



## THE ROBERT SCHUMAN CENTRE

RENÉ FOCH

Pour une défense de l'Europe  
La création d'une véritable  
Agence Européenne  
de l'Armement

POLICY  
PAPER

96/1

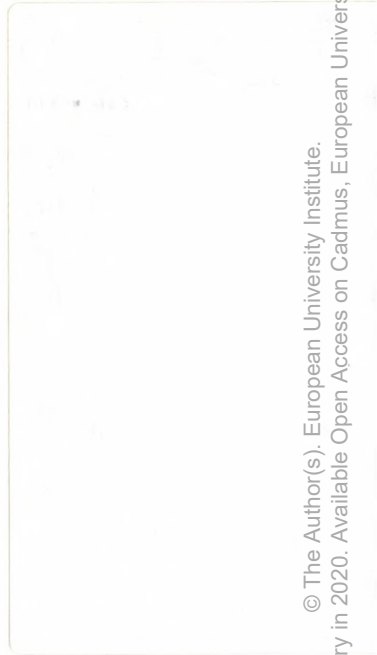
EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE

P  
20  
UR

EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE



3 0001 0026 5664 5



# Policy Paper

1



WP 320  
EUR



□ **The Robert Schuman Centre's Policy Papers Series** □

The Robert Schuman Centre's new *Policy Paper* Series adds a further dimension to its existing publications which include the Jean Monnet Chair Papers and the Robert Schuman Centre's Working Papers.

This new series aims to disseminate the views of a person or a group on a particular policy matter, specifically in the field of European integration.

The European University Institute and the Robert Schuman Centre are not responsible for the proposals and opinions expressed by the author(s).

The aim of the Robert Schuman Centre is to contribute to the public debate by offering views and opinions on matters of general interest.





□ The Robert Schuman Centre's Policy Papers □

Pour une défense de l'Europe  
La création d'une véritable  
Agence Européenne de l'Armement

Étude coordonnée et réalisée par  
René Foch

1996

ROBERT SCHUMAN CENTRE  
EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE

All rights reserved.  
No parts of this paper may be reproduced in any form  
without permission of the author

© René Foch  
Printed in Italy in December 1996  
European University Institute  
Badia Fiesolana  
I- 50016 San Domenico (FI)  
Italy

## Table des matières

|  |    |
|--|----|
| Les données politiques   | 7  |
| Les données économiques  | 9  |
| Synergie civile-militaire  | 11 |
| Coopérations intra-européennes   | 14 |
| L'AGENCE EUROPÉENNE DE L'ARMEMENT  | 16 |
| Les institutions   | 19 |
| Acheter ou produire  | 23 |
| Une politique commune d'exportation  | 27 |
| L'Agence dans l'environnement international  | 28 |
| Mise en place  | 29 |
| <br>ANNEXE 1   |    |
| Déclaration politique franco-allemande<br>relative à la rationalisation de la<br>coopération franco-allemande<br>en matière d'armement | 31 |
| <br>ANNEXE 2   |    |
| Avant-projet de traité tendant à la création<br>d'une Agence Européenne d'Armement   | 33 |



## □ Les données politiques

Par deux fois le processus d'intégration européenne a abordé les questions de défense et donc d'armements. La première fois avec le projet de Communauté Européenne de Défense signé en 1952 qui visait à créer dans le secteur de la défense, à côté de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, des institutions analogues, compatibles avec celle-ci. Ce projet aurait créé ce pilier européen de l'Alliance Atlantique dont on cherche encore la recette. Comme l'on sait, il fut enterré par l'Assemblée Nationale française le 30 août 1954.

L'on revint donc à l'approche économique avec la signature en 1957 du traité instituant une Communauté Économique Européenne.

Une deuxième fois, on essaya d'étendre l'intégration européenne au secteur de la défense cette fois-ci par la méthode intergouvernementale. Ce fut la proposition du général de Gaulle d'organiser une coopération régulière « dans le domaine politique, dans le domaine économique, dans le domaine culturel et dans celui de la défense ». Cette proposition devait mener à ce que l'on appela le Plan Fouchet du nom du négociateur français, plan qui échoua finalement le 17 avril 1962.

La voie classique d'une union confédérale qui commence par mettre en commun, entre ses membres, politique étrangère et défense s'avérait une impasse car devant la menace soviétique, l'Alliance Atlantique pilotée par Washington tenait lieu pour la plupart des pays européens de politique étrangère et de sécurité commune.

On se rabatit donc sur l'approche économique comme le prévoyait le traité de Rome et ultérieurement l'Acte Unique. Cette politique connut d'éclatants succès et attira plusieurs pays désireux de participer à un marché unique mais pas nécessairement à une politique étrangère commune et moins encore à une politique de sécurité commune.



Pourtant, le traité de Maastricht en affirme l'ambition avec son deuxième pilier consacré à la mise sur pied d'une Politique Étrangère et de Sécurité Commune : PESC. Il représente une troisième tentative pour étendre le processus d'intégration européenne aux secteurs de la politique étrangère et de la défense.

Avec la disparition de la menace soviétique le monde a cessé d'être bipolaire et face à un monde multipolaire l'Europe est obligée de définir sa politique. Il ne s'agit plus en effet de faire face à une menace massive que seule la puissance américaine permettait d'équilibrer. Il s'agit pour l'Europe de contenir et si possible de prévenir les crises qui apparaissent à sa périphérie. Dans la mesure où ces crises affectent ses intérêts et non ceux des États-Unis, l'Europe ne peut plus compter sur l'intervention automatique des États-Unis.

Les conditions pour cette troisième tentative apparaissent donc plus favorables que pour les deux précédentes. Pourtant jusqu'à présent les résultats ont été décevants. Certes la création progressive d'intérêts communs a permis de mettre sur pied dans le cadre de la CEE une politique commerciale commune dont les institutions ont démontré leur efficacité comme on l'a vu avec la conclusion heureuse de l'Uruguay Round par exemple. L'utilisation en temps réel de la puissance économique constitue en effet un pan essentiel de toute politique étrangère. Le chancelier Kohl en a fait la démonstration dans les négociations qui ont mené au départ des forces soviétiques. Mais ce n'est là qu'un élément de toute politique étrangère : la possession et l'usage éventuel de la force militaire constituent l'indispensable complément de toute diplomatie sérieuse.

L'affaire yougoslave est venue nous le rappeler et il convient d'en tirer les leçons. Face à ce problème, pendant trois ans, les Européens ont été séparés non par des intérêts différents mais par des analyses différentes inspirées de données historiques dépassées. Conscients de l'insuffisance de la formule de la Troïka, ils ont, en quelque sorte, nommé un Monsieur PESC par anticipation avec un mandat limité à la Yougoslavie : Lord Carrington puis David Owen, maintenant Karl Bildt. Le moins qu'on puisse dire est que l'expérience n'est guère concluante.

En désespoir de cause les Européens sont arrivés à l'idée que dans l'immédiat pour arrêter l'effusion de sang en Bosnie il fallait d'abord séparer les combattants. Mais c'est seulement lorsque les Américains se sont ralliés à ce point de vue et que le NATO a déployé une force d'interposition que les hostilités ont pris fin.

L'exemple est à méditer. Dans le passé les institutions européennes se sont développées progressivement dans le cadre de traités-programmes. Ce serait une illusion de penser que l'on va développer une Politique Étrangère et de Sécurité au prix de quelques modifications au deuxième pilier du traité de Maastricht. Si celle-ci doit se concrétiser, ce sera du fait d'un certain nombre de pays membres

qui décideront de réagir en commun à un défi, un *challenge* au sens où Toynbee utilise ce concept. Si la nature de ce défi implique une action militaire, il y faudra des hommes, des états-majors, des équipements. De quels moyens militaires les Européens disposent-ils ?

- Les hommes sont là dans les forces armées des différents pays européens ;
- Les états-majors intégrés existent dans le cadre de l'OTAN.

