



N° 3928

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 novembre 2011.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES,  
SUR LE PROJET DE LOI (N° 3813),  
*autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement  
de la République française et le Gouvernement de la **République fédérale  
d'Allemagne** relatif à la **Brigade franco-allemande**,*

PAR M. GEORGES MOTHRON,

Député.

---



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. — UN SYMBOLE DE LA COOPÉRATION FRANCO-ALLEMANDE INSUFFISAMMENT UTILISÉ</b> .....	7
A. LA CONCRÉTISATION DE LA RÉCONCILIATION FRANCO-ALLEMANDE .....	7
B. UN ENGAGEMENT OPÉRATIONNEL DIFFICILE À METTRE EN ŒUVRE .....	8
1. L'organisation de la BFA .....	8
2. Une unité opérationnelle .....	11
3. Un déploiement complexe .....	11
C. DES MODALITÉS DE FINANCEMENT PERFECTIBLES .....	12
1. Principes généraux et contributions nationales.....	12
2. L'apurement des contentieux financiers .....	13
<b>II. — L'ACCORD DE 2010 : L'OCCASION DE FAIRE DE LA BFA LE FER DE LANCE DE LA COOPÉRATION MILITAIRE EUROPÉENNE</b> .....	15
A. LA CONFIRMATION DES MISSIONS ET DES MOYENS DE LA BFA .....	15
1. La consécration de la dimension opérationnelle .....	15
2. Un régime financier modernisé .....	16
<i>a) Une adaptation des régimes fiscaux aux stipulations communautaires</i> .....	16
<i>b) Les principes de répartition des charges</i> .....	17
<i>c) Les modalités de mise en œuvre</i> .....	18
B. LA BFA COMME FER DE LANCE DE LA COOPÉRATION MILITAIRE.....	18
1. Le lien avec les autres armées .....	19
2. La base d'une armée européenne ? .....	19
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	21
<b>ANNEXE : AUDITIONS DU RAPPORTEUR</b> .....	25



## INTRODUCTION

Suite à l'installation en 2010 sur le territoire français d'une unité de la brigade franco-allemande (BFA) à Illkrich-Graffenstaden, un projet d'accord intergouvernemental relatif à l'organisation et au fonctionnement de la brigade a été élaboré par les deux Parties.

La brigade franco-allemande (BFA) constitue depuis 1989 un des symboles les plus concrets de l'amitié liant l'Allemagne et la France. Cette force militaire binationale, dont les effectifs s'élèvent aujourd'hui à environ 5 500 personnels, dispose de capacités de combat modernes et performantes. Néanmoins en raison de son statut d'organisation internationale, son déploiement opérationnel, qui nécessite un consensus entre les Parties, a pu s'avérer difficile à mettre en œuvre.

Cet accord vient formellement consacrer l'existence de la BFA et lui ouvre des perspectives d'avenir dans un cadre plus européen. Il clarifie des points techniques, notamment d'ordre financier, qui ont pu précédemment gêner son bon fonctionnement.

L'Allemagne et la France montrent ainsi leur attachement à la définition d'une politique de défense commune, convaincues que la BFA peut servir de base à la constitution d'une coopération militaire plus large.



## I. — UN SYMBOLE DE LA COOPÉRATION FRANCO-ALLEMANDE INSUFFISAMMENT UTILISÉ

Depuis sa création en 1989, la brigade franco-allemande (BFA) a largement contribué au rapprochement franco-allemand. Ses règles d'engagement ainsi que des contentieux financiers ont toutefois limité son déploiement opérationnel.

### A. LA CONCRÉTISATION DE LA RÉCONCILIATION FRANCO-ALLEMANDE

En 1963, le Chancelier Konrad Adenauer et le Président de la République Charles de Gaulle signent le Traité de l'Élysée sur la coopération franco-allemande fondée sur quatre principes : réconciliation, solidarité, amitié et coopération. Ce traité prévoit, outre une relation politique rapprochée de la France et de la République fédérale d'Allemagne, des échanges interarmées et une coopération en matière d'armement. Le cinquantième sommet franco-allemand des 12 et 13 novembre 1987 à Karlsruhe s'inscrit dans cet esprit et concrétise ce partenariat. Le Président de la République François Mitterrand et le Chancelier Helmut Kohl ont décidé de constituer une unité militaire terrestre commune. La brigade franco-allemande est ainsi créée officiellement par un arrangement administratif signé par les deux ministres de la défense le 2 octobre 1989.

Partant de cet exemple, la France et l'Allemagne ont soutenu l'intensification de la collaboration militaire européenne. Les ministres français et allemands de la défense ont signé le 22 mai 1992 le « *rapport de La Rochelle* » qui fonde le Corps européen présenté comme un corps d'armée multinational européen, indépendant des structures militaires intégrées de l'OTAN. En 2000, à l'occasion du conseil franco-allemand de défense et de sécurité de Vittel, la France et l'Allemagne décident de faire de la BFA la force de déploiement initial du Corps européen. Cette décision a été confirmée lors du sommet de Paris de 2003.

La France et l'Allemagne ne manquent pas de mettre en avant cette unité pour souligner la qualité de leurs relations. La BFA a ainsi été mise à l'honneur lors des célébrations du trentième anniversaire du traité de l'Élysée en 1993. Elle a également défilé en tête du cortège les 14 juillet 1994 et 2009.

