

L'Agence européenne de l'armement : le temps suspendu

Le projet de création d'une Agence européenne de l'armement est ancien. Dès 1991, il y est fait explicitement référence en annexe du Traité de Maastricht. Cependant, la volonté des Etats producteurs d'armement de préserver leur autonomie de décision dans un domaine jugé particulièrement stratégique et sensible n'a jamais permis de lui donner corps. La coopération européenne dans le domaine de l'armement s'est essentiellement exprimée sur le mode de l'intergouvernemental, les Etats bloquant toutes vellétés d'action des institutions communautaires, et plus particulièrement de la Commission européenne. Jusqu'à présent, la coopération armement s'est vue donner pour cadre des forums de discussion sans capacité de décision du type GAEO¹, ou des structures ad hoc destinées à organiser la demande et à harmoniser les réglementations nationales mais limitées au noyau dur des Etats producteurs, telles que l'OCCAR² et la LoI³.

C'est au cours des années 2002 et 2003, dans le contexte de la rédaction du projet de constitution pour l'Europe que les questions armement, et avec elles, le projet d'Agence, réapparaissent au premier plan dans les débats sur l'avenir de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Plusieurs facteurs expliquent ce retour sur le devant de la scène, plus de dix après les premières déclarations politiques sur la nécessité de créer une Agence européenne de l'armement: la volonté des 15, et aujourd'hui des 25, de renforcer la PESD en la dotant de capacités crédibles, l'exigence d'interopérabilité des équipements nationaux, et la création d'un environnement favorable au développement des activités des groupes industriels de défense européens.

1. Petite chronique d'une création si longtemps annoncée.

Ainsi, dans le cadre des travaux de la Convention européenne, trois déclarations bilatérales, franco-allemande (21 novembre 2002), franco-britannique (4 février 2003), anglo-italienne (21 février 2003), se prononcent-elles en faveur de l'édification d'une politique commune d'acquisition et de production d'armement, et de la création d'une Agence intergouvernementale de l'armement. Il s'agirait de réunir au sein d'une seule et même structure l'ensemble des fonctions liées aux capacités et à l'armement, de la recherche à l'acquisition d'équipements. Le projet d'Agence fait dès lors l'objet d'un développement à part entière dans le chapitre III du rapport du groupe Défense de la Convention et dans l'article III.212 du projet de Traité. Parallèlement, lors des Conseils européens de Bruxelles (20-21 mars 2003) et de Thessalonique (19-20 juin 2003), les Chefs d'Etat et de gouvernement des Quinze entérinent le principe de sa création. Le Conseil européen charge ainsi les instances compétentes du Conseil de prendre les mesures nécessaires en vue de créer dans le courant de l'année 2004 une "*Agence intergouvernementale dans le domaine du développement des capacités de défense, de la recherche, des acquisitions et de l'armement*"⁴.

Dans ce contexte, le Conseil lance une dynamique de réflexions sur les missions de l'Agence et sur son organisation. Le 4 septembre 2003, sous l'impulsion de la présidence italienne de

¹ Groupe armement de l'Europe occidentale

² Organisation conjointe de coopération en matière d'armement

³ Letter of Intent.

⁴ Conseil Européen de Thessalonique, Conclusions de la Présidence, article 65

l'UE, le Comité des représentants permanents⁵ (COREPER) créé un groupe ad hoc composé de représentants des Etats membres et de la Commission européenne, avec pour objectif de préparer un projet de texte jetant les bases de l'Agence. Deux mois plus tard, ses travaux aboutissent à un rapport, approuvé le 12 novembre 2003 par le COREPER, puis le 17 novembre 2003 par le Conseil Affaires générales et relations extérieures⁶ (CAGRE). Par une décision conjointe des vingt-cinq ministres européens de la Défense et des Affaires étrangères, la création de l'Agence est votée. Elle devra être mise en place dans le courant de l'année 2004⁷. Si l'échec de la CIG a pour conséquence le gel du mécanisme de coopérations structurées et de la clause de défense mutuelle, l'Agence n'est pas remise en cause étant le fruit d'une décision intergouvernementale.

2. Une base de départ, ambitieuse sur le papier...

Le rapport du groupe Ad hoc, entériné par les 25, esquisse les contours de la future Agence. Sur le papier, le projet apparaît particulièrement ambitieux.

- ***Trois impératifs***

A la lecture du texte, trois impératifs ressortent très clairement. D'une part, l'Agence est ouverte à la participation de l'ensemble des Etats membres de l'UE, c'est-à-dire des 25. D'autre part, placée sous l'autorité du Conseil (CAGRE), l'Agence assiste les Etats membres. Elle ne porte pas atteinte à leurs compétences en matière de défense. Enfin, la Commission européenne est pleinement associée aux travaux de l'Agence. Ce dernier impératif représente une rupture avec les pratiques passées.

