



**Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale
Assemblée européenne intérimaire de la sécurité et de la défense**

DOCUMENT A/1800

4 décembre 2002

QUARANTE-HUITIÈME SESSION

**La coopération en matière d'armements en Europe : les activités
du GAEO et de l'UE – Réponse au rapport annuel du Conseil**

RAPPORT

présenté au nom de la Commission technique et aérospatiale
par M. Piscitello, rapporteur

ASSEMBLÉE DE L'UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE
ASSEMBLÉE EUROPÉENNE INTÉRIMAIRE DE LA SÉCURITÉ ET DE LA DÉFENSE
43, avenue du Président-Wilson, 75775 Paris Cedex 16
Tél. 01.53.67.22.00 – Fax 01.53.67.22.01
E-mail : assembly@weu.int
Internet : <http://assembly.weu.int>

*La coopération en matière d'armements en Europe :
les activités du GAEO et de l'UE – Réponse au rapport annuel du Conseil*

RAPPORT¹

*présenté au nom de la Commission technique et aérospatiale²
par M. Piscitello, rapporteur*

TABLE DES MATIÈRES

RECOMMANDATION N° 719

sur la coopération en matière d'armements en Europe : les activités du GAEO et de l'UE
– Réponse au rapport annuel du Conseil

EXPOSÉ DES MOTIFS

présenté par M. Piscitello, rapporteur

- I. Introduction
- II. Le GAEO et l'OAE0 : activités et perspectives
 1. Le GAEO : la Déclaration de Rome de mai 2002
 2. L'évolution de l'OAE0
- III. L'UE et la question des armements
- IV. Conclusion

PROJET DE RECOMMANDATION

AMENDEMENTS

¹Adopté par la commission à l'unanimité le 12 novembre 2002.

² *Membres de la commission* : M. Atkinson (président) ; MM. Kolb, Arnau Navarro (remplaçant : *Yañez Barnuevo*) (vice-présidents) ; Mme Alvarez-Arenas, MM. *Anacoreta Correia*, Azzolini, Braga, Ceder, *Danieli*, Dimas, Duivesteijn, *Etherington*, Hauptert, Kucheida, *Le Guen*, Maass, Marshall (remplaçant : *O'Hara*), Martínez Casañ, Mauro, *Meale*, Mme Melandri (remplaçant : *Piscitello*), M. Monfils, Mme Onur, MM. Pintat, Reymann, Skoularikis, Van Winsen, Wodarg.

Membres associés : MM. Bergvinsson, Cerrahoglu, Eörsi, Gawlowski, Kalkan, Komorowski, Konradsen, Malat, Rockenbauer, Saglam, Mme Senyszyn, M. Titz, N...

N. B. : *Les noms des participants au vote sont indiqués en italique.*

RECOMMANDATION N° 719¹

***sur la coopération en matière d'armements en Europe :
les activités du GAEO et de l'UE – Réponse au rapport annuel du Conseil***

L'Assemblée,

- (i) Se félicitant de la réponse du Conseil à sa Recommandation n° 712, tout en regrettant le retard pris par la transmission de la première partie du Quarante-huitième rapport annuel du Conseil à l'Assemblée ;
- (ii) Considérant qu'il est indispensable que le vaste édifice institutionnel et politique que représente l'Europe parvienne à une unité concrète sur le plan des capacités militaires ;
- (iii) Considérant par conséquent que l'audace doit l'emporter sur la prudence lorsqu'il s'agit de développer les capacités militaires européennes et d'élaborer une politique européenne de sécurité et de défense efficace ;
- (iv) Considérant en outre la nécessité incontournable d'une coopération européenne dans le secteur des armements ;
- (v) Soulignant le rôle important du GAEO en tant que forum européen pour les questions d'armement et la contribution de l'OAEU au développement des capacités européennes en matière de recherche et de technologie de défense ;
- (vi) Considérant qu'il est nécessaire de poursuivre les efforts en vue de la transformation de l'OAEU en Agence européenne de l'armement (AEA) ;
- (vii) Estimant qu'il est indispensable que les Etats de l'UEO, pour la plupart membres de l'Alliance atlantique et de l'Union européenne (UE) ou candidats à l'adhésion à l'une ou l'autre organisation, puissent se mettre d'accord sur les principes d'une politique européenne d'armement intégrée dans un concept stratégique européen et dont la mise en oeuvre serait confiée à l'AEA ;
- (viii) Soulignant les conséquences négatives pour l'industrie européenne de l'armement de l'absence de perspectives crédibles dans ce domaine ;
- (ix) Considérant qu'il est primordial de regrouper les différentes initiatives existant au niveau européen (OCCAR, LoI/Accord-cadre) sous la responsabilité politique et juridique d'une AEA et de les étendre progressivement aux Etats qui souscriraient à leurs principes et objectifs ;
- (x) Estimant que le GAEO, par son expérience et sa capacité à intégrer de nouveaux pays, a vocation à devenir l'organe politique central de l'AEA, si ses membres en décident ainsi ;
- (xi) Soulignant les progrès de la réflexion engagée par l'UE sur les questions d'armement, et notamment sur l'élaboration d'un Code de conduite en matière d'exportation d'armements ;
- (xii) Rappelant, néanmoins, que le maintien en l'état de l'article 296 du Traité instituant la Communauté européenne (TICE) constitue un frein au développement des activités de l'UE dans le domaine de l'élaboration et du financement de programmes de coopération et de production d'armements ;
- (xiii) Soulignant le rôle important que la Commission européenne peut jouer dans ce domaine du fait de ses compétences et de ses liens avec les industries européennes à caractère dual, notamment dans le domaine aéronautique ;
- (xiv) Considérant, néanmoins, que l'UE n'est pas prête, à l'heure actuelle, du fait du maintien de l'article 296 du TICE et de la difficulté d'associer des Etats tiers à son processus décisionnel, à intégrer en son sein les compétences de la future AEA ;