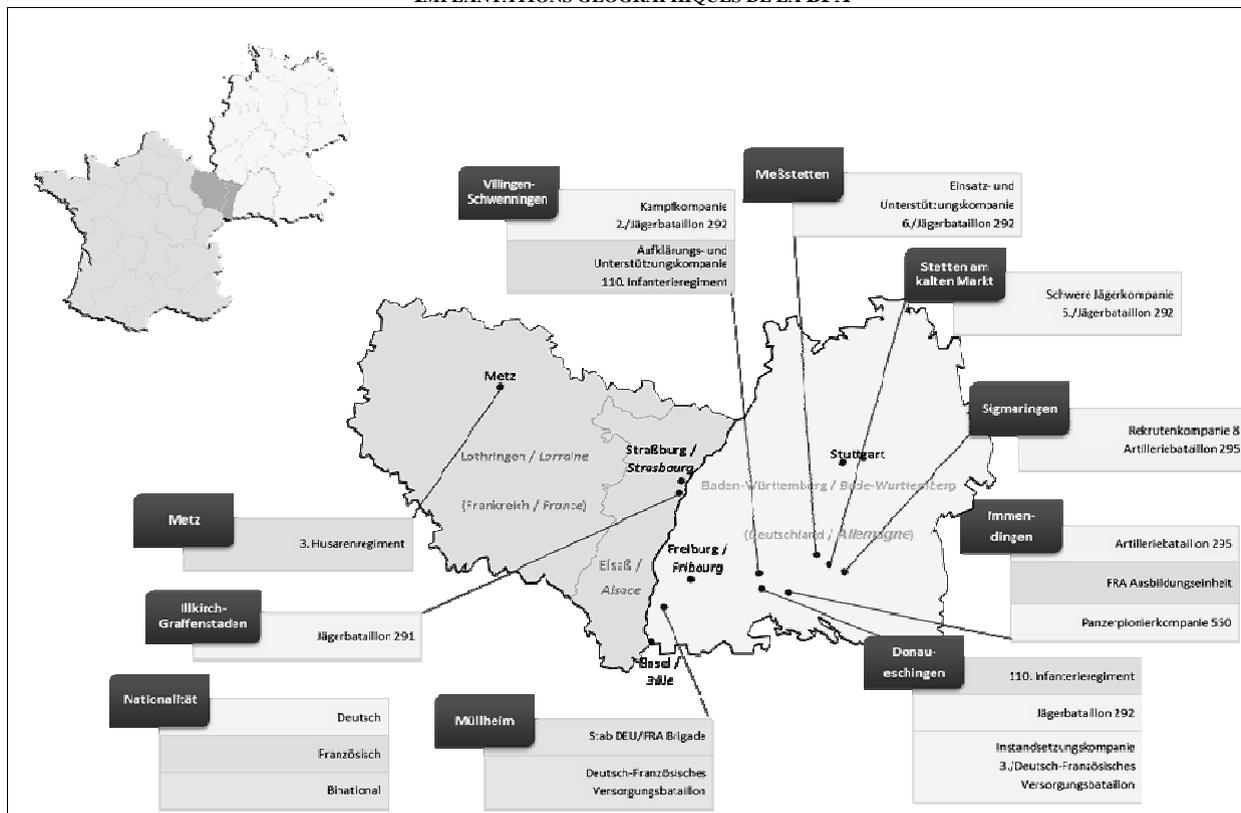
En février 2009, en marge de la 45<sup>e</sup> conférence de sécurité, la Chancelière allemande Angela Merkel et le Président de la République Nicolas Sarkozy ont souhaité donner une nouvelle impulsion à la BFA en prévoyant l'installation du 291<sup>e</sup> bataillon de chasseurs de la Bundeswehr dans la banlieue de Strasbourg, à Illkirch-Graffenstaden.

## **B. UN ENGAGEMENT OPÉRATIONNEL DIFFICILE À METTRE EN ŒUVRE**

### **1. L'organisation de la BFA**

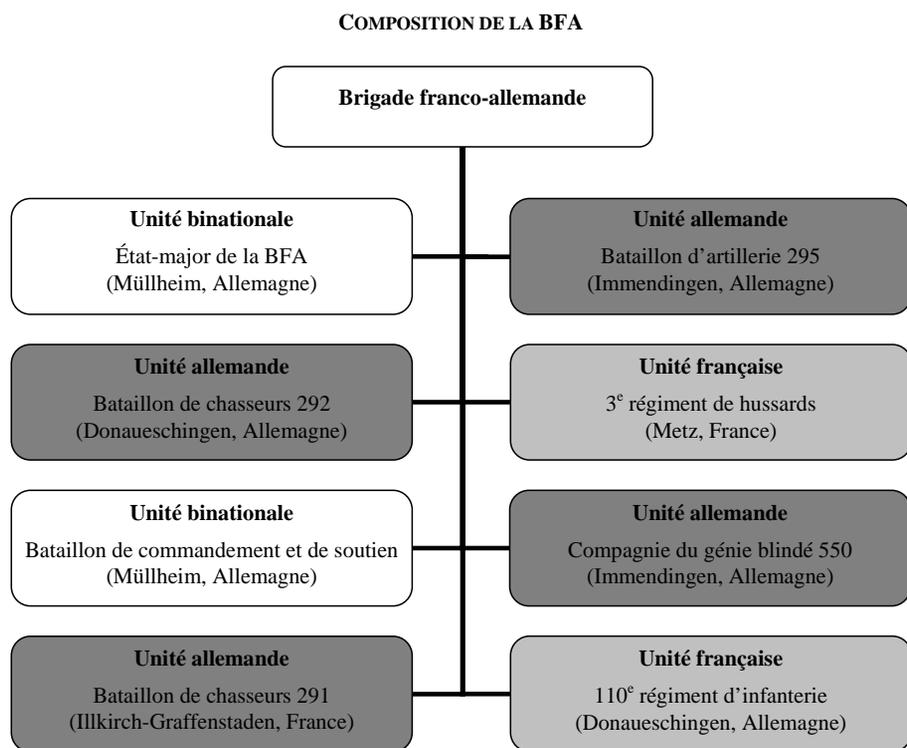
La BFA est une grande unité binationale qui compte actuellement 5 861 personnels dont 2 349 Français. Elle est implantée sur quatre sites répartis sur le territoire allemand (Müllheim, Donaueschingen/Villingen et Immendingen) et le territoire français (Illkirch-Graffenstaden) comme le montre le schéma suivant.