- ***Quatre objectifs***

L'Agence se voit assigner quatre objectifs. Le premier concerne le développement des capacités de défense dans le domaine de la gestion des crises. Il s'agit de déterminer les besoins futurs de l'UE en termes de capacités de défense (forces et équipements), d'évaluer les engagements pris par les États membres, de coordonner l'harmonisation des besoins militaires, de proposer des actions de collaboration dans le domaine opérationnel et de fournir des avis sur les priorités financières pour le développement et l'acquisition de capacités. Le second objectif renvoie à l'amélioration de la coopération européenne dans le domaine de l'armement, et ce par le lancement de projets multilatéraux et par la coordination des programmes existants. Il vise avant tout à favoriser une passation des marchés rationnelle et présentant un bon rapport coûts-efficacité. Le troisième objectif a trait au renforcement de la Base industrielle et technologique européenne (BITD), par la création d'un marché européen des équipements de défense et l'harmonisation des règles et réglementations qui influent sur ce marché. Enfin, le quatrième objectif fixé à l'Agence est relatif au soutien des activités de recherche. Le lancement d'études de R&T et la coordination et la planification des activités de recherche conjointes devra permettre de satisfaire les besoins futurs de capacités en matière de défense et de sécurité et de renforcer la BITD.

- ***Responsabilités et organisation***

Selon le texte du groupe Ad hoc, le COREPER, le COPS et les instances compétentes du Conseil, préparent et élaborent les décisions concernant l'Agence. Elles seront adoptées par le Conseil (CAGRE) dans sa formation des ministres de la Défense. Ces derniers sont ainsi responsables de l'Agence. Sa structure comprend un "comité de direction", un "chef de

⁵ Le COREPER aide et prépare les décisions du Conseil.

⁶ Rapport du Groupe Ad hoc, Conclusions du CAGRE, 17 novembre 2003, annexe.

⁷ Conclusions du CAGRE, 17 novembre 2003, §24.

l'Agence", un directeur et du personnel. Le comité de direction est composé de représentants des États membres de l'UE participants et d'un représentant de la Commission. Il se réunit au niveau des ministres de la Défense ou de leurs représentants. Il détermine les activités de l'Agence et approuve le programme de travail et le budget. Le Secrétaire général/Haut Représentant PESC (SG/HR) est le "chef de l'Agence". Responsable de la réalisation des objectifs de l'Agence, ainsi que de son organisation générale et de son fonctionnement, il préside les réunions du comité de direction et lui recommande le directeur. Ce dernier est quant à lui chargé de l'ensemble des tâches d'organisation et d'administration. Pour ce faire, il s'appuie sur un personnel composé d'agents permanents de l'UE et le cas échéant d'agents nationaux détachés.

Afin de préparer les aspects institutionnels, juridiques et financiers relatifs aux fonctions et aux tâches de base de l'Agence, le CAGRE a approuvé le 17 novembre 2003, en sus du rapport du groupe ad hoc, la création d'une "équipe chargée de préparer la mise en place de l'agence" (AET) placée sous l'autorité du SG/HR. Le mandat de l'AET prévoit que les textes constitutifs définitifs devront être présentés au vote des Chefs d'Etat et de gouvernement lors du Conseil européen de juin 2004. Sa mission prendra fin au plus tard le 31 décembre 2004 quand l'Agence commencera à fonctionner.

3. Des Etats arc-boutés sur leurs prérogatives

La nomination du responsable de l'AET a fait l'objet de nombreuses tractations entre Londres et Paris. Fin janvier 2004, un accord entre les deux capitales ouvrent la voie à l'établissement par le SG/HR du britannique Nick Witney aux commandes de l'équipe. Composée d'une dizaine d'experts nationaux détachés, originaires des principaux Etats producteurs d'armement (France, Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Espagne, Suède, Pologne, République Tchèque), l'AET se trouve confrontée à la difficile tâche de concrétiser une agence de papier. Et, pour franchir cette étape sans déflorer le projet, de convaincre des Etats, toujours aussi réticents dès qu'il s'agit, dans le domaine de l'armement, de passer des déclarations politiques à l'action proprement dite. Des éléments déterminants pour l'efficacité de la future Agence font l'objet actuellement d'après négociations intergouvernementales.

- ***Divergences sur l'étendue de ses fonctions***

Pour un certain nombre d'Etats, Royaume-Uni en tête, l'Agence doit être toute entière tournée vers le renforcement des capacités militaires européennes. Pour d'autres, comme la France, l'Agence doit répondre aux quatre objectifs fixés. Ainsi, au-delà d'une mission d'assistance des ministères nationaux pour développer et harmoniser les capacités militaires, elle doit pouvoir lancer des programmes et des projets communs et participer à la poursuite de la consolidation du secteur industriel de la défense.

- ***Une autonomie de décision et d'action limitée***

Quelles que soient leurs déclarations d'intentions, les principaux Etats européens producteurs d'armement ne semblent pas prêts à transférer à l'Agence des compétences exercées jusqu'alors par leurs services nationaux d'acquisition. Une délégation de leur pouvoir de décision n'est pas à l'ordre du jour. L'autonomie d'action du directeur de l'Agence devrait être ainsi très limitée, ses décisions étant subordonnées à l'accord unanime des administrations nationales responsables des questions d'armement. Or, ce processus de prise de décision, de type intergouvernemental, a montré toutes ses limites au sein du GAEO.