¹ Adoptée par l'Assemblée le 4 décembre 2002, au cours de la neuvième séance, sur la base du projet de recommandation amendé.

(xv) Estimant que les besoins opérationnels de l'Europe en matière de défense nécessiteront, dans les années à venir, d'importants investissements en équipements pour répondre aux exigences de la défense collective, de l'objectif global de l'UE et de la réforme des forces de l'OTAN, compte tenu également des effets de l'élargissement de ces deux organisations dans le domaine des armements et de leur interopérabilité ;

(xvi) Considérant que les objectifs nationaux pour le budget de la défense – 2% à 3% du PIB – sont insuffisants par rapport aux besoins réels, notamment en ce qui concerne les équipements lourds (avions de transport et de combat, porte-aéronefs et navires de transport) et les domaines de haute technologie (défense antimissile, espace) ;

(xvii) Soulignant que, pour pallier ces insuffisances, il sera nécessaire de mettre en place, à moyen terme, des budgets communs, notamment en matière de recherche et technologie, ce qui suppose l'élaboration préalable d'une politique européenne d'armement intégrant des aspects civils et militaires, au profit des deux secteurs ;

(xviii) Considérant qu'en l'absence de progrès à moyen terme dans cette direction, les industries européennes de défense courent le risque de devenir des sous-traitants pour le compte de leurs concurrentes américaines et que la perte de marchés et l'affaiblissement des capacités technologiques et du savoir-faire européens dans ce domaine sont également à craindre,

RECOMMANDE AU CONSEIL

1. De s'engager avec une détermination accrue en faveur du développement de capacités militaires européennes unitaires et d'une politique européenne de sécurité efficace ;
2. De maintenir son engagement en faveur de l'élaboration d'une politique européenne de l'armement ;
3. De poursuivre et d'approfondir sa réflexion sur le rôle et les compétences du GAEO et de donner l'impulsion nécessaire à la transformation de l'OAE0 en Agence européenne de l'armement (AEA) ;
4. D'exprimer concrètement sa détermination à utiliser le GAEO en tant que tribune permettant d'harmoniser au maximum les différentes positions dans le domaine de la coopération en matière d'armement ;
5. De préserver les intérêts de tous les pays membres du GAEO et de l'OAE0 et de veiller à ce qu'ils participent sur un pied d'égalité au processus décisionnel dans les discussions sur la mise en place d'une future AEA ;
6. D'encourager le GAEO et l'OAE0 ainsi que les instances appropriées de l'Union européenne (y compris la Commission européenne) et de l'OTAN à coopérer et à envisager des projets communs ;
7. De maintenir l'Assemblée informée de ses initiatives en matière de coopération dans le domaine des armements, notamment en lui transmettant son rapport annuel suffisamment tôt pour que les commissions concernées de l'Assemblée puissent le prendre en considération dans la préparation de leurs rapports et de leurs recommandations.