La plupart des pays ne sont pas disposés à créer des états-majors purement européens qui feraient double emploi. D'où l'idée que dans certaines conditions à définir, les états-majors de l'OTAN pourraient fonctionner pour le compte de l'UEO ou de tel autre groupement européen au cas où le gouvernement américain ne serait pas prêt à participer à une opération donnée. C'est le concept des groupes de forces interarmées multinationales (GFIM), en Anglais CJTF (*combined joint task forces*) dont le principe a été posé dans le communiqué de l'OTAN lors de sa réunion en janvier 1994 à Bruxelles. Les modalités pratiques doivent encore être précisées.

Il en est tout autrement du domaine des armements. La guerre dans l'ex-Yougoslavie, après la guerre du Golfe a montré la nécessité de certains équipements dont dispose l'armée américaine mais dont ne disposent pas les armées européennes : satellites de détection, de nuit comme de jour, bombardiers furtifs, missiles air-sol de type Tomahawk, moyens logistiques divers.

Le général allemand Klaus Naumann, qui préside le Comité militaire de l'OTAN, note par exemple dans un interview que l'IFOR utilise 48 canaux de communication par satellite dont 46 appartiennent aux États-Unis. Dans le court terme, il est possible que les Américains continuent d'assurer un appui aérien impliquant l'utilisation de ces différentes armes dont les armées européennes sont actuellement dépourvues. Mais à long terme, il est indispensable que les pays européens se dotent de leur propre matériel. Les industries européennes d'armement sont-elles à même de le fabriquer ?

## □ Les données économiques

Le PIB européen est au moins équivalent à celui des États-Unis mais avec quelques 50 milliards d'écus par an la production annuelle d'équipements militaires dans l'Union Européenne représente moins de la moitié de la production d'équipements militaires américains. Les industriels américains travaillent pour un marché unique constitué par le budget du Pentagone. Les industriels européens travaillent pour 15 budgets dont la somme est inférieure à la moitié du budget américain mais le morcellement des marchés européens signifie que le volume global des productions européennes est loin de représenter la moitié



de la production américaine ou d'avoir la même efficacité, compte tenu de son hétérogénéité.

Pour l'essentiel les principaux producteurs européens travaillent pour leurs marchés nationaux : la France avec un secteur militaire réalisant un chiffre d'affaires de 15 milliards d'écus, l'Angleterre avec un chiffre d'affaires de 14 milliards d'écus n'importent que 5 % de leurs besoins, l'Allemagne avec 8 milliards d'écus n'importe que 15 % de ses besoins. Les exportations vers d'autres pays de l'Union Européenne ne représentent que 5 % de la production. Cette structure morcelée explique qu'il existe 4 producteurs de chars en Europe contre 1 aux États-Unis et 7 producteurs de sous-marins en Europe contre 1 aux États-Unis.

Le commerce des armements entre les États-Unis et l'Europe qui, d'après une formule lancée dans le cadre de l'OTAN, devait être un *two-way traffic* se traduit en fait par des exportations américaines vers l'Europe 10 à 15 fois supérieures aux exportations européennes vers les États-Unis. Les pays européens qui produisent peu ou pas d'armements se fournissent pour l'essentiel aux États-Unis. Les producteurs américains, en effet, disposant d'un marché intérieur 7 fois supérieur au plus important marché national européen, produisent des séries plus longues et sont donc plus compétitifs sur les marchés des pays européens non producteurs et sur les marchés tiers : les exportations américaines sur les marchés tiers représentent le double des exportations européennes.

La diminution des crédits de la défense aux États-Unis à l'intérieur d'un marché unique a entraîné des restructurations radicales comme la fusion Lockheed-Martin-Loral qui va donner naissance à un géant de l'aéronautique pesant 30 milliards de dollars de chiffre d'affaires. Ce n'est que la plus spectaculaire.

« Suite à un certain nombre de fusions la taille moyenne des dix plus grandes entreprises américaines dans le domaine de la défense mesurée en ventes d'armes est deux fois plus grande que celle des dix plus grandes entreprises de ce type dans l'Union Européenne »<sup>1</sup>.

Ces firmes soutenues par le gouvernement américain au niveau le plus élevé et bénéficiant en outre d'un dollar sous-évalué constituent de redoutables compétiteurs pour des industriels européens qui peuvent de moins en moins abaisser leurs coûts en allongeant les séries.

Les budgets à la baisse, les coûts à la hausse avec le perfectionnement des armes modernes, chaque pays voit diminuer le

1 Communication de la Commission de la CEE : COM (96) 10. *Les défis auxquels sont confrontées les industries européennes liées à la défense.*

nombre des matériels qu'il peut acheter pour ses forces armées. C'est ce qu'on a appelé le désarmement structurel. Mais il convient de prendre en compte une autre donnée. Comme le note la communication de la Commission plus haut mentionnée :

« De plus en plus de technologies, de composants et de services liés à la défense ont des applications tant civiles que militaires. Du fait de cette évolution il est devenu de plus en plus difficile de définir les limites des activités industrielles liées à la défense et pratiquement impossible d'isoler l'industrie de défense du secteur civil ».

### □ Synergie civile-militaire

Traditionnellement on considérait que le secteur civil bénéficiait de nombreuses retombées des recherches et des développements industriels dans le domaine militaire, notamment dans le secteur aéronautique et spatial, soit directement, soit indirectement, par le fait que les mêmes firmes, aéronautiques surtout, travaillaient pour les deux secteurs. Ceci est encore largement vrai. Mais de plus en plus on observe aussi le phénomène inverse. Dans le domaine spatial par exemple les premières réalisations européennes se sont faites dans le secteur civil et les programmes spatiaux militaires en cours de lancement en Europe se fondent sur les connaissances accumulées dans les programmes civils. Il s'agit d'un phénomène général.

D'après Pierre De Vestel <sup>2</sup> : « Quelques 38 % des achats effectués par les ministères de la Défense portent sur des produits à double usage ». Sur les quelques 65 milliards d'écus d'achats des ministères de la Défense des pays de la Communauté Européenne en 1990, les achats de matériels militaires couverts par la liste d'armements de l'article 223 s'élevaient à 40 milliards d'écus<sup>3</sup>, le reste étant consacré à des biens et services civils (infrastructure, habillement).

Ceci justifie au moins partiellement la position de la Commission européenne dans sa Communication COM (96) 10 final du 24.1.1996 sur l'application de l'article 223 du traité de Rome. Celui-ci dispose dans son alinéa 1 b) :

« Tout État membre peut prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité qui se rapportent à la production ou au commerce

- 2 Pierre de Vestel, Les marchés et les industries de défense en Europe : l'heure des politiques. *Cahiers de Challot* - Novembre 1995.
- 3 D'après la Communication de la Commission COM (96) 10.



d'armes de munitions et de matériel de guerre ; ces mesures ne doivent pas altérer les conditions de la concurrence dans le marché commun en ce qui concerne les produits non destinés à des fins spécifiquement militaires »

et dans l'alinéa 2 il est précisé que « le Conseil fixe la liste des produits auxquels les dispositions du paragraphe 1 b) s'appliquent ».

Cette liste établie en 1958 n'a jamais été modifiée. De surcroît un grand nombre d'États membres ont vu dans cet article l'application d'un principe général selon lequel les domaines ayant trait à la sécurité nationale ne relèvent pas des Traités. La Commission a toujours contesté cette interprétation et son opinion vient d'être confortée par deux arrêts récents de la Cour de Justice (Affaires C-70 et 83/94) qui vient de confirmer qu'en vertu de l'article 113 :

« Une mesure ayant pour effet d'empêcher ou de restreindre l'exportation de certains produits ne saurait être soustraite du domaine de la politique commerciale commune au motif qu'elle vise à atteindre des objectifs de politique étrangère et de sécurité ».

La Commission en tire la conclusion que l'article 223 ne soustrait pas les productions militaires aux différentes dispositions du Traité et que les industries d'armement y auraient au contraire tout intérêt.

C'est ainsi que la Commission se déclare dans le document plus haut cité convaincue que les industries liées à la défense tireraient des avantages de l'application de procédures en matière de marchés publics « s'inspirant largement de celles en vigueur pour les marchés civils dans l'Union Européenne ». La Commission, dans son document, examine ensuite les différents aspects du marché unique et leur application aux industries d'armement, que ce soit dans le domaine des échanges intracommunautaires, de la normalisation, de la politique de concurrence, des fonds structurels et de l'initiative Konver, du contrôle des exportations de produits et technologies à double usage.