## IMPLANTATIONS GÉOGRAPHIQUES DE LA BFA



Source : site Internet de la BFA — [www.df-brigade.de](http://www.df-brigade.de).

Au sein de la BFA seul l'état-major et le bataillon de commandement et de soutien sont des unités mixtes franco-allemandes, les autres unités étant des unités nationales. Grâce à ce bataillon de commandement et de soutien, l'unité est totalement indépendante sur le plan opérationnel à l'instar d'une brigade d'infanterie légère ordinaire. Le schéma ci-après présente la composition de la brigade.



Source : site Internet de la BFA — [www.df-brigade.de](http://www.df-brigade.de).

La diversité des régiments composant la BFA lui confère d'importantes capacités de combats. Par exemple le bataillon de chasseurs 292 et le 110<sup>e</sup> régiment d'infanterie sont particulièrement aptes au combat en zone boisée, ainsi qu'en zone habitée et confinée. Le 3<sup>e</sup> régiment de hussards lui donne une grande puissance de tir de défense antichar. Avec le bataillon d'artillerie moderne et performante. Enfin la capacité au combat de la brigade est garantie par les unités blindées du Génie de la Bundeswehr qui peuvent rendre un terrain praticable aux unités de la BFA ou au contraire bloquer l'avancée d'une force ennemie.

## 2. Une unité opérationnelle

La BFA peut être mobilisée à tout moment par les autorités des deux États partenaires pour des opérations extérieures, notamment dans le cadre de l'OTAN et de l'Union européenne. À la différence de la plupart des autres corps militaires européens permanents, elle dispose de capacités réelles d'intervention.

Des éléments de la BFA ont été déployés dès le début des années 1990, notamment en ex-Yougoslavie au sein de la force de stabilisation de l'OTAN (SFOR). Entre 2002 et 2003, la BFA est même l'unité pilote du 6<sup>e</sup> contingent de cette force internationale. Elle a également été intégrée à la KFOR au Kosovo, assumant le commandement de la Multinational Task Force Nord (MNTF N) de Novo Selo en 2009.

La BFA constitue aussi un élément majeur de la force de réaction rapide de l'OTAN (*NATO Response Force*, NRF). Du 1<sup>er</sup> juillet 2006 au 14 janvier 2007, elle a constitué le noyau des forces terrestres de la NRF 7, et le 1<sup>er</sup> juillet 2010, elle a pris en charge l'alerte NRF 15 *NATO Response Force* pour six mois.

Des unités de la BFA ont également été utilisées en Afghanistan, constituant l'essentiel de la brigade multinationale de Kaboul, de septembre 2004 à février 2005. En 2011, des militaires de la BFA participent également à des missions au sein d'équipes de liaison (OMLT) de la FIAS.

Aujourd'hui la BFA est engagée au Kosovo, deux compagnies ainsi qu'une partie de l'état-major de la BFA ayant été déployées dans cette zone des Balkans. Ces éléments représentent la majeure partie de la présence française sur ce territoire.

Pour le moment aucune projection en opération extérieure n'est envisagée dans le court terme. Néanmoins des études vont être conduites très prochainement pour planifier un engagement au cours du deuxième semestre de l'année 2013.

## 3. Un déploiement complexe

L'utilisation de la BFA comme corps militaire européen permanent n'est pas aisée en raison de la lenteur et de la complexité des procédures permettant son engagement opérationnel, conséquence logique de son statut d'organisation internationale binationale. Tout déploiement opérationnel nécessite un consensus entre les Parties.

En outre en vertu du Traité de Strasbourg du 22 novembre 2004, la BFA est placée sous le commandement du Corps européen qui rassemble des forces issues d'Allemagne, de Belgique, d'Espagne, de France et du Luxembourg. La Pologne devrait prochainement rejoindre cette structure. Cette organisation institutionnelle complique d'autant plus le déploiement opérationnel puisque cet état-major européen fonctionne sur une base multinationale reposant sur le principe du consensus entre les parties.

Par ailleurs, les règles d'engagement entre la France et l'Allemagne ne sont pas les mêmes. Ces divergences, nombreuses, empêchent d'envisager un déploiement opérationnel immédiat plein et entier de la BFA. L'engagement des forces armées allemandes est ainsi subordonné à une autorisation parlementaire préalable, au contraire de la France. De plus les deux pays partenaires n'ont pas toujours la même interprétation des traités internationaux auxquels ils sont liés. Par exemple les troupes allemandes ne peuvent pas utiliser de gaz lacrymogènes, y compris dans le cadre d'une opération de maintien de l'ordre.

Les règles de tir ne sont pas les mêmes pour la France et pour l'Allemagne. Ainsi les règles d'ouverture du feu pour un soldat assurant la sécurité d'une garnison diffèrent : le droit allemand permet d'utiliser son arme en cas d'atteinte à un bien quand le droit français limite cette possibilité à la légitime défense.

Ces différences expliquent qu'il n'a pas été possible de définir un cadre d'ordre commun. La BFA a toutefois pour mission de rapprocher les doctrines et de faciliter l'intégration croisée. La question des règles d'engagement et du caractère opérationnel des forces européennes mérite en fait une réflexion à l'échelle de l'Union.

