

II - ATHENA : UN CADRE DE FINANCEMENT PERENNE POUR LA POLITIQUE EUROPEENNE DE SECURITE ET DE DEFENSE COMMUNE

Jusqu'à la décision du Conseil du 23 février 2004 visant à doter l'Union d'un cadre de financement pérenne, le financement des opérations militaires de l'Union était assuré sur une base *ad hoc*. Ce fut le cas, par exemple, pour l'opération Concordia, une décision du Conseil ayant établi un mécanisme de financement opérationnel en vue de pourvoir au financement des coûts communs de l'opération. Cette décision fut complétée par un règlement financier.

Les limites d'un tel système sont rapidement apparues, notamment au regard de la volonté de l'Union de se doter d'un système réactif et crédible. Tel est en effet l'un des enjeux essentiels de la politique européenne de sécurité et de défense, notamment en regard du caractère éprouvé de la mécanique otanienne et du scepticisme des Etats-Unis sur la volonté réelle des Européens de « partager le fardeau ».

A – LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DE SECURITE ET DE DEFENSE EUROPEENNE : LES PRINCIPES

Laconiques, les textes européens sont néanmoins très clairs sur les principes de financement de la PESD. Ainsi, l'article 28 du traité sur l'Union européenne (TUE) dans sa rédaction en vigueur après le traité de Nice dispose que :

— les dépenses administratives entraînées par les institutions sont à la charge du budget des communautés ;

— les dépenses opérationnelles afférentes à des opérations sont également à la charge du budget de l'Union, à l'exception des dépenses relatives à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense, et des cas où le Conseil en décide autrement. Quand une dépense n'est pas mise à la charge du budget de l'Union, elle est « *à la charge des Etats membres, selon la clé du produit national brut, à moins que le Conseil, statuant à l'unanimité, n'en décide autrement* ». Ce sont essentiellement la France et le Royaume-Uni qui sont à l'origine de cette distinction, ayant refusé de voir la Commission maîtriser l'utilisation des contributions directes des Etats membres.

L'article III-313 du projet de traité de Constitution européenne reprend ces dispositions. Il introduit également un élément nouveau, en prévoyant une procédure permettant de mobiliser des fonds en faveur d'actions urgentes. La constitution d'un fonds de lancement est ainsi prévue, ce qui représente une

avancée importante en vue de faire de l'Union européenne un acteur réactif, même dans un cadre intergouvernemental. Cet objectif politique est d'ailleurs clairement affiché puisque le traité constitutionnel prévoit que les décisions afférentes à la création, au financement, aux modalités de gestion et au contrôle financier de ce fonds seront adoptées par le Conseil statuant à la majorité qualifiée, sur proposition du ministre des affaires étrangères.

C'est dire, d'une part que ce traité apporte bien un élément nouveau et déterminant dans l'émergence indispensable d'une Europe de la défense, et, d'autre part, que les principes qui régissent celles-ci, sont loin de s'apparenter, comme le disent certains, à un alignement pur et simple sur l'Alliance Atlantique.

Ces principes posés, restait à les traduire dans un mécanisme permettant de concilier le caractère intergouvernemental de la politique de sécurité et de défense commune avec la réactivité nécessaire à son fonctionnement.

- S'agissant du *financement des « organes » de la PESD*, le principe est clair : il s'agit d'un financement communautaire classique. Ainsi, les frais liés au fonctionnement du COPS et du CMUE relèvent du budget communautaire, et plus particulièrement du budget administratif du Conseil, c'est-à-dire du budget de fonctionnement du Secrétariat général du Conseil (SGC). Dans la mesure où ces instances ne sont pas des administrations permanentes mais des enceintes réunissant les Etats membres, elles n'ont, dès lors, pas de budget propre. De même, c'est le budget du SGC qui prend en charge les frais de fonctionnement de l'EMUE, seul véritable organe permanent de la PESD qui constitue une structure administrative à part entière. Quant aux agences de la PESD (Institut européen pour les études de sécurité, Agence européenne de défense, Centre satellitaire de Torrejon), elles sont essentiellement financées par les contributions des Etats membres, complétées éventuellement par des rémunérations pour services rendus.