Si l'on abandonne le terrain strictement juridique ce serait un grand pas si les dispositions du Traité s'appliquaient aux produits à double usage comme c'est déjà le cas dans le domaine du contrôle des exportations.

De même en matière de recherche et de développement technologique les programmes communautaires soutiennent la recherche dans une large gamme de domaines technologiques à double usage (technologies de production, matériaux avancés, technologies de l'information, des communications, télématique, aéronautique, stockage et conversion de l'énergie, etc.). On estime que les domaines technologiques à double usage représentent

environ un tiers soit 1 milliard d'écus par an du budget communautaire de recherche.

Un document américain de février 1995<sup>4</sup> remarquait :

« Les nouvelles technologies qui sont les plus importantes pour maintenir notre avantage dans le domaine militaire — logiciels, ordinateurs, semi-conducteurs, télécommunications, matériaux nouveaux, méthodes de production — sont toutes tirées par une demande commerciale qui croît rapidement, non par une demande militaire ».

Le même document note que le secteur militaire paye 10 dollars pour des *computer chips* pratiquement analogues à des *chips* civils que l'on achète 1 dollar dans le commerce.

Dans le même sens Pierre De Vestel dans l'ouvrage plus haut cité conclut :

« Les Européens ont intérêt à favoriser l'intégration entre la base industrielle et technologique de défense et celle civile, à la fois pour des raisons financières et par ce qu'il faut partir du principe que les bases industrielles et techniques de la défense vont traverser une période relativement longue marquée par des menaces sensiblement moindres. Une partie de l'activité de défense gagnerait à se reposer sur la force de l'industrie civile pour subsister 'en hibernation' en attendant une éventuelle réactivation en fonction du contexte stratégique ».

Ceci dit il est douteux que les gouvernements soient disposés à suivre la Commission sur tous les points mentionnés dans sa Communication.

« Dans le cadre du marché unique la concurrence joue entre firmes. La même logique ne convient pas au secteur des armements où les gouvernements sont à la fois les décideurs, les financiers, parfois les constructeurs et en tout cas les acheteurs des matériels produits. Dans tous les cas, c'est la puissance publique qui prend les décisions et qui fournit les moyens financiers »<sup>5</sup>.

La production en commun de matériel de guerre sera le premier chapitre d'une politique de défense commune, non pas le dernier chapitre du marché unique.

▫ 4 Office of Science and Technology Policy, *Second to none : preserving America's military advantage through dual-use technology*.

▫ 5 Club de Florence, *Europe : l'impossible statu-quo*, Paris, Stock, 1996.



Au fur et à mesure que se définira une politique de défense commune il sera possible d'organiser des appels d'offre, procédure qui, en fournissant les matériels les plus compétitifs, abaissera les coûts de cette défense.

### □ Coopérations intra-européennes

L'exiguïté de chaque marché national et la dureté de la concurrence sur les marchés extérieurs ont d'abord entraîné dans presque tous les pays membres l'apparition de champions nationaux<sup>6</sup>. Les mêmes facteurs obligent maintenant ces champions nationaux à multiplier les coopérations multinationales. Comme l'écrit le Livre Blanc français sur la défense de 1994 « aucun programme d'armement conventionnel majeur futur ne semble pouvoir échapper à la logique de la coopération ».

« La recherche de partenaires pour partager les coûts de R/D et les marchés est permanente. Aérospatiale est sans doute le meilleur exemple de ce nouveau type d'organisation d'entreprise. L'entreprise française réalise 70 % de son chiffre d'affaires en coopération internationale (avec Daimler Benz Aérospatiale et dans les consortiums Airbus et ATR)<sup>7</sup>. »

De même l'industrie allemande de défense participe à nombre de projets en coopération : l'hélicoptère Tigre avec la France, l'hélicoptère NH 90 avec la France, l'Italie et les Pays-Bas, le missile antichar Trigat avec la France et le Royaume-Uni, l'Espagne et l'Italie, la construction des satellites Helios 2 et Horus avec la France et peut-être l'Espagne et l'Italie. L'Angleterre a deux grands projets internationaux en cours : l'Eurofighter plus haut mentionné et la frégate Horizon avec l'Italie. Elle est en cours de négociation avec la France et l'Allemagne pour construire un nouveau véhicule blindé de l'avant. Elle vient de donner son accord à la construction d'une fusée air-sol avec une firme française.

Il ne s'agit que de quelques exemples et il serait oiseux de décrire par le menu ces multiples projets négociés cas par cas sans vision globale. Mais une remarque s'impose. Étant donné qu'il s'agit de négociations entre champions nationaux dans le domaine ultrasensible de la défense, ces négociations, même si techniquement elles peuvent être

□ 6 Seule la France avec par exemple 2 avionneurs et 3 fabricants de missiles fait encore exception mais le Président de la République a annoncé sa décision de mettre un terme à cette dispersion des efforts.

□ 7 Pierre de Vestel, *op. cit.*

menées au niveau des firmes, sont en fait des négociations intergouvernementales. Ce qui n'est pas toujours un gage d'efficacité économique. Pendant ce temps les sociétés d'armement américaines fusionnent au sein d'un marché unique constitué par le budget du Pentagone.

Les inconvénients de ces formules de coopération sont la lourdeur des négociations, les pertes de temps, les surcoûts financiers. Chaque partenaire éventuel se présente au départ avec des spécifications militaires différentes, reflétant souvent les intérêts des industries nationales. Il faut les rapprocher au prix de concessions réciproques qui ne permettent pas toujours de couvrir tous les besoins exprimés mais qui généralement accroissent la complexité des systèmes. Par ailleurs, il est souhaitable d'accroître le nombre des partenaires pour partager les coûts de recherche et accroître le nombre d'acheteurs potentiels. Les crédits sont alloués conformément au principe du juste retour répartissant les charges de fabrication entre les coopérateurs conformément à leur participation financière et non à leur compétence. Les critères politiques l'emportent ainsi sur la rationalité technique aboutissant à rechercher un équilibre politique dans le cadre de chaque projet. Ceci amène à maintenir, parfois à créer, des potentiels de production excédentaire.

Une fois le projet défini et la participation de chacun minutieusement négociée en fonction du nombre des matériels qu'il s'engage à acheter le projet est lancé, mais dans la phase de contraction des budgets de défense à laquelle nous assistons, il n'est pas rare qu'au bout d'un certain temps, un partenaire soit obligé de réduire le nombre d'appareils commandés ce qui amène à de douloureuses renégociations. Parfois même un partenaire se retire totalement et les autres doivent boucher le trou. Si le projet aboutit néanmoins il est généralement plus cher que le produit américain concurrent et les pays qui ne participent pas au projet, ne sont pas tentés de l'acheter. C'est ce qui est arrivé à l'hélicoptère Tigre sur les marchés britanniques et néerlandais. Enfin il est des projets qui réussissent, comme dans le passé l'avion d'entraînement franco-allemand Alphajet mais qui ne donnent pas naissance à une famille de produits et surtout à une structure industrielle permanente qui permettrait d'abaisser les coûts unitaires.

En bref ce n'est pas comme cela que nos pays conserveront la base industrielle nécessaire dans les domaines des armements et seront capables d'affronter la concurrence de firmes étrangères tant sur les marchés des pays européens non producteurs de matériel militaire que sur les marchés des pays tiers. D'où l'idée d'une Agence Européenne de l'Armement.



## ❑ L'AGENCE EUROPÉENNE DE L'ARMEMENT

En 1991, lors des négociations du traité sur l'Union Européenne, les gouvernements français et allemand ont relancé le débat concernant l'Agence Européenne de l'Armement. Ils ont proposé en effet la création d'une agence de l'UEO pour la coopération en matière d'armement. Le traité de Maastricht a explicitement évoqué la perspective de la mise en place d'une Agence Européenne de l'Armement (AEA). Une déclaration des pays membres de l'UEO annexée au traité sur l'UE précisait en 1991 que seraient étudiées des propositions sur le rôle opérationnel de l'UEO, notamment une coopération renforcée en matière d'armement en vue de créer une Agence Européenne de l'Armement.