Compte tenu de ces spécificités, l'engagement de la BFA peut demander du temps, néanmoins l'une des grandes forces de cette brigade binationale réside dans la cohérence opérationnelle qui existe dans la pratique entre unités françaises et allemandes. De ce point de vue, le recours à la BFA apparaît comme un modèle de coopération entre les forces, permettant de réduire la période nécessaire à la constitution et à la préparation d'une force multinationale crédible.

## **C. DES MODALITÉS DE FINANCEMENT PERFECTIBLES**

### **1. Principes généraux et contributions nationales**

L'arrangement administratif de 1989 a précisé la répartition des charges induites par la constitution de la BFA. Il prévoit que chaque pays met des troupes à la disposition de la brigade, chaque État supportant le coût de sa contribution qu'il s'agisse des dépenses de personnel ou de fonctionnement. Les dépenses d'investissement doivent quant à elles être réparties entre les deux États, étant entendu que le pays d'accueil met gracieusement à disposition les infrastructures nécessaires à la BFA.

En 2010, les dépenses annuelles pour la BFA atteignent 23 millions d'euros, hors dépenses de personnel qui relèvent de chaque État. Le schéma suivant présente la répartition de ces crédits pour chaque État et par nature de dépense.

**CRÉDITS DE LA BFA EN 2010 (HORS DÉPENSES DE PERSONNEL)**

(en millions d'euros)

	France	Allemagne	<b>Total</b>
Administration et soutien	2,5	3,8	<b>6,3</b>
Infrastructures	10,3	6,5	<b>16,8</b>
<b>Total</b>	<b>12,8</b>	<b>10,3</b>	<b>23,1</b>

Source : ministère de la défense.

Le tableau suivant présente la répartition des dépenses d'administration générale et de soutien pour chaque garnison.

**RÉPARTITION DES DÉPENSES D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET DE SOUTIEN EN 2010**

(en millions d'euros)

	Müllheim	Donaueschingen	Immendingen	Illkirch Graffenstaden	<b>Total</b>
France	0,85	0,82	0,82	0	<b>2,49</b>
Allemagne	1,55	0,75	0,87	0,61	<b>3,78</b>
<b>Total</b>	<b>2,40</b>	<b>1,57</b>	<b>1,69</b>	<b>0,61</b>	<b>6,27</b>

Source : ministère de la défense.

Les dépenses d'infrastructures représentent l'essentiel de l'effort. Le tableau ci-après présente leur répartition pour l'année 2010.

**RÉPARTITION DES DÉPENSES D'INFRASTRUCTURES EN 2010**

(en millions d'euros)

	Müllheim	Donaueschingen	Immendingen	Illkirch Graffenstaden	<b>Total</b>
France	2,3	1,8	1,1	5,1	<b>10,3</b>
Allemagne	3,6	1,1	1,7	0,1	<b>6,5</b>
<b>Total</b>	<b>5,9</b>	<b>2,9</b>	<b>2,8</b>	<b>5,2</b>	<b>16,8</b>

Source : ministère de la défense.

La contribution française est conjoncturellement plus importante en raison de l'investissement réalisé pour la caserne d'Illkirch-Graffenstaden qui représente un effort de 9,3 millions d'euros répartis sur trois ans (2010 à 2012).

## 2. L'apurement des contentieux financiers

Si les principes généraux de répartition des charges fixés en 1989 étaient satisfaisants, leur mise en œuvre a fait apparaître des contentieux. Les désaccords se sont concentrés sur les coûts de construction, sur le régime applicable en matière de TVA et sur les modalités de prise en compte des personnels civils de soutien.

La convention sur le statut des forces signée à Londres le 19 juin 1951 entre les États parties au Traité de l'Atlantique Nord (SOFA OTAN)<sup>(1)</sup> fixe les règles douanières applicables aux matériels et biens destinés à l'usage des forces. Pour les forces françaises stationnées en Allemagne, la convention a été complétée

(1) La convention de Londres du 19 juin 1951 (dite SOFA OTAN) régit les échanges de personnels entre Alliés.

par un accord le 3 août 1959 qui prévoit notamment l'exemption de TVA pour les fournitures et autres prestations effectuées pour le compte des forces françaises, de leurs personnels et de leurs proches. L'application de cette mesure à la BFA a soulevé quelques difficultés : entre 1991 et 1998, la France a indûment versé 1,6 million d'euros à l'Allemagne. Notre partenaire faisait valoir que la France devait prendre en charge des coûts annexes de construction à hauteur de deux millions d'euros.

Parallèlement, la prise en compte des personnels civils dans la répartition des charges a été source de difficulté : en France les personnels civils de soutien sont intégrés aux régiments alors qu'ils relèvent de structures administratives extérieures en Allemagne. Cette différence a des conséquences sur la répartition des charges, notamment pour les unités mixtes. L'Allemagne considérait au final qu'elle supportait des charges qui auraient dû revenir à la France. Pour la période allant de 1996 à 2002, l'Allemagne estimait la somme due à 3,5 millions d'euros.

Bien que strictement techniques, ces deux désaccords pesaient sur le quotidien de la brigade et empêchaient toute avancée. Après de longues négociations l'arrangement administratif du 26 octobre 2004 a apuré la situation, la France versant au total 5,2 millions d'euros à l'Allemagne. Le tableau suivant en présente la répartition.

**APUREMENT DES CONTENTIEUX : VERSEMENTS DE LA FRANCE**

*(en millions d'euros)*

Date de paiement	Origine	Montant
6 juillet 2005	Coûts annexes de construction <i>(déduction faite du versement indu de TVA) 1991-1998</i>	0,4
30 septembre 2008	Coûts annexes 2003-2006	1,3
Janvier 2004	Coût des personnels civils	3,5
<b>Total</b>		<b>5,2</b>

*Source : rapports publics de 2008 et 2011 de la Cour des comptes.*

Depuis l'accord de 2004, aucun nouveau contentieux financier n'est apparu ; il convenait néanmoins de préciser le régime financier de la BFA afin d'éviter la reproduction des difficultés.