- S'agissant du *financement des opérations* elles-mêmes, le principe en est tout aussi clair : les dépenses afférentes aux opérations militaires autonomes sont supportées par les Etats membres selon la clef du produit national brut. La règle est donc la mutualisation de l'effort militaire et d'une gestion intergouvernementale. Toute la difficulté technique consistait à imaginer un mécanisme de financement sécurisé, c'est-à-dire qui évite des négociations au cas par cas telles qu'elles ont existé pour Concordia et Artemis.

B – LE MECANISME DE FINANCEMENT ATHENA : UN CADRE SOUPLE ET REACTIF

En théorie, deux solutions étaient envisageables, correspondant aux deux systèmes existants, à l'ONU et à l'OTAN :

- un système de remboursement de type onusien. Cette solution est très lourde à mettre en œuvre car elle suppose que l'Etat membre communique le

volume des effectifs engagés, le taux de remboursement des matériels... et que l'Union contrôle l'exactitude des chiffres donnés ;

— un système similaire à celui de l'OTAN, dans lequel seules sont mutualisées les dépenses d'intérêt commun et où les coûts sont imputés à leur auteur (« *costs lie where they fall* »).

Dans le cas de l'Union européenne, il convenait de mettre en place un système prenant en compte les spécificités de la politique européenne de défense. Ainsi :

– *quid* des Etats ne participant pas à la politique de sécurité et de défense commune, tel le Danemark ?

– Par ailleurs, qu'en est-il des Etats membres qui ne souhaitent pas participer à une opération ou, à l'inverse, des Etats non membres de l'Union qui souhaitent y participer, comme ce fut le cas, par exemple, lors de l'opération Artemis ?

– enfin, quelles sont les règles applicables lorsque l'Union recourt à des moyens de l'OTAN dans le cadre des accords de « Berlin plus » ?

Le mécanisme ATHENA, créé par décision du Conseil le 23 février 2004, répond à ces préoccupations, en mettant en place un système nouveau, ne reprenant ni le mécanisme onusien, ni celui de l'OTAN. Il constitue un instrument permanent, évitant à l'Union européenne de créer une structure *ad hoc* pour chaque opération.

1) La mutualisation des coûts communs

Le principe est le suivant : les dépenses entrant dans le périmètre d'ATHENA sont financées selon la règle de la clé de produit national brut ; les autres sont à la charge de l'Etat membre qui met à disposition ses moyens nationaux, en application de la règle, valable à l'OTAN, d'imputation des coûts à son auteur.

Se pose dès lors la question de savoir quelles dépenses entrent dans le périmètre d'ATHENA. Selon la décision du 23 février 2004, ATHENA est « *un mécanisme de gestion du financement des coûts communs des opérations de l'Union européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense* ». Plutôt que de donner une définition générique de la notion de coûts communs, la décision renvoie à des listes consignées dans les annexes de la décision créant le mécanisme Athéna. Elle distingue ainsi trois types de coûts communs :

– les coûts communs opérationnels relatifs à la phase active des opérations, systématiquement pris en charge par ATHENA. Ils correspondent aux

surcoûts liés au fonctionnement des quartiers généraux (mise en place des différents quartiers généraux, transport vers et depuis le théâtre, aux frais liés à l'embauche de personnels engagés sur place, aux dépenses d'investissement en matière de communication), au soutien de la force (infrastructures nécessaires à l'accomplissement de la mission, équipements spécifiques, services médicaux...) et au recours par l'Union européenne à des moyens et capacités communs de l'OTAN.

– les coûts communs opérationnels relatifs à la phase active des opérations, que le Conseil a décidé d'imputer à ATHENA (coûts de transport des forces vers et depuis le théâtre d'opérations, caserne, logement et infrastructure).