Les discussions se déroulent dans les nombreux comités du Groupe Armement de l'Europe Occidentale, GAEO. Celui-ci est composé des 10 membres de plein droit de l'UEO plus le Danemark (observateur), la Norvège et la Turquie (membres associés). Ces discussions de nature intergouvernementale se déroulent dans des conditions d'une totale opacité. Heureusement l'Assemblée parlementaire de l'UEO publie des rapports de Commission qui permettent de se faire une idée de l'évolution des négociations. Les indications qui suivent sont empruntées au rapport de la Commission technique et aérospatiale présenté à la 41<sup>e</sup> session ordinaire de l'Assemblée le 6 novembre 1995<sup>8</sup>. Ces discussions se déroulent sur la base de l'unanimité « toute décision doit recueillir la pleine adhésion de tous les membres du GAEO qu'ils soient ou non membres à part entière de l'UEO ».

Aucun accord n'a pu se dégager sur les principes relatifs aux acquisitions : l'Angleterre n'accepte pas que le maintien d'une base industrielle et technologique de défense soit un des objectifs de la future Agence. Aucun accord ne se dégage sur une clé de répartition. Les petits pays insistent sur le principe du juste retour. Le rapport plus haut cité commente en ces termes ces résultats, aisément prévisibles :

« Il aurait été surprenant que les directeurs nationaux de l'armement trouvent un accord sur ces questions. Ce résultat négatif permet de constater l'échec d'un système qui associe treize pays dans une structure strictement intergouvernementale. La question doit nécessairement être placée sur le plan politique : l'Europe veut-elle d'une politique européenne de l'armement ? Il est probablement temps

❑ 8 Assemblée de l'UEO: doc. 1483: le GAEO.



aujourd'hui d'envisager une autre voie, associant les pays qui le souhaitent à une construction européenne dans les domaines de la recherche et du développement, de la production, de l'industrialisation et de l'acquisition des matériels militaires »<sup>9</sup>.

On retrouve ici dans le domaine de l'armement une idée que l'on a incorporée dans le traité de Maastricht, où l'on a admis qu'un certain nombre de pays pourraient aller vers la monnaie unique plus vite que d'autres. Tirant la leçon de cette expérience Français et Allemands proposent dans le cadre de la Conférence intergouvernementale en cours que soit reconnue, pour les pays qui le souhaitent, la possibilité de s'acheminer plus rapidement vers les objectifs de l'Union en établissant entre eux des « solidarités renforcées ». Autrement dit, on inverse la méthode. Au lieu d'essayer de réaliser à 15 et demain à bien plus, tel ou tel objectif, au risque de voir un pays bloquer un développement auquel il n'entend pas participer ou tel autre marchander sa participation, les pays qui le veulent et le peuvent vont de l'avant, constituant ainsi une avant-garde.

C'est dans cette perspective que s'inscrit la démarche des gouvernements français et allemand qui sont en train de mettre sur pied une structure d'armement franco-allemande basée à Bonn et qui doit être opérationnelle fin 1996. Cette démarche se fonde sur une déclaration commune franco-allemande que l'on trouvera en annexe. Il est prévu d'intégrer dans cette structure franco-allemande les programmes d'armements bilatéraux (hélicoptère de combat Tigre, missiles Roland Milan et Hot d'Euromissile). Elle devrait également s'occuper des participations franco-allemandes dans des programmes de coopération multilatéraux (hélicoptères NH 90, satellites, missile antichar Trigat avec le Royaume-Uni). Cette structure devrait accueillir la coopération bilatérale en matière de recherche et technologie qui fait déjà l'objet de quelques 80 projets.

Pour le moment, on parle de « structure » étant donné que l'Agence Européenne de l'Armement est prévue dans les textes de l'UEO. Il est trop tôt pour savoir quelle relation s'établira avec l'UEO mais étant donné que le noyau franco-allemand est le seul qui existe, nous nous référerons à cette structure sous le nom d'Agence Européenne de l'Armement dont il constitue l'armore.

Son élargissement est entamé.

Des conversations ont commencé avec la Grande-Bretagne au sujet de la participation à la construction d'un véhicule blindé de l'avant que

□ 9 *Op. cit.*, p. 53.

Français et Allemands ont déjà décidé et de son entrée dans la structure franco-allemande.

L'Italie a été également invitée, ce qui signifierait, si les négociations aboutissent, que l'Agence future regrouperait pour commencer 4 pays qui produisent ensemble près de 90 % de la production d'armement en Europe. Plus récemment les gouvernements néerlandais et belge ont exprimé leur désir de rejoindre l'Agence. Il semblerait souhaitable d'inviter tous les pays membres de l'Eurocorps. Ceci permettrait de créer une synergie indispensable entre les producteurs d'armements et les unités appelées à les utiliser.

Mais avant d'inviter ces différents pays à participer à une Agence Européenne de l'Armement, il est essentiel de clarifier d'abord les idées sur le genre d'institutions qu'il convient de créer si l'on veut avoir une chance de résoudre les problèmes techniques, financiers et, en dernière analyse, politiques, qui se posent à l'Europe dans le domaine des armements. Ce serait en effet une illusion de penser qu'un accord purement technique serait à la hauteur des problèmes car ceux-ci sont en dernière analyse politiques. Ici, il n'est pas inutile de jeter un coup d'œil en arrière sur la première institution européenne : la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA) qui a concrétisé dans les faits la réconciliation entre peuples européens et ouvert la voie à la Communauté Économique Européenne.

L'objectif n'était pas de contrôler la production de charbon et d'acier. Le but était d'habituer la France, l'Allemagne et les pays disposés à les rejoindre à gérer ensemble deux produits : le charbon et l'acier qui, à cette époque en 1950, jouaient un rôle essentiel dans la puissance des nations, pour la guerre comme pour la paix. Lorsqu'il s'est agi d'inviter d'autres pays, on n'a pas retenu un critère économique. Si on l'avait fait l'Angleterre, grande productrice de charbon et d'acier, aurait fait partie du noyau initial et non l'Italie ou les Pays-Bas qui produisaient relativement peu de charbon et d'acier. On a procédé autrement. On a défini la nature des institutions nouvelles et accepté les pays qui les acceptaient. La Grande-Bretagne a d'abord refusé. Six pays ont fait la CECA puis le Marché Commun. Lorsque celui-ci a existé, l'Angleterre l'a rejoint. Les institutions prévues pour la CECA ont fait la preuve de leur capacité d'adaptation puisque pour l'essentiel le système imaginé il y a plus de 40 ans assure encore à ce jour le fonctionnement d'une Communauté Européenne élargie à quinze.

De la même manière, l'Agence de l'Armement peut jouer dans le développement de la Politique Étrangère et de Sécurité Commune le rôle fondateur qu'a joué la CECA dans le développement de l'Union Européenne.

Il s'agit donc d'imaginer des institutions capables non seulement de gérer les problèmes de l'armement mais à partir des intérêts communs ainsi créés d'avoir une politique de défense commune, dimension



indispensable d'une politique étrangère. Certains estimeront que réduire le nombre des parties prenantes aux 4 principaux producteurs d'armement d'Europe représenterait un progrès par rapport aux intérêts contradictoires d'un groupe aussi hétérogène que les 13 membres du GAEO. Mais si l'on applique, fut-ce à quatre pays, la méthode purement intergouvernementale essayée dans le GAEO dont le rapport de l'Assemblée de l'UEO plus haut mentionné fait le compte rendu réaliste, les mêmes conflits d'intérêt provoqueront les mêmes blocages.

Dans le cadre de la Conférence intergouvernementale qui se tient actuellement, deux conceptions s'affrontent : le système communautaire qui gère le premier pilier, l'ancienne Communauté Économique Européenne et le système intergouvernemental sur lequel reposent les piliers 2 : Politique Étrangère et de Sécurité Commune (PESC) et 3 : Justice et Affaires intérieures, quatre domaines où les résultats ont été très décevants.