## II. — L'ACCORD DE 2010 : L'OCCASION DE FAIRE DE LA BFA LE FER DE LANCE DE LA COOPÉRATION MILITAIRE EUROPÉENNE

L'accord de 2010 s'inscrit dans la continuité des arrangements antérieurs. Il tire toutes les conséquences des ajustements successifs afin de renforcer le caractère opérationnel de la BFA. Il détermine également les modalités de financement avec beaucoup de précision afin d'éviter tout nouveau contentieux.

Cet accord doit être l'occasion d'engager un débat plus large sur la construction d'une coopération militaire à l'échelle de l'Union européenne. Avec la disparition annoncée des autres corps militaires européens, l'Union européenne a tout intérêt à s'appuyer sur la BFA qui peut servir de modèle, voire de base à la constitution d'une armée européenne.

### A. LA CONFIRMATION DES MISSIONS ET DES MOYENS DE LA BFA

#### 1. La consécration de la dimension opérationnelle

Le compte rendu du Conseil des ministres du 12 octobre 2011 souligne que cet accord « *marque la volonté des deux gouvernements de poursuivre l'intégration de leurs forces armées, conformément à l'objectif de [constitution d'une] défense européenne* »<sup>(1)</sup>. Ses stipulations confirment les engagements antérieurs et consacrent solennellement la dimension opérationnelle de la BFA.

Son préambule indique qu'il vise à « *renforcer l'engagement de la BFA dans les opérations extérieures* », les deux États étant conscients de son importance « *pour la coopération franco-allemande et de son rôle particulier dans le renforcement de la défense européenne* ». L'article 3 met clairement en avant le fait que la BFA a « *vocation à être engagée pour des opérations, notamment dans le cadre de l'OTAN et de l'Union européenne* ». Le 5) de l'article 3 indique par ailleurs que les procédures et règles communes doivent permettre d'atteindre « *un haut degré d'interopérabilité* » entre les unités allemandes et françaises.

L'accord apparaît clairement marqué par une attention permanente portée aux enjeux opérationnels. La BFA est bien une unité tournée vers l'action et non un état-major participant occasionnellement à certaines missions. Il n'est certes pas envisageable que toutes les règles soient communes à ce stade, chaque unité restant sous « *la subordination* » de son autorité nationale ; mais il est clairement établi que ses éléments travaillent en étroite concertation au service d'un même objectif.

---

(1) Extrait du communiqué du service de presse de la Présidence de la République publié à l'issue du Conseil des ministres du 12 octobre 2011.

Par ailleurs, l'accord met en place un mécanisme de traitement de toute divergence en créant une Commission commune. L'article 9 stipule que cette structure « *examine et se prononce sur toutes les questions qui surgissent dans le cadre de l'application* » de l'accord. Cela permettra de surmonter dans les plus brefs délais tous les problèmes sans avoir à obtenir un arbitrage politique et évitera *in fine* une paralysie de la BFA.

## 2. Un régime financier modernisé

L'accord de 2010 comprend un nombre important de dispositions à caractère financier : les articles 7 et 10 fixent les principes généraux, les articles 12 à 17 les déclinant dans chaque domaine. L'article 11 définit pour sa part les modalités de paiement.

### *a) Une adaptation des régimes fiscaux aux stipulations communautaires*

L'article 7 détermine le régime fiscal applicable aux biens et services destinés à la BFA. Le dispositif prévu par l'accord OTAN SOFA est prorogé mais adapté pour tenir compte de deux directives communautaires. La directive 2006/122/CE du 28 novembre 2006<sup>(1)</sup> prévoit l'exonération de TVA pour les importations de biens par un État de l'OTAN lorsque le bien considéré est destiné aux forces armées de l'OTAN ou aux éléments civils qui les accompagnent. Les forces allemandes stationnées en France ne paient par exemple pas de TVA sur les biens qu'elles importent<sup>(2)</sup>. Sont également exonérées « *les livraisons de biens et les prestations de services effectuées dans les États membres parties au traité de l'Atlantique Nord et destinées aux forces armées des autres États parties à ce traité pour l'usage de ces forces ou de l'élément civil qui les accompagne, ou pour l'approvisionnement de leurs mess ou cantines lorsque ces forces sont affectées à l'effort commun de défense* »<sup>(3)</sup>.

L'exonération de TVA est effectuée par voie de remboursement. Les achats officiels sont facturés toutes taxes comprises par les fournisseurs, la TVA étant ensuite remboursée par les services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie à la BFA. Les dépenses privées des personnels ne sont pas éligibles à ce dispositif.

S'agissant des droits d'accises, la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) rembourse la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) pour les carburants des véhicules utilisés par la BFA lorsqu'ils sont achetés dans le circuit d'approvisionnement ordinaire. Elle diffuse également des cartes permettant l'achat en carburant détaxé auprès de distributeurs agréés.

---

(1) Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée.

(2) h) de l'article 143 de la directive 2006/112/CE.

(3) c) de l'article 151 de la directive 2006/11/CE.

### ***b) Les principes de répartition des charges***

L'article 4 de l'accord prévoit la « *répartition équilibrée des charges découlant de l'organisation et du fonctionnement de la Brigade* ». Les autres articles de l'accord déclinent ce principe pour chaque catégorie de dépense (articles 12 à 17).

L'article 10 de l'accord stipule que chaque État prend en charge les coûts de ses personnels, les indemnités de mission, les dépenses d'alimentation, d'habillement et d'équipement individuel.