– les coûts communs opérationnels relatifs à la liquidation d'une opération et pris en charge par ATHENA (coûts exposés pour trouver une destination finale aux équipements et infrastructures financés en commun pour l'opération et surcoûts liés à l'établissement des comptes de l'opération).

Schématiquement, on peut considérer que le mécanisme ATHENA joue, soit pour les surcoûts qui ne peuvent être imputés à un Etat en particulier (par exemple, fonctionnement d'un état major, mission préparatoire...), soit pour certaines catégories de dépenses facilement identifiables, mais qui sont incluses dans la liste des coûts communs afin de faciliter le déploiement de capacités rares ou peu disponibles (par exemple, évacuations sanitaires, déminage...).

Ce qui ressort au total, c'est la très importante mutualisation des coûts liés à la mise en œuvre de la politique de défense et de sécurité commune. Notamment, contrairement à l'OTAN, où la mutualisation est l'exception, elle constitue le principe de la politique de défense de l'Union européenne. En effet, à l'OTAN, le financement repose sur les nations participantes. Il leur revient de supporter le coût de la mise à disposition de leurs moyens, le financement en commun étant l'exception, applicable dans des cas bien définis : imputation du coût à un seul auteur impossible ou difficile, financement en commun souhaitable pour d'autres raisons comme le défaut de génération de capacités.

Le choix de la mutualisation est assurément le meilleur. Il semble en effet que le système qui prévaut à l'OTAN ait atteint ses limites, comme en témoignent les discussions en cours à l'OTAN, en vue de réviser les arrangements pour le financement des opérations autonomes. Le point de départ de cette réflexion est le constat d'un manque récurrent de certaines capacités critiques, du fait de leur poids financier et des durées d'engagement difficilement maîtrisables. La tendance, à l'OTAN, est donc d'élargir le financement en commun aux surcoûts de certaines capacités à usage collectif relevant du domaine du soutien.

La mutualisation de principe mise en place dans l'Union européenne permet en outre d'échapper à la complexité d'un système de financement à clés multiples, dont découle mécaniquement le choix du principe de l'imputation des dépenses à leur auteur. En effet, lorsque seuls payent les pays participants, un Etat

qui s'abstient n'est pas tenu de contribuer au financement d'une opération, ce qui revient à créer un mécanisme de financement à clés multiples, comme à l'OTAN. Dans le cas de l'Union, tout au contraire, seuls les Etats membres qui ont formellement déclaré ne pas participer à la PESD, comme le Danemark, ne sont pas tenus de contribuer au financement d'une opération de gestion de crise. En revanche, dans le cas d'une opération précise, même les Etats membres qui prennent la décision de ne pas envoyer de personnel pour une opération, comme ce fut le cas de l'Irlande pour l'opération Artémis, sont tenus de verser leur contribution financière au mécanisme ATHENA. *In fine*, la mutualisation choisie s'analyse comme un mécanisme de solidarité européenne : il est, en cela, parfaitement cohérent avec l'introduction, dans la Constitution, d'une clause d'assistance mutuelle, le principe de base étant qu'en Europe, la sécurité est une production collective, et non la charge de quelques-uns.

Par ailleurs, la mutualisation présente l'énorme avantage de préserver la réactivité du système, en lui garantissant un fonds de roulement significatif. Ce constat est d'autant plus vrai depuis que le Conseil de l'Union européenne a adopté, le 24 janvier 2005, une décision visant à améliorer le système de préfinancement des opérations militaires de réaction rapide de l'Union européenne. Cette récente décision crée un système de contribution financière anticipée des Etats membres pour les opérations militaires de réaction rapide de l'Union, afin d'accélérer la capacité opérationnelle de l'Union en cas de conflit. Elle s'est traduite par la modification de la décision créant le mécanisme ATHENA, qui introduit deux options : soit les Etats membres participent à un fonds de démarrage volontaire, comme c'est le cas pour la France, soit les pays s'engagent à débloquent l'argent nécessaire à une opération dans l'urgence dans un délai très court. Ces dispositions doivent contribuer à améliorer la capacité de réaction rapide de l'Union ; notamment, le fonds créé devrait permettre de mettre rapidement sur pied et de faire fonctionner une force de réaction rapide telle que celle qui est envisagée avec la constitution des groupements tactiques de 1 500 hommes.