Le fait que les questions d'armement touchent de très près les souverainetés nationales ne signifie pas pour autant que l'on doive recourir nécessairement aux formes classiques de coopération intergouvernementale. Les questions monétaires, elles aussi, touchent de très près les souverainetés nationales. Pourtant les négociateurs de l'Union Économique et Monétaire ont constaté que des structures purement intergouvernementales ne permettraient pas de gérer la future monnaie unique et que les structures ordinaires du Marché Commun ne le permettraient pas non plus. Aussi ont-ils imaginé une formule nouvelle associant un Directoire restreint, un Conseil des Gouverneurs des Banques Centrales, un Conseil des ministres des Finances. Cette formule doit permettre de prendre des décisions monétaires de nature très technique mais lourdes de conséquences politiques.

Dans le domaine de l'armement il s'agit de prendre des décisions industrielles, de nature très technique mais chargées de signification politique. Il ne s'agit pas ici d'appliquer des formules toutes faites mais d'imaginer des structures capables de pratiquer une logique industrielle dans l'exécution de décisions de nature politique.

#### ❑ Les institutions

L'Agence pourrait être dirigée par un Conseil d'administration composé des directeurs de l'armement. La gestion multilatérale des programmes qui seraient confiés à l'Agence, la préparation des futurs programmes devraient être assurées par un Directoire composé de quelques personnalités qui, à la différence des membres du Conseil d'administration, consacrerait tout leur temps à l'Agence, assureraient sa gestion quotidienne et joueraient le rôle du *Vorstand*

dans les entreprises allemandes. Un tel organe peut apparaître superflu aussi longtemps que la structure reste franco-allemande. Sa nécessité s'imposera dès qu'on élargira la composition géographique et que les programmes se multiplieront.

En amont de l'Agence, un Comité des chefs d'état-major des pays participants serait chargé de définir les matériels nécessaires.

L'autorité politique serait exercée par un Conseil de défense qui pourrait se réunir suivant les cas :

- au niveau des ministres de la Défense ;
- au niveau des ministres des Affaires étrangères et de la Défense ;
- au niveau des chefs d'État et de gouvernement.

Ce Conseil de défense prendrait les grandes décisions concernant l'Agence. Mais il est clair qu'une fois installé et rodé, ce Conseil de défense, appuyé sur une réalité concrète, aurait vocation à devenir une enceinte de concertation sur les orientations politico-militaires de ses membres. Ce Conseil de défense bénéficierait des études faites par le Centre d'Analyse et de Prévision qu'il est question de créer. Il est certain que s'il avait existé lors de l'éclatement de la Yougoslavie, une analyse commune aurait singulièrement facilité la définition d'une attitude commune des Européens.

Dans un premier temps l'Agence serait chargée de gérer de façon multilatérale des programmes qui ont été signés et jusqu'à présent exécutés sur une base bi- ou trilatérale. Il est inévitable que dans l'exécution de ces accords, on prenne pour des raisons politiques des décisions contraires à ce que dicterait la recherche de l'efficacité optimum. C'est le problème bien connu du juste retour. Le simple fait de rechercher un certain équilibre politique sur plusieurs programmes plutôt que dans le cadre de chaque programme représenterait un progrès.

À côté de ces programmes à composition géographique variable, l'Agence devrait définir, financer et exécuter un programme commun de recherches en amont des réalisations ultérieures qui seraient d'autant plus facilement réalisées en commun qu'elles se fonderaient sur des recherches exécutées en commun.

Ultérieurement, il serait sans doute nécessaire de créer auprès du Directoire un Comité scientifique et technique chargé de conseiller le Directoire et le Conseil des ministres qui prendrait les décisions. Ces décisions, il faut le dire clairement dès le début, ne peuvent pas être prises sur la base de l'unanimité comme il est prévu dans les statuts du GAEO. Ce principe valable aussi longtemps que l'Agence ne comprend que 2 pays, ne saurait s'appliquer dès lors qu'on dépasse ce nombre car le droit de veto crée inévitablement la possibilité pour un seul pays de tout bloquer aussi longtemps qu'il n'a pas obtenu



satisfaction sur un point, ce qui est exactement le contraire du principe démocratique fondé sur la volonté de la majorité et ne peut que nuire à l'efficacité opérationnelle. Pour contourner le veto, source de blocages, comme on le voit au sein du GAEO, deux approches sont possibles : l'une empruntée au monde des affaires, l'autre inspirée du système communautaire.

Dans les sociétés privées, chaque actionnaire dispose d'un nombre de voix proportionnel à sa participation au capital. On peut envisager différentes modalités pour adapter cette formule au secteur en cause :

- soit décider, projet par projet, en fonction des contributions ;
- soit faire la somme de ces contributions et prendre des décisions sur l'ensemble ;
- soit refléter le poids des industries d'armements dans les différents pays-membres.

Toutes ces modalités ont leurs inconvénients.

Il est proposé plutôt de prévoir, pour chaque pays membre, un nombre de voix qui refléterait le montant de ses achats de matériel militaire dans l'Union Européenne, les décisions étant prises à la majorité simple ou qualifiée selon les cas. Cette formule permettrait à des pays européens qui ne produisent pas d'armements de participer néanmoins à l'Agence en tant qu'acheteurs s'ils le désirent. Elle aurait l'inconvénient de diminuer le nombre de voix dont disposeraient la France et la Grande-Bretagne, étant donné que les matériels nucléaires ne sauraient être de la compétence de l'Agence. En sens inverse il semblerait logique de comptabiliser aussi la valeur des exportations hors de l'Union qui, dans le cadre d'une politique étrangère commune, peut constituer un élément d'influence important comme nous le montre la politique étrangère américaine.

Le jour où la totalité des programmes d'armement des pays membres (à l'exception des programmes nucléaires) seraient exécutés en commun, on aurait *de facto* créé un budget commun des armements et la question se poserait de savoir s'il ne conviendrait pas d'adopter des clefs de contribution et de vote plus politiques, prenant en compte d'autres éléments. L'acceptation d'un système de décision à la majorité devrait être une condition *sine qua non* pour participer à l'Agence. Si un pays ne jugeait pas possible d'accepter ce principe, il faudrait bien entendu continuer l'exécution des programmes de coopération auxquels il participe et prévoir pour des programmes à venir des formules d'association où l'Agence en tant que telle coopérerait avec ce pays. C'est ainsi que lorsque l'Angleterre n'était pas encore membre de la Communauté, la Communauté Européenne de l'Énergie Atomique (Euratom) coopérait bilatéralement avec l'Angleterre à

différents projets de recherche tels que la mise au point du réacteur Dragon.

Un deuxième principe devrait être posé : l'objectif est de maintenir en Europe une base industrielle de défense. Il s'ensuit que lorsqu'un pays participe à la construction de tel ou tel type de matériel, il doit s'engager à l'acheter, ceci pour éviter une répétition de ce qui se passe dans le cadre d'Airbus ou l'industrie britannique participe à la construction des Airbus mais où les compagnies britanniques s'abstiennent d'en acheter. On peut plaider que s'agissant de compagnies privées, celles-ci sont libres de leur choix. L'argument ne vaut pas pour un gouvernement désireux de participer à l'Agence.

C'est l'acceptation de ces deux principes :

- décisions majoritaires tenant compte du montant des achats ;
- maintien en Europe d'une base industrielle de défense

qui définirait la composition géographique de l'Agence Européenne de l'Armement.

Il n'y aurait donc pas constitution d'un noyau dur préétabli mais formation d'une avant-garde qui serait ouverte à ceux qui en acceptent les règles et les objectifs. En somme dans le cadre général de la Communauté Européenne se développeraient certaines actions que l'on peut appeler horizontales visant à créer un cadre général favorable aux industries à double usage (civil et militaire), aux recherches duales, à la standardisation des composants. De même, on ne voit pas pourquoi des procédures d'appels d'offre inspirées de celles du Marché Commun ne s'appliqueraient pas à certains produits militaires comme des uniformes ou des munitions (sous réserve d'une garantie d'approvisionnement).

Par ailleurs serait mise sur pied une structure spécialisée chargée de mener une action en quelque sorte verticale : l'Agence de l'Armement.