L'article 12 prévoit que chaque État met gratuitement à la disposition de la BFA « *les immeubles et l'infrastructure* » nécessaires à son implantation et à son fonctionnement. L'État d'accueil est alors responsable de l'organisation et du fonctionnement de cette garnison, l'annexe C établissant la liste de ces dépenses. Y figurent notamment l'approvisionnement en eau et en électricité, le chauffage, les dépenses de gardiennage... La France mettant la caserne d'Illkirch-Graffenstaden à la disposition du 291<sup>e</sup> régiment de chasseurs, elle en assurera le fonctionnement quotidien.

L'usage des bâtiments est décidé d'un commun accord entre les deux Parties, une distinction étant opérée entre ceux qui sont affectés à un usage national exclusif et ceux qui sont destinés à une utilisation commune. Une opération relative à un bâtiment d'usage commun ne peut intervenir qu'après une « *concertation* » entre les Parties.

En termes d'investissement, les travaux initiaux de mise aux normes des locaux relèvent de la responsabilité de l'État d'accueil, à l'instar des travaux engagés par la France à Illkirch-Graffenstaden. En revanche toute construction nouvelle, tout aménagement ou agrandissement est à la charge de l'État qui « *en fait la demande lorsque l'engagement des dépenses est destiné à la satisfaction exclusive de ses besoins* ». Pour la garnison alsacienne, l'Allemagne a par exemple souhaité adapter le casernement à ses normes nationales. Elle prend donc à sa charge exclusive les 700 000 euros nécessités par ce projet. Si « *l'engagement [...] répond à un besoin commun, ces dépenses sont la charge des deux parties* »<sup>(1)</sup>, la répartition étant arrêtée par la Commission commune prévue par l'article 9 de l'accord.

Pour limiter les contentieux, les annexes B et C listent toutes les dépenses prises en compte par l'accord. L'annexe B précise le contenu exact de chaque catégorie de dépense, indiquant par exemple que les dépenses d'investissement « *correspondent aux travaux de construction d'immeubles neufs, d'aménagement et d'agrandissement de bâtiments existants, y compris les coûts annexes de construction, et les dépenses pour toutes les parties d'infrastructures liées aux bâtiments et les éléments de construction* ». La définition reprend les termes de

---

(1) 6) de l'article 10 de l'accord.

tous les arrangements successifs et notamment les précisions apportées en 2004 en ce qui concerne les coûts annexes de construction (maîtrise d'ouvrage, expertise...).

### *c) Les modalités de mise en œuvre*

L'article 11 détermine les modalités de paiement de l'ensemble des dépenses. L'annexe C fixe notamment les dates de l'année comptable prise en compte ainsi que les délais de remboursement des avances ou acomptes. Il apparaissait nécessaire de procéder à ces clarifications pour éviter tout contentieux comptable préjudiciable au bon fonctionnement de la BFA.

Le 3) de l'article 12 de l'accord prévoit que chaque État peut « *faire appel à des cocontractants pour réaliser des prestations au profit de la Brigade* ». Cette stipulation a été introduite à la demande expresse de l'Allemagne. Notre partenaire a en effet externalisé un nombre important de prestations, et notamment la maintenance de ses véhicules terrestres à la société d'économie mixte HIL. Cette entreprise allant intervenir à Illkirch-Graffenstaden, il convenait que l'accord autorise cette pratique afin que l'entreprise puisse opérer en toute légalité en France, sous réserve d'obtenir les autorisations adéquates. Les prestataires doivent en effet se conformer à la législation nationale, notamment en matière de contrôle de transfert de matériels de guerre. La directive relative aux transferts intracommunautaires<sup>(1)</sup> devrait toutefois faciliter ces échanges. Selon les informations transmises au rapporteur, la France n'envisage pas d'utiliser cette possibilité ; aucun projet d'externalisation n'est actuellement à l'étude.

Les principes financiers semblent clairement définis et reprennent intégralement les arrangements antérieurs, mais la plupart des articles précisent bien que ce régime est applicable « *en principe* ». Selon les informations fournies au rapporteur, les Parties ont souhaité disposer d'une certaine marge de manœuvre dans l'application des clauses financières : une interprétation trop rigoriste de l'accord pourrait en effet se révéler contre-productive et empêcherait de dégager des solutions pratiques. Si la répartition des charges doit être globalement équitable, elle peut s'accommoder de déséquilibres temporaires et sectoriels.

## **B. LA BFA COMME FER DE LANCE DE LA COOPÉRATION MILITAIRE**

L'ouverture des négociations sur la BFA aurait pu permettre d'engager une réflexion plus globale sur les corps militaires européens. Comme l'indiquait la Cour des comptes dans son rapport public de 2008, il importe de revoir « *l'architecture d'ensemble* » des corps militaires européens dans le « *cadre d'une réflexion à moyen terme* ». Il n'a pas été possible d'atteindre cet objectif à ce

---

(1) Directive 2009/43/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009 simplifiant les conditions de transfert de produits liés à la défense dans la Communauté. Elle a été transposée par la France avec la loi n° 2011-702 du 22 juin 2011 relative au contrôle des importations et des exportations de matériels de guerre et de matériels assimilés, à la simplification des transferts des produits liés à la défense dans l'Union européenne et aux marchés de défense et de sécurité.

stade, mais l'accord de 2010 ouvre plusieurs pistes de réflexion. Désormais, la BFA apparaît clairement comme le fer de lance d'une coopération militaire plus large.

## 1. Le lien avec les autres armées

L'accord de 2010 veille à la coordination de la BFA avec le Corps européen et offre également la possibilité à d'autres forces armées de rejoindre ce projet.

