

**« L'AGENCE EUROPEENNE D'ARMEMENT :
L'IMPULSION DECISIVE POUR L'EUROPE DE L'ARMEMENT »**

CEDRIC PAULIN

publié dans *l'ena hors les murs*, mai 2004, n° 341, pp. 2-4.

Les ministres de la Défense et des Affaires étrangères de l'Union européenne ont montré en 2003 leur volonté de créer une « Agence dans le domaine du développement des capacités de défense, de la recherche, des acquisitions et de l'armement » : celle-ci se met graduellement en place depuis le début de l'année 2004. Destinée à soutenir la PESD, cette Agence se comprend aussi par les limites et les lacunes des actuelles instances de coopération européenne en matière d'armement (*partie I*). La convergence de vue des acteurs européens sur la nécessité d'une Agence, exprimée à l'occasion du Conseil européen de Thessalonique en juin 2003 et lors des travaux de la Convention européenne, a donc permis le lancement du projet et la définition d'objectifs généraux (*partie II*). La réalité de cette Agence apparaît alors progressivement à travers son organisation hiérarchique, son recrutement et son financement (*partie III*).

I- Objectifs et limites de l'actuelle coopération européenne en matière d'armement

Sur le plan politique et militaire, l'un des objectifs de la coopération européenne est la constitution d'une Force de Réaction Rapide, réalisant ainsi l'« objectif global » du Conseil européen d'Helsinki de décembre 1999 (60 000 hommes déployables en 60 jours, pour une année, et les matériels y afférents). La coopération est par ailleurs la voie choisie pour pallier la contraction des ressources budgétaires nationales. Ainsi, d'un point de vue économique, les économies d'échelle et la spécialisation technologique et capacitaire au niveau européen permettraient de diminuer les coûts d'acquisition de 9 % à 17 % selon différents scénarii coopératifs¹.

Le projet d'Agence a toujours été une constante de la coopération européenne en matière d'armement. Inscrit dans le Traité de Maastricht de 1992, le projet a été placé sous la responsabilité de l'UEO². Cependant, l'absence de volonté politique a fait avorter le projet. L'OCCAR (Organisme conjoint de coopération en matière d'armement), lancé en 1996 par une initiative franco-allemande, apparaît alors jusqu'en 2002-2003 comme l'embryon d'une agence européenne d'armement, tout en étant hors des institutions de l'Union. Il reste toutefois un club restreint de coopération entre la France, l'Allemagne, la Grande-Bretagne, l'Italie, la Belgique depuis mai 2003 et prochainement l'Espagne³.

La coopération actuelle, sous la forme des organismes précédents et par divers accords (notamment l'accord-cadre issu de la *Letter of Intent*⁴), a par conséquent atteint ses limites structurelles. La dispersion de la demande persiste et n'a pas supprimé la redondance des coûts

¹ Keith Hartley, « The Common European Security and Defense Policy : An Economic Perspective », 2001, p. 4.

² Avec le GAEO (Groupe armement de l'Europe occidentale) créé en 1992, puis l'OAE0 (Organisation armement de l'Europe occidentale) créée en 1996.

³ <http://www.occar-ea.org/>.

⁴ *Lettre d'intention sur l'accompagnement des restructurations industrielles dans le domaine de la défense*, signée en 1998 entre les six principaux pays européens producteurs d'armement (France, Allemagne, Espagne, Royaume-Uni, Suède, Italie), et qui débouche sur un accord-cadre en juillet 2000.

bureaucratiques⁵. L'offre industrielle d'armement s'est, elle, restructurée au niveau européen, et les industriels attendent désormais une rationalisation institutionnelle pour améliorer leur consolidation⁶. Enfin, la Commission européenne a montré en 2003 sa volonté de prendre part au débat sur la création d'un marché européen des équipements de défense et a prévu pour 2004 diverses initiatives sur ce sujet⁷.

Face à ces interpellations mais aussi face à l'élargissement simultané de l'UE et de l'OTAN, les gouvernements européens ont donc choisi de relancer le projet d'Agence d'armement. « *La raison d'être de la politique étrangère et de sécurité commune et de la politique en matière de sécurité et de défense est qu'en agissant ensemble, nous sommes plus forts. Ces dernières années, nous avons créé un certain nombre d'instruments différents, dont chacun possède sa structure et sa justification propres. L'enjeu, aujourd'hui, consiste à regrouper les différents instruments et moyens* »⁸.

II- Objectifs de la future Agence et équipe chargée de sa mise en place

Ce nouveau départ a été annoncé dans les déclarations bilatérales franco-allemande de novembre 2002 et franco-britannique de février 2003 qui portaient sur la question d'ensemble de la défense européenne⁹ : ces trois pays sont les nations pilotes du projet, rejoints ensuite par les autres pays de l'Union. A la demande des gouvernements, une « *Agence européenne d'armement et de recherche stratégique* » a été inscrite dans le projet constitutionnel¹⁰. Cependant, surtout, le Conseil européen de Thessalonique des 19 et 20 juin 2003 est devenu le cadre essentiel de ce projet d'Agence inter-gouvernementale et ouverte à tous les pays membres de l'Union européenne. (Cela a ainsi permis de ne pas préjuger d'une éventuelle Constitution ni de l'élargissement de la « coopération renforcée » à la défense, même si l'Agence n'y trouverait qu'avantages). Dans la logique de Thessalonique, le 17 novembre 2003, le Conseil « Relations extérieures » adopte donc le *Rapport concernant l'agence dans le domaine du développement des capacités de défense, de la recherche, des acquisitions et de l'armement*, et institue une équipe chargée de la mise en place de l'Agence¹¹.