Cette structure se fonderait comme l'Agence Spatiale Européenne sur un programme commun auquel participent tous ses membres et autour duquel s'organiseraient des programmes à géométrie variable. L'objectif serait non plus seulement de produire ensemble tel ou tel type de matériel mais, pour promouvoir l'apparition de groupes industriels européens, de constituer progressivement un véritable marché européen des armements comme il existe un marché américain des armements constitué par le budget du Pentagone.

Ce marché d'une nature particulière ne sera pas créé par les méthodes qui ont fait le succès de la Communauté Économique Européenne. Il sera créé par l'Agence Européenne de l'Armement qui relève de la politique étrangère et de sécurité, la PESC. Ce point devrait d'ailleurs être acté dans les amendements au traité de



Maastricht en cours de négociation dans la Conférence intergouvernementale.

Créer progressivement un budget commun des armements<sup>10</sup>, tel devrait être l'objectif ultime de l'Agence Européenne de l'Armement. Il s'agit d'un objectif à long terme, compte tenu de la diminution des budgets de défense, du fait que l'on ne va pas remplacer les armements actuellement en service avant des années, des longs délais nécessaires entre le lancement d'un programme et la mise en service du matériel correspondant.

Il est donc nécessaire de commencer sans tarder pour être sûr que le jour où l'Europe prendrait la décision politique d'avoir une défense commune, il existera encore en Europe des industries capables de produire les matériels dont elle aurait besoin. Déjà les forces européennes ont besoin de l'appui américain en matière de renseignements, de communications, de logistique de munitions intelligentes ou de missiles de croisière.

Sur les bases actuelles l'écart technique entre forces américaines et européennes a peu de chances d'être comblé : en 1995, le gouvernement américain a dépensé 35 milliards de dollars pour la recherche et le développement militaire, les pays européens 13,6 milliards. Comme le note un haut fonctionnaire de l'OTAN cité dans le *Herald Tribune* du 30 juillet 1996 : « Nous risquons de développer deux sortes de forces dans l'OTAN. Les Européens fourniront les soldats et les Américains fourniront les armes de précision. »

#### □ Acheter ou produire

Il appartiendra à l'Agence une fois créée d'arbitrer entre ces deux politiques, alors qu'actuellement chaque pays européen adopte une politique différente.

Un pays comme la France a pendant longtemps cherché à produire la totalité des équipements nécessaires à ses forces armées. Ceci n'a pas empêché la France d'acheter aux États-Unis des Awacs ou des avions ravitailleurs.

Un pays comme l'Allemagne, malgré son credo libéral, a ramené ses importations de matériel militaire de 56 % en 1960 à 13 % en 1989.

L'Angleterre comme la France n'importe des États-Unis que 5 % de ses besoins.

□ 10 Pierre de Vestel, *op. cit.*



Elle a développé un système intéressant pour obliger ses industriels à tenir leurs coûts. Ce système décrit en détail dans le livre de Pierre De Vestel<sup>11</sup> se fonde sur la théorie des marchés « contestables ». Lorsque GEC a proposé un avion-radar Nimrod jugé trop cher, le ministère anglais de la Défense a commandé des Awacs à Boeing. En outre le MOD ne donne plus à ses industriels des spécifications détaillées mais seulement les caractéristiques essentielles auxquelles doit répondre le matériel à produire. Ce système dit des points cardinaux (*Cardinal Points Specification*) laisse aux entreprises plus de flexibilité et la possibilité de faire appel aux techniques du secteur civil.

L'objectif de ces réformes est de garantir au gouvernement qu'il en aura pour son argent *value for money*. L'Agence d'armement future pourrait s'inspirer de ces principes une fois qu'elle aura acquis vis-à-vis des groupes industriels une position comparable à celle du gouvernement anglais vis-à-vis des industriels britanniques. Aussi longtemps par contre que la méthode pratiquée est celle des projets réalisés en coopération, il doit être clair que les gouvernements qui parrainent un projet bi- ou multilatéral doivent s'engager à acheter le matériel ainsi produit. C'est une méthode primitive certes mais c'est le prix à payer pour les formes primitives de coopération qui se pratiquent à l'heure actuelle. C'est seulement lorsque celles-ci auront fait place à des modes de coopération plus évolués suivant les lignes décrites plus haut que nos gouvernements agissant dans le cadre de l'institution ainsi créée pourront mettre sur pied ensemble une politique d'achats aussi sophistiquée que celle que pratique avec succès le gouvernement anglais.

Cette politique suppose un arbitrage cas par cas entre deux possibilités : acheter « sur étagère » ou produire. Même si l'industrie américaine est à même de produire tout ce dont l'Europe peut avoir besoin, aucun pays n'accepte une dépendance totale vis-à-vis de l'industrie américaine et aucun pays ne pratique non plus une indépendance totale. Même si en unissant leurs efforts nos pays étaient capables de réaliser une véritable autarcie, comme la pratiquait le bloc soviétique, un tel objectif ne serait ni souhaitable ni réalisable.

Pourquoi se priver en effet d'acheter certains matériels américains perfectionnés qu'il coûterait beaucoup plus cher de produire en Europe comme les Awacs ? Il est également de l'intérêt de tous les pays européens de pratiquer une certaine ouverture aux exportations américaines pour éviter la constitution à terme de monopoles qui pour être européens n'en auraient pas moins des effets pervers. De toute façon, il serait politiquement contradictoire de souhaiter le maintien d'un nombre substantiel de soldats américains en Europe, de

□ 11 Pierre de Vestel, *op. cit.*

demander leur participation au règlement de conflits locaux européens comme la Bosnie et d'instaurer un *Buy European* systématique. Ce serait en outre impossible car nombre de pays européens n'y sont pas disposés.

En sens contraire, il est des domaines où laisser un monopole aux États-Unis n'est pas sans inconvénient.

Lorsque le gouvernement américain sous la pression du Congrès a cessé d'exercer un contrôle du blocus décidé par les Nations unies sur les livraisons d'armes à la Bosnie via la Croatie, il a en même temps cessé de fournir aux pays européens engagés dans l'ex-Yougoslavie les informations recueillies par ses satellites<sup>12</sup>.

En Irak, à plusieurs reprises, le satellite Helios n'a pas confirmé l'importance des concentrations de troupes que décrivaient les services américains pour justifier leurs interventions. La question qui se pose à nos gouvernements est de savoir s'ils peuvent laisser au gouvernement américain le monopole du renseignement par satellite. Les gouvernements français et allemand, pour ce qui les concerne, ont répondu par la négative à cette question en décidant la construction en commun du satellite Helios 2 et du satellite Horus. Les pressions exercées par le président Clinton sur le chancelier Kohl pour qu'il refuse l'offre française, témoignent du désir américain de conserver leur monopole dans ce domaine. Ce désir s'explique facilement mais est singulièrement en contradiction avec les théories économiques américaines hostiles à tout monopole lorsqu'il s'agit de leur marché intérieur.

Par contre, il peut être intéressant de développer avec les Américains certains systèmes très complexes comme par exemple le système MEAD destiné à prendre la suite du système HAWK. Mais coopérer avec les Américains suppose qu'il existe du côté européen une institution capable de le faire<sup>13</sup>.

De toute façon la politique de production sur place ou d'achat aux États-Unis est liée à la structure des échanges intracommunautaires. La

- 12 Informations données par le *Herald Tribune* ultérieurement confirmées par le gouvernement américain.
- 13 Dans les années 60 la Communauté Européenne de l'Énergie Atomique (Euratom), qui avait reçu de ses gouvernements membres une dot de quelques 200 millions de dollars de l'époque pour effectuer des recherches, en consacra 50 pour participer à égalité avec la Commission américaine de l'énergie atomique à un programme de recherche de 100 millions de dollars destiné à adapter les réacteurs américains à eau légère aux conditions européennes. Ces recherches connurent un plein succès et la plus grande partie de l'énergie nucléaire produite en Europe à l'heure actuelle provient de réacteurs à eau pressurisée (PWR) mis au point dans le cadre de ce programme conjoint.