L'articulation avec le Corps européen est affirmée par le 2° de l'article 3 qui stipule que la BFA est « *placée sous le commandant opérationnel du général commandant le Corps européen lorsqu'elle participe à des exercices et des opérations sous le commandement du Corps européen ou bien lorsqu'elle est désignée pour des missions spécifiques dans le cadre de l'OTAN ou de l'Union européenne* ». Comme l'a rappelé le général Olivier de Bavinchove, commandant du Corps européen, lors de sa visite en août dernier, la BFA « *est le fer de lance du corps européen en tant que force d'entrée en premier mais aussi [comme...] force de réaction immédiate de l'Union européenne ou de l'OTAN* »<sup>(1)</sup>.

L'article 5 de l'accord autorise quant à lui des militaires d'autres États à participer à l'état-major de la Brigade. Cette possibilité est ouverte aux États signataires du Traité de Strasbourg relatif au Corps européen. La BFA étant placée sous le commandant du Corps européen, il apparaît tout à fait pertinent que des officiers des armées qui participent à ce corps puissent être intégrés à son état-major. Cette intégration facilitera plus encore les échanges et contribuera à une meilleure compréhension mutuelle. À ce stade, il n'est pas prévu que des unités constituées puissent s'adjoindre aux forces de la BFA. Le rapporteur estime qu'une réflexion doit toutefois être engagée sur ce sujet, la BFA pouvant utilement servir de base à la constitution d'une force de plus grande ampleur.

## 2. La base d'une armée européenne ?

L'emploi de la BFA, qui peut paraître trop rare, souffre de la lourdeur des procédures inhérentes à toute organisation internationale. Néanmoins la brigade préfigure une meilleure intégration militaire européenne. La BFA pourrait en effet s'ouvrir à de nouveaux pays partenaires, concrétisant ainsi un peu plus l'idée d'une union militaire européenne opérationnelle et constituant le noyau d'une véritable force terrestre de l'Union.

En ce qui concerne la subordination au Corps européen, le rapporteur regrette que cette intégration européenne se traduise dans les faits par un recul de l'allemand et du français comme langues de travail, au profit de l'anglais. La brigade est certes appelée à intervenir dans des opérations pilotées par l'OTAN où l'anglais est la langue de référence. Cet engagement ne doit cependant pas faire

---

(1) Source : site Internet de la BFA : [www.df-brigade.de](http://www.df-brigade.de).

oublier l'objectif initial de rapprochement de nos deux pays, ce qui passe par un enrichissement linguistique mutuel. De plus si la BFA doit constituer la base d'une armée européenne, elle doit préserver la spécificité de chaque État, et sa langue de travail ne pourra pas se limiter à la seule langue anglaise.

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

*La Commission examine le présent projet de loi au cours de sa réunion du mercredi 9 novembre 2011.*

*Un débat suit l'exposé du rapporteur pour avis.*

**M. Francis Hillmeyer.** Je pense que les procédures financières mériteraient d'être pleinement harmonisées. Lorsqu'un problème survient sur un équipement, les Allemands le remplacent dans les plus brefs délais tandis que les Français suivent une procédure d'achat longue et contraignante, qui au final peut s'avérer plus coûteuse.

Par ailleurs, considérez-vous la BFA comme l'amorce d'une véritable armée européenne ?

Enfin l'accord de défense franco-britannique du 2 novembre 2010 a-t-il eu un impact sur la BFA ?

**M. le rapporteur pour avis.** Les habitudes françaises et allemandes différentes ont en effet pu compliquer dans un premier temps le fonctionnement de la brigade. Il y a eu une période de rodage. Les membres de la Cour des comptes que j'ai eu l'occasion d'auditionner ont notamment évoqué des différences concernant l'épaisseur des matelas et la superficie des chambrées. Différences qui ont peu à peu été harmonisées. En ce qui concerne les équipements, chaque pays est responsable de son matériel et doit à ce titre, en assurer l'entretien.

On peut voir dans la BFA l'amorce d'une armée européenne. La brigade est d'ailleurs subordonnée au Corps européen. De tous les corps militaires européens permanents, la BFA est l'unité la plus opérationnelle. Elle peut à ce titre constituer le noyau d'une force européenne en devenir. Le fait que d'autres pays de l'Union souhaitent s'y associer démontre l'aspect précurseur de la démarche franco-allemande.

**M. Gilbert Le bris.** La France prend à sa charge les 9,3 millions d'euros nécessaires à la mise aux normes de la nouvelle caserne de la BFA à Illkrich-Graffenstaden. Dans les années à venir l'entretien de ce bâtiment sera-t-il lui aussi à la charge de la France ?

La Cour des comptes recommande dans son rapport public annuel pour 2011, concernant les corps militaires européens permanents « *de revoir l'ensemble de ces dispositifs, dans une perspective de refonte et de réorganisation, voire de suppression* ». Quelle suite a été donnée à cette préconisation ?

**M. le rapporteur pour avis.** Les travaux initiaux de mise aux normes des locaux relèvent de la responsabilité de l'État en charge de la garnison, qui assurera par la suite le fonctionnement quotidien de ces bâtiments. En revanche tout

aménagement autre est à la charge de l'État qui en fait la demande si ces dépenses sont destinées à la satisfaction exclusive de ses besoins.

À la suite des recommandations de la Cour des comptes, les litiges financiers entre la France et l'Allemagne ont été réglés. Une Commission commune de règlement des conflits est d'ailleurs consacrée par le présent accord afin d'éviter la résurgence de tels contentieux.

Les autres corps militaires européens permanents pourraient être amenés à évoluer, voire à disparaître à la différence de la BFA dont l'existence est pérennisée via cet accord.

**M. Christophe Guilloteau.** Une école franco-allemande de pilotage d'hélicoptères existe au Luc. Pourquoi n'a-t-on pas réuni, en un seul « paquet » franco-allemand, cette école et la BFA ?