Les objectifs de l'Agence, définis par ce rapport fondateur, sont le développement des capacités de défense pour la gestion des crises, l'amélioration de la coopération européenne multilatérale, le renforcement de la base industrielle et technologique de défense, et enfin le développement de la recherche en matière de défense. Concrètement, il s'agit de coordonner les achats, d'éviter les duplications et d'assurer l'interopérabilité des matériels afin d'atteindre les capacités militaires définies à Helsinki. Au-delà, la création d'un marché européen des équipements de défense, concurrentiel sur le plan international, constitue l'enjeu global de l'Agence : c'est notamment sur ce point et sur les programmes de recherche que l'Agence et la Commission européenne devraient se rencontrer. Ces objectifs s'étirent donc d'une coopération minimale à une intégration totale.

⁵ A la redondance des niveaux nationaux s'ajoute désormais celle des divers organismes et accords.

⁶ Philippe Camus, Rainer Hertrich, Denis Ranque et Mike Turner, « Défense européenne : il est grand temps d'agir ! », *Le Monde*, 29 avril 2003.

⁷ Commission européenne, *Défense européenne – Questions liées à l'industrie et au marché. Vers une politique de l'Union européenne en matière d'équipements de défense*, COM(2003) 113 final, Bruxelles, 11 mars 2003, 21 p.

⁸ *Une Europe sûre dans un monde meilleur. Stratégie européenne de sécurité*, Bruxelles, 12 décembre 2003, p. 13.

⁹ Dominique de Villepin et Joschka Fischer, *Propositions conjointes*, Prague, 21 novembre 2002, et *Déclaration sur le renforcement de la coopération européenne en matière de sécurité et de défense*, sommet franco-britannique, Le Touquet, 4 février 2003.

¹⁰ Valéry Giscard d'Estaing, *Une Constitution pour l'Europe*, Paris, Albin Michel, 2003, articles I-40 et III-212.

¹¹ 2541^{ème} session du Conseil « Relations extérieures », 14500/03 (321), Bruxelles, 17 novembre 2003, p. 11.

Le Secrétaire général/Haut représentant pour la PESC, Javier Solana, préside les travaux de l'« équipe de mise en place », et a nommé, le 28 janvier 2004, le britannique Nick Witney à la tête de cette *Agency Establishment Team* de douze personnes, aujourd'hui localisée à Bruxelles¹². Cette équipe est composée d'experts nationaux détachés par les Etats de l'UE et de fonctionnaires des institutions européennes, dont la Commission européenne. Son mandat comporte la définition des aspects financiers, juridiques, logistiques et administratifs de la future Agence, ainsi que « l'ébauche d'un premier programme opérationnel » et la constitution d'un calendrier de mise en œuvre, cela à partir du rapport du Conseil. Après la négociation entre les Etats sur le projet finalisé d'Agence, le mandat de l'équipe s'achèvera à l'institution de l'Agence par une « action commune », au maximum à la fin 2004.

Suivra une phase dite « initiale » qui aboutira à la mise en œuvre des propositions de l'équipe de lancement en ce qui concerne les relations de l'Agence avec les différents accords, organismes et forums préexistants¹³, avec la Commission européenne et avec les instances et initiatives du Conseil¹⁴. Enfin, l'Agence entrera dans sa phase dite « opérationnelle » lorsqu'elle reliera totalement les scénarios d'emploi des forces et l'analyse des besoins à l'acquisition et au développement des capacités, dans des projets de R&T, de coopération et de gestion de programmes et dans la mise en œuvre de réglementations relatives à la base industrielle et technologique de défense. La création de l'Agence sera donc progressive et sa réussite véritable ne s'observera que dans quelques années.

III- Périmètre hiérarchique, administratif et financier de la future Agence

Ouverte à tous les pays de l'Union européenne, le périmètre administratif et financier de l'Agence n'est pas encore clairement connu : des divergences persistent entre l'Allemagne, le Royaume-Uni et la France sur l'amplitude des missions et des moyens de l'Agence. Néanmoins, outre l'agenda précédemment décrit, le Conseil « Relations extérieures » de novembre 2003 a tout de même défini les structures générales de l'Agence.