France, l'Angleterre, l'Allemagne dans une moindre mesure couvrent eux-mêmes l'essentiel de leurs besoins. Dans le même temps, les échanges intracommunautaires ne représentent que 5 % du chiffre d'affaires des industries de défense. La raison en est simple : ne participant pas aux motivations politiques des pays européens producteurs, les pays européens non producteurs ne voient pas, à l'heure qu'il est, pourquoi ils achèteraient européen et préfèrent acheter un matériel américain éprouvé et meilleur marché. Existe-t-il pour les pays européens producteurs une possibilité de conquérir une part moins dérisoire du marché européen ? Est-ce un objectif souhaitable ? C'est poser le problème des pays européens qui n'ont pas d'industries d'armement.

Ce problème ne doit pas être examiné uniquement dans le cadre de l'Agence. Toute approche exclusivement sectorielle risque de mener à des développements antiéconomiques. Dans une certaine mesure, la politique agricole commune, qui bénéficie d'un gros budget communautaire, a stimulé la production de céréales par exemple dans certaines régions de la Communauté qui ne sont manifestement pas les mieux placées. Il faut prendre garde de ne pas tomber dans les mêmes erreurs.

Il ne faut ni limiter l'Agence aux seuls pays producteurs actuels, ni négocier la participation des autres par des promesses de contrats destinés à développer chez eux des industries d'armements inexistantes. Au moment où le problème des pays européens producteurs d'armement est de réduire les surcapacités existantes, il ne serait guère logique de développer ailleurs des capacités nouvelles. Aux États-Unis, il n'existe pas une industrie d'armement dans chacun des 50 États de l'Union.

Il serait par contre normal d'utiliser le potentiel naval ou électronique d'un pays comme les Pays-Bas s'il décide de participer à l'Agence. Les contreparties, que peuvent réclamer les pays qui n'ont pas d'industries d'armements et qui désirent néanmoins participer à l'Agence, peuvent aussi être recherchées dans la production de composants ou dans le développement des industries duales.

De toute façon la formule proposée plus haut (page 19) selon laquelle le poids de chaque pays dans l'Agence est calculé en fonction de ses achats de matériels européens permet l'adhésion à l'Agence de pays non producteurs dès lors qu'ils achètent européen.

Déjà l'Espagne a décidé d'acheter des hélicoptères français plutôt qu'américains pour des raisons essentiellement politiques, pour manifester sa volonté de participer à la construction d'une identité européenne de défense. Cette décision est cohérente avec la participation de l'Espagne à l'Eurocorps. En dernière analyse, c'est à chaque pays de décider s'il souhaite ou non participer à l'Agence et

notamment à son Conseil de défense appelé à jouer un rôle politico-militaire essentiel.

Les pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'entrée dans l'Union posent un problème particulier. On pourrait sans tarder associer tel d'entre eux à un projet spécifique et leur entrée éventuelle dans l'Agence pourrait être un des éléments de leur adhésion à l'Union. Enfin il n'est pas interdit d'acheter tel ou tel matériel en dehors de l'OTAN, en Israël ou au Brésil par exemple.

### □ Une politique commune d'exportation

Confrontés à la diminution des budgets de défense, c'est-à-dire à la diminution de leur marché intérieur, les pays producteurs : France, Angleterre, Allemagne, Italie, les deux premiers surtout se livrent à une concurrence acharnée sur les marchés tiers exportant 20 % de leur production<sup>14</sup>. Ils espèrent ainsi allonger leurs séries et diminuer leurs coûts unitaires. Ces exportations se sont développées pour des raisons essentiellement commerciales et ont souvent entraîné des retombées politiques ou militaires dangereuses.

Tout le monde reconnaît la nécessité d'une politique de contrôle des exportations. Des critères communs ont été adoptés à Luxembourg en 1991, à Lisbonne en 1992, mais il subsiste des différences dans les listes de produits, dans les conditions à remplir pour obtenir les licences d'exportation, dans les procédures.

« Dans un tel environnement politique, une compagnie européenne ou un consortium, incorporant dans ces matériels des éléments provenant de sources européennes différentes, éprouveront des difficultés à se conformer à plusieurs réglementations et procédures nationales. Un tel environnement constitue un gros obstacle à la mise sur pied de programmes de coopération »

note l'European Defence Industries Group<sup>15</sup> et il demande qu'une autorité européenne soit chargée d'harmoniser ces politiques d'exportation.

Déjà un règlement du Conseil de la Communauté et une action commune au titre de la PESC fixent les modalités d'exportation de produits et technologies à double usage. Le contrôle des exportations de produits militaires devrait être réglementé par le Conseil de défense appelé à coiffer l'Agence, votant à la majorité sur proposition du

□ 14 Document de l'UEO sur le GAEO, *op. cit.*

□ 15 EDIG, Mémoire du 30 mai 1995.



Directoire de l'Agence suivant la méthode qui a fait les preuves de son efficacité dans le cadre de la Communauté. Mais il ne devrait pas s'agir uniquement de mettre de l'ordre dans des exportations désordonnées susceptibles d'entraîner des conséquences négatives. L'exemple des États-Unis prouve que l'exportation d'armes vers un pays donné, comme Israël par exemple, peut constituer un élément essentiel de la politique étrangère d'un pays, à condition qu'il dispose d'une institution capable de manier cet instrument.

Vis-à-vis des pays de l'Est ou des pays du Moyen-Orient, il n'y a aucune raison pour que l'Union Européenne qui fournit la grosse majorité des crédits ne fournisse pas aussi une part appréciable des armements. Ceci suppose que l'on dispose d'un instrument approprié pour dégager une volonté politique commune : ce devrait être le Conseil Européen de Défense. Cet exemple confirmerait, s'il en était besoin, à quel point il serait illusoire de traiter ces questions d'armement comme un simple problème technique. Il est au contraire nécessaire de les aborder dans toute leur dimension politique et, pour ce faire, de se doter d'institutions puissantes comme avaient su le faire les rédacteurs du premier traité européen : celui de la Communauté Européenne Charbon Acier.

#### □ L'Agence dans l'environnement international

L'Agence une fois constituée devra très vite définir et négocier sa position vis-à-vis de certaines institutions préexistantes.

L'article 1.4 du traité de Maastricht dispose dans son alinéa 1 :

« La politique étrangère et de sécurité commune inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union Européenne, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune qui pourrait conduire le moment venu à une défense commune »,

et dans son alinéa 5, il précise :

« Le présent article ne fait pas obstacle au développement d'une coopération plus étroite entre deux ou plusieurs états membres au niveau bilatéral, dans le cadre de l'UEO et de l'Alliance Atlantique dans la mesure où cette coopération ne contrevient pas à celle qui est prévue au présent titre ni ne l'entrave. »

Ceci implique que l'Agence Européenne de l'Armement établisse des relations mutuellement satisfaisantes :

- 1°) avec les organes de la Communauté ;
- 2°) avec l'UEO ;
- 3°) avec le NATO.

1°) Il existe en effet des interfaces évidentes avec la Communauté : recherches duales, industries duales, contrôle des exportations, problèmes de standardisation, cependant que les exportations d'armes devraient constituer un élément important de la PESC.

2°) Il serait souhaitable que le Conseil de l'UEO accorde à l'Agence de l'Armement le statut d'organe subsidiaire de l'UEO ce qui lui donnerait la personnalité juridique. S'il se confirmait qu'il n'existe pas d'unité de vue au sein du GAEO, du moins celui-ci pourrait-il assurer les liaisons nécessaires entre les pays qui feront partie de l'Agence et les autres. Par ailleurs, l'Assemblée de l'UEO qui a développé une expertise dans ces questions ou au moins les parlementaires des pays adhérant à l'Agence pourraient utilement suivre ses travaux.

3°) Avec le NATO se poseront nombre de problèmes techniques où les pays membres de l'Agence pourraient confier à l'Agence la représentation collective de leurs intérêts de façon à avoir avec les États-Unis des coopérations moins déséquilibrées.

#### □ Mise en place

Même si l'Agence d'armement s'inscrit dans une certaine logique industrielle, elle s'inscrit aussi dans un développement institutionnel. La CECA a été lancée en 1952, la CEE en 1958, le Marché unique a été achevé en 1992, le traité de Maastricht est entré en vigueur en 1993. Il faut espérer, compte tenu de l'urgence des problèmes, que l'institution d'un marché européen des armements se fera plus rapidement. Néanmoins, compte tenu des délais nécessaires à la réalisation des projets engagés, c'est en dizaines d'années qu'il faut compter et il faut prévoir comme pour le marché commun une série d'étapes.