**M. le rapporteur pour avis.** La BFA comprend seulement des unités d'infanterie, et uniquement des unités opérationnelles. Sa nature est par conséquent très différente de celle de l'école de pilotage d'hélicoptères du Luc.

**M. le président Guy Tessier.** Les deux dispositifs ont le même objectif : faire converger nos deux outils de défense. Néanmoins, les écoles militaires et les unités opérationnelles sont toujours placées sous des commandements distincts.

**M. Jacques Lamblin.** Lors d'une récente cérémonie de commémoration de la Libération en Lorraine, les pouvoirs publics ont invité des militaires allemands de la BFA à participer aux manifestations. On pouvait nourrir des craintes quant à l'accueil que leur réserverait la population, mais il n'en a rien été : cet accueil a été chaleureux, ce qui est de bon augure pour la coopération militaire franco-allemande.

Les effectifs de la BFA vont être renforcés du point de vue quantitatif, mais qu'en est-il du point de vue qualitatif ?

**M. le rapporteur pour avis.** La réaction de la population est un signe encourageant pour la coopération militaire franco-allemande. Car certaines difficultés perdurent, ainsi les militaires allemands ne souhaitent pas exercer du gardiennage de bâtiment sur notre territoire, par crainte de raviver de douloureux souvenirs.

Concernant la composition de la brigade, rien n'empêche des changements qualitatifs. J'ai mentionné plusieurs adaptations depuis sa création en 1989 et l'accord ouvre la voie à d'autres évolutions. Jusqu'à présent la BFA a principalement été employée pour des missions de maintien de la paix plutôt que dans des combats, mais cela pourrait changer.

**M. Philippe Folliot.** Nous sommes nombreux à espérer que la BFA puisse constituer le noyau dur d'une défense européenne. Quelle est la langue de travail de la BFA ?

**M. le rapporteur pour avis.** En 1989, la France disposait encore d'un effectif important de troupes stationnées en Allemagne et, de ce fait, habituées à parler en allemand, mais ce n'est plus le cas aujourd'hui. Dans le même temps, l'apprentissage de l'allemand est devenu plus rare dans notre système éducatif, de même pour l'apprentissage du français outre-Rhin. De plus la dimension multinationale de l'OTAN et du Corps européen notamment incite nos officiers supérieurs à échanger en anglais.

Néanmoins, les troupes constituant la BFA restent des troupes nationales, et ce n'est qu'au niveau du commandement que des échanges sont nécessaires entre Français et Allemands.

**M. Gérard Charasse.** Peut-on vraiment penser que cet accord franco-allemand constitue une grande avancée vers une organisation militaire européenne plus large et plus intégrée ?

**M. le rapporteur pour avis.** La mise en place d'une organisation militaire européenne est un processus qui va demander du temps. Le présent accord constitue une première étape. Le Corps européen, composé de l'Allemagne, de la Belgique, de l'Espagne et du Luxembourg en est la preuve puisque qu'il continue de s'élargir et devrait bientôt accueillir en son sein la Pologne.

**M. Pierre Forgues.** Dans quelle langue les soldats français et allemands communiquent-ils entre eux ? S'il n'y a pas de cohabitation étroite entre les soldats des deux armées, le caractère franco-allemand de la brigade reste virtuel, par conséquent l'existence d'un tel corps n'a que peu d'intérêt. Dès lors que les soldats sont appelés à servir ensemble, pourquoi ne pas leur dispenser une formation linguistique adaptée ?

**M. le président Guy Tessier.** La BFA n'est pas la Légion étrangère. En son sein, les unités des deux armées manœuvrent ensemble, mais la plupart de ces unités ne sont pas mixtes, elles restent nationales et travaillent donc au quotidien soit en allemand pour les unités de la Bundeswehr soit en français en ce qui concerne nos régiments.

**M. Francis Hillmeyer.** J'ai pu observer qu'à la caserne de Müllheim, en marque de respect mutuel, les Français s'adressaient aux Allemands en allemand, et inversement. En outre, il ne faut pas oublier que les soldats français sont des professionnels alors que les soldats allemands sont encore des appelés.

**M. Daniel Boisserie.** Peut-on avoir des précisions concernant la répartition des charges d'investissement et des charges de fonctionnement ?

**M. le rapporteur pour avis.** Chaque pays prend en charge les dépenses de fonctionnement de ses unités. Elles ne doivent pas être confondues avec les dépenses de garnison. Pour Illkirch-Graffenstaden, la France assure par exemple les coûts de garnison et l'Allemagne ceux du fonctionnement de l'unité.

**M. Jean-Jacques Candelier.** Certains objectifs ont dû être assignés à la BFA au moment de sa création. Ont-ils été atteints ? Cette brigade permet-elle une harmonisation des procédures entre nos deux pays ?

**M. le rapporteur pour avis.** L'objectif de 1989 a été atteint, puisque la BFA est venue conforter la réconciliation entre la France et l'Allemagne. L'engagement de la BFA en Afghanistan entre 2004 et 2005 et au Kosovo actuellement démontre le bon fonctionnement de la BFA.

\*

\*       \*

*Conformément aux conclusions du rapporteur pour avis, la Commission émet un **avis favorable** à l'adoption du projet de loi.*

## **ANNEXE : AUDITIONS DU RAPPORTEUR**

Le rapporteur a successivement entendu :

- pour la Cour des comptes : M. Bruno Rémond, conseiller-maître et M. Tristan d'Albis, rapporteur extérieur ;
- pour le ministère de la défense : M. Fabrice Leggeri, sous-directeur du droit international et droit européen de la direction des affaires juridiques, M. Yann Moulinier, adjoint au chef du bureau du droit international public général, M. Mohamed Tabit, conseiller parlementaire du ministre de la défense et Mme Marine Choley, conseillère technique en charge des relations avec le Parlement du ministre de la défense.