Le « comité directeur », composé des ministres de la Défense des Etats participants ou de leurs représentants et d'un représentant de la Commission européenne, constitue l'« organe directeur de l'Agence ». Il est présidé par le « chef de l'Agence », le Secrétaire général et Haut Représentant pour la PESC. Le « chef de l'Agence » est responsable de la réalisation des objectifs de l'Agence devant le Conseil « Affaires générales et Relations extérieures » en formation des ministres de la Défense. En outre, le « comité directeur » comprend le président du Comité militaire de l'UE, le directeur national d'armement du pays exerçant la présidence de l'UE et le « directeur de l'Agence ». Ce dernier, nommé par le « comité directeur », est chargé du fonctionnement permanent de l'Agence et de la gestion du personnel. Le chef de l'équipe de mise en place de l'Agence, Nick Witney, devrait être ce premier « directeur de l'Agence », auquel succèdera probablement un Français d'ici trois ans, c'est-à-dire à mi-mandat.

¹² Nick Witney est responsable de la politique de sécurité internationale au ministère de la Défense britannique et était en concurrence avec le français Laurent Giovachini, directeur de la coopération et des affaires industrielles à la DGA. Sa nomination est à mettre en relation avec celle du général français Jean-Claude Perruche à la tête de l'EMUE.

¹³ GAEO/OAEO, OCCAR et *LoI*, chacun ayant des spécificités et compétences intéressant l'Agence.

¹⁴ « Objectif global » d'Helsinki, Comité militaire de l'Union européenne, Plan d'Action Européen des Capacités et Mécanisme de Développement des Capacités.

L'Agence, devant être dotée de la personnalité juridique, recrutera principalement ses agents dans le cadre de contrats à durée déterminée parmi les ressortissants des Etats participants. Elle pourra faire appel ponctuellement à des fonctionnaires de l'Union et à des experts nationaux détachés. Ce recrutement est potentiellement ouvert à des personnels du secteur privé¹⁵. Pour mémoire, l'OCCAR emploie 200 personnes (dont une cinquantaine de Français) et la NAMSA (agence d'acquisition de l'OTAN) 950 personnes. Une Agence de coordination des organismes, accords et initiatives préexistants (c'est-à-dire répondant *ad minima* aux objectifs fondateurs) peut cependant fonctionner avec moins de personnels qu'à l'OCCAR.

Le Conseil « Relations extérieures » n'a pas donné de cadre général de réflexion à l'équipe de mise en place de l'Agence au sujet de son financement : de fait, cette question a été abordée tardivement. Si, dans un premier temps, pour l'équipe de mise en place et la phase initiale, le financement provient du budget du secrétariat du Conseil, il pourrait ensuite être assuré selon les principes de l'OCCAR : un budget administratif alimenté par les Etats membres selon une répartition proportionnelle aux droits de vote et un budget de divisions de programme selon la participation de chaque Etat aux programmes en question. En 2004, pour la France, la contribution française au budget administratif prévisionnel est de 2 millions d'euros (soit 22,22 % en termes de droits de vote), et celle au budget de programmes prévisionnel de 557 millions d'euros. Au total, pour cinq pays et six programmes, le budget achat de l'OCCAR se monte à environ 1 500 millions d'euros (prévision pour 2004). Toutefois, au-delà de cette comparaison avec l'OCCAR, le financement de l'Agence est encore largement une question en débat, tant sur les modalités que sur l'enveloppe financière elle-même.

La Commission européenne et les entreprises privées pourraient être amenées à participer au financement de certains programmes de R&D. Les industriels européens le rappellent régulièrement : la création de l'Agence ne palliera pas en soi les coupes budgétaires nationales en matière de défense et de recherche et sa réussite passe, selon eux, par une hausse des budgets de défense. Cependant, les déclarations du début de l'année 2004 émanant des agences nationales d'armement, notamment britanniques et allemandes, semblent vouloir modérer les attentes des industriels¹⁶.

L'engagement du projet d'Agence européenne d'armement est suffisamment avancé pour qu'il puisse être qualifié de véritable nouvelle étape dans l'Europe de la défense. Si le travail en cours correspond à la mise en œuvre des décisions du Conseil « Relations extérieures », chaque point évoqué ici continue toutefois de faire l'objet de forts débats et parfois de divergences. En outre, certaines compétences majeures sont restées absentes de la réflexion, comme la politique d'exportation et les centres d'essai. Le financement, après le choix du « chef de l'équipe » / « directeur de l'Agence », sera la prochaine étape problématique : il traduira en effet la fonction et la portée réelles que chaque Etat entend donner à l'Agence, c'est-à-dire leur plus ou moins grande acceptation de transferts de compétences stratégiques à un niveau supra-national. Le dépassement du strict cadre intergouvernemental et l'inscription de l'Agence dans la Constitution européenne devraient enfin contribuer à l'élaboration d'une politique européenne d'armement, fondement essentiel d'une véritable politique européenne de sécurité et de défense.

¹⁵ Certains y voyant là la possibilité d'une plus grande efficacité de l'Agence (Burkard Schmitt, « L'Union européenne et l'armement. Quelle agence dans quel marché ? », *Les Cahiers de Chaillot*, n° 63, août 2003, p. 61).

¹⁶ Brooks Tigner, « EU's Acquisition Central ? Agency Would Coordinate Arms Buys », *Defense News*, 2 février 2004.