- ***Quel mode de financement ?***

Les questions relatives aux dispositions financières et budgétaires ne sont pas abordées au sein du rapport du groupe Ad hoc. La manière dont seront financées les dépenses de fonctionnement, et le cas échéant les projets de recherche multilatéraux lancés par l'Agence ne fait toujours pas l'objet d'un consensus. Ces dépenses administratives et opérationnelles seront-elles prises en charge par les Etats membres sur la base d'une contribution volontaire, ou selon une clé de répartition à déterminer (clé du PNB par exemple) ? Les Etats accepteront-ils de s'engager sur le financement de programmes communs ?

- ***Simple structure de coordination ou organisme intégrant l'existant ?***

Les 25 ont convenu que l'Agence devra entretenir des relations de travail étroites avec les structures ad hoc et les forums de coopérations existants dans le domaine de l'armement, au premier rang desquels la LoI, l'OCCAR, le GAEO et sa cellule recherche, l'OAEO⁸, ainsi qu'avec l'OTAN. Dans un premier temps, l'Agence fera office de centre de coordination de ce réseau, puis, dans sa phase pleinement opérationnelle, les règles et procédures négociées au sein de ces structures existantes devront être incorporées voire assimilées par l'Agence. Si un transfert d'activités semble envisagé à court terme concernant le GAEO et sa cellule recherche, l'OAEO, il ne concerne pas pour le moment l'OCCAR et la LoI, créées par quelques Etats en dehors du cadre institutionnel de l'Union européenne.

Ce dernier point soulève la question des « coopérations renforcées ». En effet, dans le cas où un groupe d'Etats envisage de lancer un projet, le Traité de Nice ne permet pas l'utilisation des procédures de coopérations renforcées et/ou structurées dans le domaine de la défense et de l'armement. Dans l'attente d'un vote de la nouvelle Constitution européenne, l'absence de ce mécanisme risque de conduire les Etats à privilégier comme précédemment la mise en œuvre de coopérations ad hoc.

- ***Un rapprochement inévitable avec la Commission européenne.***

Bien qu'étant de nature intergouvernementale, les Etats ont accepté la présence d'un représentant de la Commission européenne comme membre à part entière du comité de direction de l'Agence. Cette décision semble amorcer l'établissement de relations plus constructives entre les Etats et la Commission. En effet, depuis dix ans, la Commission européenne s'est toujours heurtée aux réticences des Etats membres à communautariser le secteur des industries de défense. En mars 2003, la publication de la communication *Vers une politique communautaire en matière d'équipements de défense*⁵⁶ réaffirme les ambitions de la Commission dans le domaine de l'armement. Cette dernière considère que l'industrie de défense se trouve aujourd'hui dans une situation critique en matière de compétitivité car le processus de consolidation reste inachevé, les efforts de R&D insuffisants, et le marché européen réduit et fragmenté. Pour tenter d'y remédier, la Commission a lancé plusieurs initiatives qui devraient aboutir à la fin de l'année 2004.

La question de l'harmonisation des règles de passation des marchés d'armements fait ainsi l'objet de la rédaction d'un "Livre vert sur les acquisitions des équipements de défense". La Direction générale Entreprises a entrepris un "monitoring des industries de défense" afin de renseigner la Commission sur l'évolution des forces et des faiblesses du secteur et sur les enjeux industriels, et ce, par l'intermédiaire de la collecte et de l'analyse de données homogènes au niveau européen sur les chiffres d'affaires, les investissements, la R&D, la santé financière des firmes et l'emploi dans l'industrie de défense européenne. Enfin, la Commission européenne a initié en février 2004 l'action préparatoire dans le domaine de la "recherche sur la sécurité". Cette action se déroule sur la période 2004-2006 et bénéficie d'un budget global de 65 millions d'euros. Elle devrait déboucher en 2007 sur le lancement d'un "programme européen de recherche en matière de sécurité" (PERS), dont le budget minimal

⁸ Organisation de l'armement de l'Europe occidentale.

pourrait atteindre un milliard d'euros. L'objectif est de permettre le financement de projets de recherche relatifs à des applications liées spécifiquement à la sécurité intérieure de l'UE ainsi qu'aux missions en rapport avec la PESC et la PESD. L'ambition de la Commission est ici de supprimer le clivage entre recherche civile et recherche militaire, donc d'insuffler plus de coopération et de cohérence au niveau européen.

Dans ce contexte, le risque est grand d'un doublonnement entre les activités de l'Agence et certaines initiatives communautaires relatives à la création d'un marché européen des biens de défense et au renforcement de la recherche de défense, plus particulièrement si leur développement respectif se fait de manière dissociée. L'efficacité économique appelle ainsi l'établissement d'un cadre homogène.

Si l'année 2004 devrait voir la création d'un embryon d'Agence suite aux réflexions menées par l'AET, il ne s'agit que d'une première étape d'un processus lent et progressif. Il sera en effet difficile de surmonter en l'espace de quelques mois des divergences qui opposent depuis de nombreuses années certains grands Etats européens producteurs d'armement ainsi que certains pays ne disposant pas de capacités industrielles mais désireux de préserver la liberté de leurs approvisionnements.