Il convient enfin de noter que mutualisation ne signifie pas exclusion : le mécanisme ATHENA laisse ouverte la possibilité de participation d'Etats tiers, qu'il s'agisse d'Etats de l'OTAN, des pays candidats à l'adhésion, de la Russie et de l'Ukraine, prévue à Helsinki ou d'autres pays. La décision créant ATHENA prévoit ainsi que les Etats tiers concluent avec l'Union européenne un arrangement administratif (permanent ou *ad hoc*), sous forme d'un échange de lettres, qui règle notamment les conditions de leur participations financières à l'opération. Un comité des contributeurs peut être réuni au cours de l'opération. Précisons que, dans un souci de sécurisation du système, l'Union européenne tend à privilégier les accords cadres avec les Etats tiers participant aux opérations de l'Union européenne. Dans ce cas, les dispositions générales prévoient que les Etats membres contribuent aux coûts communs de l'opération. Deux exceptions sont prévues :

– si l’Union européenne décide que l’Etat tiers participant à l’opération apporte une contribution significative aux moyens et/ou capacités qui sont essentiels pour l’opération visée ;

– si l’Etat tiers participant à l’opération a un Revenu National Brut par tête qui n’excède pas celui d’un Etat membre de l’Union européenne.

2) Une structure légère mais dotée d’un budget conséquent

Le mécanisme ATHENA est une structure légère, opérationnelle, au sein du Secrétariat du Conseil, depuis le 1^{er} mars 2004. Elle est gérée par un comité spécial composé de représentants des Etats membres et dotée de la capacité juridique nécessaire pour détenir un compte bancaire, acquérir des biens, conclure des contrats et ester en justice. En outre, le mécanisme ATHENA comprend une structure permanente chargée d’en auditer les comptes, sous forme d’un collège de six membres spécialisés. Un appel à candidature a été lancé le 24 mars 2004. Les six premiers auditeurs ont été désignés par tirage au sort parmi les candidats présentés par les Etats membres volontaires, issus des Cours des comptes et de corps de contrôle inférieurs.

En dépit de son caractère léger, le budget du mécanisme ATHENA est conséquent : pour l’exercice 2005, il s’élève à près de 70 millions d’euros, soit les 59,4 millions d’euros initialement votés le 24 septembre 2004, auxquels s’ajoutent dix millions d’euros au titre du fonds de démarrage institué par décision du Conseil le 24 janvier dernier.

Hormis ce fonds, le budget d’ATHENA se répartit comme suit :

– les coûts administratifs permanents s’élèvent à 214 000 euros pour l’exercice 2005. Notons que les dépenses entraînées par les opérations préparatoires sont incluses dans les coûts administratifs (198 000 euros en 2005).

– Ce sont les opérations qui absorbent la quasi-totalité des fonds gérés par ATHENA, soit 59,115 millions d’euros, consacrés en l’occurrence à la seule opération militaire en cours, Althéa, en Bosnie-Herzégovine.

– Enfin, le budget du mécanisme ATHENA prévoit de consacrer 117 000 euros aux exercices.

Sans doute, comparés à ceux de l’OTAN, ces montants sont-ils relativement faibles : le budget militaire de fonctionnement de l’OTAN s’élève à 920 millions d’euros en 2005, le budget militaire d’investissement représentant 640 millions d’euros. Cependant, outre le fait que ni les missions ni les logiques ni l’ancienneté des deux systèmes ne sont comparables, ce constat doit être nuancé par le fait que le budget spécifiquement consacré aux opérations n’est que le double de celui de l’Union, soit 115 millions d’euros. La logique de l’Union est inverse : mettre l’effort sur les opérations, et non sur les structures.