1°) Il faudrait d'abord se mettre d'accord :

- sur l'objectif de l'Agence : maintenir en Europe une base industrielle de défense ;
- et sur la condition à remplir pour atteindre cet objectif : la nécessité de pouvoir prendre des décisions à la majorité dans le cadre d'une structure et selon des modalités à définir. C'est seulement lorsque l'Acte Unique de 1985 a admis ce principe que le marché unique a pu être réalisé.

2°) Les pays européens qui le désirent et qui font leurs ces deux principes, seraient alors invités à négocier un traité en bonne et due forme sur la base du canevas décrit dans cette note.

3°) Ce traité serait alors soumis à ratification en même temps que les textes résultant de la Conférence intergouvernementale en cours.

4°) Entre-temps et pour ne pas perdre de temps, les gouvernements intéressés créeraient un organisme provisoire chargé de la gestion multilatérale d'un certain nombre de projets communs et de l'exécution d'un programme de recherches commun.

C'est d'ailleurs ce qui se pratique dans le secteur monétaire où l'Institut Monétaire Européen travaille à la mise sur pied de la future Banque Centrale Européenne.

Un pays comme l'Allemagne a souhaité que les sacrifices qu'elle consentira pour passer à la monnaie unique soient complétés et en quelque sorte équilibrés par une avancée politique substantielle. La création d'une Agence d'armement dotée des institutions nécessaires à son développement, Conseil de défense et Comité des chefs d'état major, répondrait à ce souhait dans le domaine de la défense.

Avec la Banque Centrale Européenne et, espérons-le, l'entrée en vigueur des accords de Schengen, le principe des solidarités renforcées prônées par la France et l'Allemagne recevrait ici une troisième application.

René FOCH

On trouvera en annexe :

- 1°) Une déclaration commune franco-allemande sur les principes qui, d'après ces deux gouvernements, devraient régir l'Agence.
- 2°) Un avant-projet de traité destiné à concrétiser les principaux points du présent document et à en faciliter la discussion.



□ ANNEXE I

□ **Déclaration politique franco-allemande relative  
à la rationalisation de la coopération franco-allemande  
en matière d'armement**

La réduction des Forces armées, l'évolution des budgets de défense ainsi que les surcapacités industrielles existantes dans le secteur de l'armement rendent absolument nécessaire un regroupement européen des ressources de défense.

La France et l'Allemagne ont une longue tradition de coopération en matière d'armement qui contribue au renforcement de la coopération en matière de défense, dont elle fait partie intégrante.

Aujourd'hui, nos deux pays ont décidé d'intensifier et de rationaliser leur coopération et de contribuer à l'établissement d'une base industrielle et technologique performante et adaptée, permettant aux États d'acquérir les matériels nécessaires à l'équipement de leurs forces au meilleur rapport coût/efficacité. Nous estimons que cette démarche répond aux intérêts européens, notamment celui de créer un marché européen des équipements de défense. Elle s'insère dans un processus d'établissement de la politique de sécurité européenne prévue par le traité de Maastricht et constitue notamment une étape utile vers la création d'une Agence Européenne de l'Armement.

À ces fins, la France et l'Allemagne souhaitent mener un effort de rationalisation fondé sur les principes suivants :

1. Nos deux pays mettront en place progressivement, à partir du début de 1996, une nouvelle structure de coopération qui vise, dans le respect des engagements de chaque pays, à rationaliser les organisations de programme bilatérales existantes, à intégrer les futurs programmes en coopération bilatérale ainsi qu'à permettre des activités communes dans le domaine de la recherche et de la technologie. Dans l'attente de la création d'une agence européenne de l'armement, nous sommes prêts à accueillir de nouveaux membres qui partageront avec nous des projets concrets et notre vision de la création en Europe d'une base technologique et industrielle d'armement capable de faire face à la concurrence.

2. La nécessité de disposer en Europe d'une base industrielle et technologique de défense compétitive est reconnue par nos deux États. Notre objectif est de sauvegarder et de développer les capacités industrielles et technologiques exigées par la politique de sécurité, tout en renforçant la libre concurrence. Ceci nécessite que

des mesures transitoires en matière de passation de contrats soient prises.

3. Nos deux États harmoniseront, dans toute la mesure du possible, leurs cadres politique et administratif d'armement et s'efforceront de placer leurs industries d'armement dans une position équilibrée.

4. Nos deux États poursuivront et renforceront leurs actions en vue de coordonner et, chaque fois que cela sera possible, d'harmoniser leurs besoins respectifs en matière d'armement.

5. Compte tenu de la volonté de création d'un marché d'armement européen, et de l'existence de surcapacités nationales, européennes et mondiales dans ce domaine, nous considérons que l'industrie d'armement doit prendre en compte nos objectifs de coopération pour se restructurer, en organisant le partage de ses activités dans un cadre de mutuelle dépendance.

□ ANNEXE 2 <sup>16</sup>

□ **Avant-projet de traité tendant à la création  
d'une Agence Européenne d'Armement**

1°) Objectif

Il est créé une Agence Européenne des Armements chargée de promouvoir :

- la recherche,
- le développement,
- la production,
- la vente de matériels militaires dans l'Union aussi bien que sur les marchés tiers.

2°) Institutions

L'Agence est composée :

- d'un Conseil d'administration composé des directeurs de l'armement,
- d'un Directoire de 5 personnes,
- le contrôle politique est assuré par un Conseil de défense qui se réunit, soit au niveau des ministres des Affaires étrangères et des ministres de la Défense, soit au niveau des chefs d'État et de gouvernement.

Le Conseil de défense prend des décisions politiques et financières.

Le Conseil d'administration prend les décisions techniques.

Le Directoire :

- assure la gestion des programmes qui lui sont confiés,
- formule des propositions en vue de la bonne marche et du développement de l'Agence,
- crée à cette fin les comités nécessaires et notamment un Comité scientifique et technique.

□ 16 Ce projet de traité est volontairement squelettique et vise à concrétiser sur le plan institutionnel, les grandes lignes des propositions du rapport.



En amont de l'Agence, un Comité des chefs d'état-major définit les matériels nécessaires.

### 3°) Missions

L'agence est chargée de gérer :

- un certain nombre de programmes bi- ou trilatéraux dont la liste figure en annexe 1.
- un programme commun de recherche dans le cadre d'un plan pluriannuel auquel participent tous les États-membres selon une clé définie dans l'annexe 2.
- les programmes futurs.

### 4°) Achats

Les pays participants s'engagent à acheter les matériels produits en commun.

### 5°) Procédures de décision

Le plan pluriannuel est arrêté à l'unanimité.

Les décisions d'exécution des différents programmes sont prises à la majorité qualifiée sur proposition du Directoire.

La pondération affectée à chaque pays tient compte du montant des armements achetés par chaque pays dans l'Union Européenne.

### 6°) Mise en place

Compte tenu de l'urgence, l'Agence serait mise en place immédiatement dans le cadre des pouvoirs exécutifs et des autorisations financières dont disposent actuellement les gouvernements adhérant à l'Agence.

### 7°) Négociation

Parallèlement aux négociations de la Conférence intergouvernementale, les gouvernements intéressés à la création d'une « solidarité renforcée » dans ce domaine négocieraient un traité sur la base du canevas plus haut esquissé. Ce traité serait soumis à ratification dans le cadre du train de mesures européennes qui devront être adoptées en 1998.

## 8°) Mesures intérimaires

Sans préjuger le résultat de ces négociations, le Directoire de l'Agence prend contact :

- avec la CEE,
- le NATO,
- l'UEO.

pour assurer les relations de travail souhaitables.

René FOCH





□ Policy Papers □

**European University Institute, Florence**

1. RENÉ FOCH  
Pour une défense de l'Europe.  
La création d'une véritable  
Agence Européenne  
de l'Armement,  
December 1996, pp. 35