EXPOSÉ DES MOTIFS

présenté par M. Piscitello, rapporteur

I. Introduction

1. Dix ans après la création du Groupe Armement de l'Europe occidentale (GAEO), les problèmes liés aux questions d'armement en Europe n'ont pas encore été résolus de manière satisfaisante, ni au niveau de l'offre, ni à celui de la demande. Alors que le GAEO est apparu comme un instrument de rationalisation des mécanismes de coopération existants au niveau européen, ceux-ci n'ont pas cessé de se multiplier tant au niveau intergouvernemental qu'au sein de l'industrie et de l'Union européenne. Cette dispersion d'initiatives est en partie le résultat de l'absence de progrès significatifs dans la réflexion commune sur les principes, les objectifs et les besoins d'une défense européenne à venir.
2. La création de l'Organisation de l'armement de l'Europe occidentale (OAEO) en novembre 1996, destinée à préfigurer une agence européenne de l'armement, est apparue à l'époque comme un saut qualitatif important dans le domaine des armements en Europe. Néanmoins, cet organe subsidiaire de l'UEO n'a pas pu dépasser le stade d'une Cellule de recherche dotée d'un budget et de règles de fonctionnement qui freinent l'évolution au-delà du cadre actuel. Certains Etats européens notamment, qui sont les principaux producteurs d'armements, ont ainsi décidé de prendre des initiatives à l'extérieur, en parallèle au GAEO et à l'OAEO, et parfois même en concurrence avec eux, notamment par la création de l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR, novembre 1996), par la signature d'une Lettre d'intention (LoI, juillet 1998) et d'un Accord-cadre sur la restructuration de l'industrie européenne de l'armement (Framework Agreement concerning Measures to Facilitate the Restructuring and Operation of the European Defence Industry, 2000).
3. L'Union européenne, dont les Traités qui la régissent excluent les industries de l'armement du domaine de ses compétences, s'est dotée d'un groupe de travail ad hoc sur ces questions, le POLARM (juillet 1995). Celui-ci présente des recommandations au Conseil de l'UE, dans le cadre des activités relevant de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), en vue de mettre en place, à terme, une politique européenne de l'armement. La Commission européenne, qui est chargée des industries « civiles », notamment sa Direction générale III, participe aussi aux travaux du groupe POLARM. C'est surtout dans le domaine des exportations d'armements que l'UE a réussi une percée, essentiellement d'ordre politique, avec l'élaboration et la mise en oeuvre d'un Code de conduite en matière d'exportation des armements (juin 1998), dont l'application est suivie par le COARM, groupe de travail sur l'exportation des armes conventionnelles.
4. A l'OTAN, l'Initiative sur les capacités de défense (ICD), approuvée durant le sommet de Washington, en avril 1999, aurait pu avoir des conséquences positives pour les industries de défense, mais les résultats sont en deçà des attentes d'alors. En laissant à chaque Etat la responsabilité de la mise en oeuvre de l'ICD, on a ouvert la voie à la duplication et à la dispersion des efforts dans des contextes budgétaires très restrictifs, ce qui a réduit considérablement la portée de cette initiative. L'échec relatif de cette démarche, au niveau des retombées en matière d'armements, éloigne de l'objectif de « rattraper » les Etats-Unis dans ce domaine, avec des incidences sur la cohésion et l'interopérabilité des forces au sein de l'Alliance.
5. Parallèlement à ces constructions institutionnelles « empiriques », les industries de l'armement ont entamé une longue marche vers l'affranchissement par rapport aux Etats nationaux, en cherchant une dimension véritablement européenne, et peut-être plus tard mondiale. Il convient ici de distinguer les industries à vocation duale de celles qui relèvent presque uniquement de la production de matériels militaires. Les premières, notamment dans le domaine de l'aéronautique et des technologies avancées (espace, communications, par exemple), se sont rapprochées dans la recherche de synergies européennes et aussi transatlantiques – c'est le cas de la formation du groupe European Aeronautic Defence and Space company (EADS). Les secondes traversent une période difficile avec des perspectives défavorables à moyen terme – c'est le cas de GIAT industries (France) ou des Oficinas Gerais de Material Aeronautico (OGMA, Portugal) – dont la restructuration se fait attendre, essentiellement pour des raisons de maintien d'emplois, mais aussi pour préserver une base nationale industrielle de défense.

6. La Commission technique et aérospatiale de l'Assemblée, qui suit régulièrement ces questions depuis plus de dix ans, a toujours encouragé les Etats de l'UEO à s'entendre sur les orientations et à mettre en oeuvre les fondements d'une véritable politique européenne de l'armement, ouverte à la coopération transatlantique et internationale. Des progrès ont été faits, mais on ne peut que constater l'absence d'une vision commune sur ces questions, ou même du début d'une vraie réflexion qui dépasse le cadre des groupes de travail, ad hoc ou formels, et de l'adoption de conclusions consensuelles et d'ordre général dont l'application n'est jamais garantie. Le jugement paraît sévère, mais plus le temps passe, plus les incertitudes et les risques (économiques et industriels) pèsent de manière négative sur le processus de construction de l'Europe de l'armement, sans laquelle la réalisation d'une politique européenne de sécurité et de défense (PESD) ne sera qu'un objectif projeté mais jamais finalisé.