Précisons enfin que la France, conformément à son rôle moteur dans le développement de la politique européenne de sécurité et de défense depuis Saint-Malo, en 1998, est un contributeur important, avec une contribution de 12 millions d'euros au titre de l'année 2004, qui devrait s'élever à 2,6 millions d'euros pour 2005.

III - LA DECISION SUR LES PRIVILEGES ET IMMUNITES ACCORDES A ATHENA : DES DISPOSITIONS CLASSIQUES

Afin de pouvoir mener à bien les tâches lui ayant été assignées, le mécanisme ATHENA doit pouvoir jouir de certains privilèges et immunités. Tel est l'objet de la décision des représentants des Gouvernements des Etats membres, réunis au sein du Conseil, du 28 avril 2004.

Octroyés pour faciliter le bon fonctionnement d'ATHENA dans le seul intérêt de l'Union européenne et de ses Etats membres, ces privilèges et immunités, qui n'ont pas de caractère absolu, constituent des solutions classiques qui ont été adoptées pour d'autres offices, centres ou agences : on citera, par exemple, les privilèges et immunités d'Europol ou encore les privilèges et immunités du Centre européen pour les prévisions météorologiques à moyen terme.

A - LES DISPOSITIONS NON FISCALES

Le dispositif mis en place comporte les dispositions classiques d'un accord de siège.

Ainsi, l'article 1^{er} exempte les biens appartenant ou gérés par ATHENA de perquisition, saisie, réquisition, confiscation et de toute autre forme de contrainte administrative ou judiciaire.

L'article 2 assure l'inviolabilité de ses archives.

La libre communication aux fins officielles, par chiffre et valises diplomatiques, est accordée à ATHENA par l'article 4.

L'article 5 spécifie que les immunités et privilèges prévus aux articles 1^{er} à 4 s'appliquent sauf renoncement décidé en comité spécial d'ATHENA pour des cas particuliers.

L'entrée en vigueur de la décision est prévue au 1^{er} novembre 2004, si les Etats membres ont transmis au secrétariat du Conseil leur instrument d'approbation. Compte tenu de la brièveté de ce délai, la France ne sera pas, en principe, en mesure de transmettre son instrument pour cette date, dans la mesure où la décision du 28 avril 2004 doit être soumise à l'approbation du Parlement.

L'article 7 prévoit une publication au *Journal officiel* des Communautés européennes.

B - LES DISPOSITIONS FISCALES

Les Etats membres ont considéré qu'ATHENA remplissait les critères d'exemption d'impôts et taxes relatifs à l'article 15 (10) de la directive 77/388/CEE et l'article 23 (1) de la directive 92/12/CEE. ATHENA est ainsi assimilé à une organisation internationale pour l'application des textes sur les immunités fiscales.

En conséquence, les dispositions fiscales prévues à l'article 3 exonèrent de tous impôts directs les avoirs et revenus et autres biens appartenant ou gérés par ATHENA (paragraphe 1). Les achats ou acquisitions d'ATHENA sont exonérés de tous impôts indirects entrant dans les prix des biens immobiliers et mobiliers et des services acquis pour un usage officiel. Comme il est de coutume, seules les dépenses représentant des montants importants bénéficient de ces exonérations (paragraphe 2). Enfin, les impôts et taxes pour service rendu (taxe de balayage...) sont exigibles, comme il est de coutume (paragraphe 3).

CONCLUSION

La question du financement des structures européennes de gestion des crises est une question difficile car technique, qui, comme telle, n'a jusqu'alors pas fait l'objet de débats publics. Elle est pourtant essentielle, touchant à la crédibilité et à l'efficacité de la politique européenne de sécurité et de défense commune.

Dans le cadre de la relève récente de l'OTAN par l'Union européenne en Bosnie, cette question s'est posée dans toute son acuité. Essentiel pour l'avenir de la PESD, le succès de l'Union dans ce pays serait une revanche sur l'histoire, dans un pays où, il y a seulement dix ans, les Européens assistaient, impuissants, à des massacres que l'on croyait définitivement disparus sur notre continent, cinquante ans après la fin de la deuxième guerre mondiale.