II. Le GAEO et l'OAE0 : activités et perspectives

7. Quand le GAEO a été créé au sein de l'UEO, en 1992, il s'inscrivait dans un projet à moyen et long terme de mise sur pied d'une défense européenne, « pilier » européen de l'Alliance atlantique et composante armée de l'Union européenne, selon la formule consacrée alors. L'idée d'une « identité européenne de sécurité et de défense » (IESD), avancée et promue durant ces années par un certain nombre d'Etats européens, allait au-delà d'une construction militaire et opérationnelle ; elle se doublait d'une réflexion sur les équipements, leur conception et leur production. La guerre du Golfe avait contribué pour beaucoup à ces initiatives en révélant l'écart en matière d'équipements et de technologies de défense entre les Etats-Unis et leurs alliés européens. Ce que la guerre froide avait en quelque sorte mis à l'arrière-plan, c'est-à-dire la grande hétérogénéité des forces qui coexistaient au sein de l'Alliance atlantique après plus de quarante ans de coopération commune, la guerre du Golfe, médiatisée par l'effet de CNN, l'a révélé aux opinions publiques et aux décideurs confrontés au besoin de soutenir et de participer à l'effort de guerre américain.

8. Le « modèle » américain est devenu la référence et les Etats européens ont décidé dans un premier temps de créer des cadres de discussion nouveaux sur les questions d'armements qui pourraient ensuite donner naissance à des programmes en commun et des synergies industrielles qui préfigureraient la constitution d'un pôle industriel puissant et performant, susceptible de concurrencer les exemples que constituaient (et constituent encore aujourd'hui) les groupes américains Boeing et Lockheed Martin. Au lieu de créer une institution entièrement nouvelle, on a transféré à l'UEO une structure de coopération plutôt discrète, le Groupe européen indépendant de programmes (GEIP), qui avait été créée en 1976 et qui regroupait les pays européens de l'Alliance atlantique. Ceci n'a pas été sans poser de problèmes juridiques du fait que le GEIP regroupait treize Etats, dont certains n'étaient pas membres de l'UEO. C'est pour cette raison que le GAEO n'est pas devenu un organe subsidiaire du Conseil de l'UEO.

9. Forum de discussion sur la coopération en matière d'équipements, le GAEO s'acquitte de sa tâche avec un succès relatif depuis sa création au gré de la volonté politique des pays membres. Mais sur le plan des programmes mis en oeuvre, son bilan est beaucoup plus mitigé, pour ne pas dire presque inexistant. Ceci est la conséquence de la diversité des intérêts des Etats membres – il regroupe des Etats producteurs et des Etats consommateurs, dont les besoins et les capacités technologiques sont très divers – et du fait que les décisions sont prises en se fondant sur la règle du consensus. La création en 1996 de l'OAE0, destinée à permettre la mise en pratique des décisions prises au sein du GAEO, notamment, en matière de recherche (l'OAE0 peut passer des contrats et dispose de la personnalité juridique), a fait évoluer cette situation mais seulement dans ce domaine précis. Ce qui est très positif, du point de vue politique, c'est que ces structures de coopération permettent aux Etats concernés de participer à leurs activités sur un principe d'égalité, ce qui évite qu'un « cartel » de producteurs puissants puisse imposer ses orientations (et ses prix) aux autres pays. En termes d'équipements, la prise en compte des besoins de tous les participants évite aussi une trop grande focalisation des discussions et des ressources sur des projets qui ne bénéficient qu'à un nombre restreint d'Etats (surtout en matière de projection de puissance et de nouvelles technologies).

1. Le GAEO : la Déclaration de Rome de mai 2002

10. Le GAEO se définit lui-même comme un « forum européen de coopération en matière d'armement »² et de ce point de vue, son rôle est unique au niveau européen. Le nombre relativement élevé de pays qui le composent (19)³ et le fait qu'il est ouvert à d'autres adhésions (au rythme des élargissements de l'OTAN et de l'UE) placent actuellement cet organisme au centre des développements en matière d'élaboration d'une politique européenne de l'armement, qui pourra un jour déboucher sur une Agence européenne de l'armement. Les différences de niveaux sur le plan militaire (du point de vue de la structure, des capacités et des doctrines des forces armées nationales), industriel et technologique entre les Etats participants renforcent son caractère d'instance de discussion et de coordination, la coopération étant réalisée pour l'essentiel à l'extérieur, avec des configurations bi- ou multilatérales. Le caractère européen du GAEO le distingue nettement des groupes existants au sein de l'OTAN, notamment de la Conférence des directeurs nationaux de l'armement (CDNA) également chargée de la coopération transatlantique.