La création du mécanisme de financement ATHENA constitue donc une avancée très importante pour la politique européenne de sécurité et de défense. Si ATHENA ne représente qu'une fraction des coûts liés à cette politique, il en assied toutefois les bases financières de manière pérenne, en conciliant la nécessité, pour l'Union, de mobiliser rapidement les fonds nécessaires pour intervenir le plus vite possible, avec le principe du caractère intergouvernemental du budget de gestion des crises, condition d'un contrôle effectif par les Parlements nationaux, donc de l'adhésion des opinions publiques à cette nouvelle dimension de l'Europe.

Voilà pourquoi je vous propose d'adopter ce projet de loi ratifiant la décision sur les privilèges et immunités accordés à ATHENA.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du 23 mars 2005.

Après l'exposé du Rapporteur, **M. Jacques Myard** s'est dit perplexe face à ce qu'il a estimé être un mélange des genres : dans le cadre d'une décision du Conseil, il ne devrait pas y avoir lieu de créer un régime d'immunités et de privilèges spécifique, l'accord général relatif aux immunités et privilèges de l'Union s'appliquant alors. Dès lors, que signifie un accord intergouvernemental accordant des privilèges et immunités spécifiques à une structure financée par le budget communautaire ? Il a ajouté que la mention, à l'article 7 de la décision, de sa publication au *Journal officiel des Communautés européennes* conduisait à penser que la décision s'inscrivait dans un cadre intergouvernemental tel que défini par le traité de Nice et que, dès lors, les immunités et privilèges spécifiques n'avaient pas lieu d'être.

M. Jean Glavany a estimé que la présente décision était justifiée par le fait qu'ATHENA était un mécanisme spécifique, auquel une grande souplesse était conférée, notamment en vue de la participation d'Etats tiers à la politique européenne de sécurité et de défense.

M. Jacques Myard ayant répondu que, dès lors, la création même d'ATHENA aurait dû être ratifiée par le Parlement français, **le Président Edouard Balladur** a fait remarquer que nombre de décisions intergouvernementales ne requéraient pas l'accord du Parlement français, citant l'exemple de la décision de la France, de l'Allemagne, de la Belgique et du Luxembourg d'unir leurs forces militaires.

M. Jacques Myard a estimé qu'en vertu de la Constitution, la création d'organisations internationales à laquelle la France était partie devait être ratifiée par le Parlement français, plus encore lorsqu'elles étaient financées par le budget national.

M. Jean-Claude Lefort a interrogé le rapporteur sur le mécanisme de contrôle démocratique qui s'exercerait sur ce nouvel organisme.

M. Jean Glavany a apporté les éléments de réponse suivants :

– ATHENA n'est pas une organisation internationale, mais bénéficie de privilèges et d'immunités qui l'assimilent à une telle structure ;

– ce type de dispositif, comme la procédure choisie, sont déjà éprouvés, ayant fonctionné, par exemple, pour EUROPOL ou pour le Centre européen pour les prévisions météorologiques ;

– le Parlement français contrôle le fonctionnement du mécanisme ATHENA à travers le vote, en loi de finances, des crédits du ministère de la défense sur lesquels est prélevée la contribution de la France à ATHENA ;

– ATHENA est en réalité un secrétariat à vocation technique chargé de mettre en œuvre les décisions du Conseil ; dès lors, le mécanisme de contrôle s'exerce sur les décisions du Conseil composé des gouvernements des Etats membres, qui sont eux-mêmes soumis à un contrôle démocratique.

Conformément aux conclusions du Rapporteur, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 2036).*

*

* *

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

N° 2204 – Rapport sur le projet de loi autorisant l'approbation de la décision des représentants des Gouvernements des Etats membres, réunis au sein du Conseil le 28 avril 2004, concernant les privilèges et immunités accordés à ATHENA (M. Jean Glavany)

NB : Le texte de la décision figure en annexe au projet de loi (n° 2036).