11. C'est en novembre 2000, à Marseille, que les ministres de la défense des pays membres (le « Conseil » du GAEO) ont décidé des orientations à suivre concernant l'avenir du GAEO. Cette date est importante également car elle marque la fin du transfert des capacités opérationnelles de l'UEO à l'UE, sauf pour ce qui concerne l'armement, étroitement lié à la question des capacités des forces qui seront mises au service des missions de Petersberg décidées par l'UE. En gardant la responsabilité dans ce domaine, l'UEO est revenue à ses origines où la coopération (ainsi que le contrôle) en matière d'armements était (et reste) l'une de ses trois fonctions majeures, les deux autres découlant des articles V (défense collective) et IX (dialogue politique avec l'Assemblée) du Traité de Bruxelles modifié. Ce travail de réflexion sur l'avenir du GAEO n'est pas terminé, mais une première série de recommandations a été présentée et adoptée par les ministres de la défense des Etats membres en mai 2002, à Rome.

12. La « décision » majeure est le maintien du GAEO en tant que « forum pour les consultations politiques dans le domaine de l'armement en Europe comme pour le développement de la coopération entre les Etats membres »⁴. Les ministres ont appelé également le GAEO et l'OAEU à prendre plus d'initiatives dans ce domaine, et décidé, à cette fin, de « réexaminer l'éventail des travaux de leur structure interne ». L'adaptation de ces deux structures est d'autant plus nécessaire que leurs travaux sont « doublés » et concurrencés par l'OTAN, avec l'ICD et par l'UE avec son « objectif global ». Le point commun entre toutes ces initiatives est leur caractère intergouvernemental, basé sur le principe théorique de l'égalité entre tous les participants, ce qui accentue l'aspect politique des débats sur des sujets plutôt techniques et leurs implications opérationnelles, industrielles et économiques. Concrètement, c'est le maintien du statu quo pour le GAEO et l'OAEU en attendant une percée significative en direction de la mise sur pied d'une AEA, dont une proposition de « principes régissant le fonctionnement » a été présentée par les DNA aux ministres de la défense des pays du GAEO réunis à Rome.

13. L'élargissement du GAEO (passé de 13 à 19 membres) et celui de l'OAEU (de 13 à 17 membres) vont renforcer le rôle de « forum politique » et contribuer aussi au développement des activités de l'OAEU, qui a à son actif « 120 projets de recherche et technologie approuvés (...), dont 35 ont fait l'objet d'engagements de pays participants et 25 de contrats EUCLID/SOCRATE » pour un montant global de 500 millions d'euros⁵. Pour le GAEO, l'ouverture à de nouvelles adhésions est un gage pour l'avenir car il couvre déjà presque tous les Etats européens membres de l'OTAN et/ou de l'UE (y compris des pays candidats à l'adhésion à ces organisations) et ce d'une manière très souple dans son fonctionnement, en atténuant la tendance aux coopérations « à la carte », souvent exclusives, qui se sont développées ces dernières années au sein de l'UE et de l'OTAN. Le GAEO a le potentiel pour devenir le centre européen de dialogue et de coopération politiques dans le domaine des

² Déclaration de Rome sur le GAEO, 16 mai 2002.

³ Le GAEO comprend l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède et la Turquie.

⁴ Déclaration de Rome sur le GAEO, 16 mai 2002.

⁵ Idem.

armements, les organes de travail de l'OTAN et de l'UE étant par définition limités à leurs seuls membres.

2. L'évolution de l'OAE0

14. L'OAE0⁶ a été créée en 1996, avec pour objectif d'évoluer vers une Agence européenne de l'armement. Cette AEA était alors envisagée comme devant regrouper les Etats du GAEO qui seraient les maîtres d'oeuvre de la politique européenne d'armement. Cinq ans plus tard, ce projet semble compromis par la démarche entreprise depuis 1999 de développer les capacités de gestion des crises au sein de l'UE et de doter cette dernière d'organes de direction et d'exécution politico-militaires. Un pas important dans cette direction et qui concerne directement la production et l'acquisition des armements a été franchi avec l'établissement d'un « catalogue des capacités », en 2000, qui a donné naissance en 2001-2002 à deux programmes ambitieux : le Programme d'action européen sur les capacités (PAEC) et le Programme européen d'acquisition de technologie (ETAP).

15. Dans ce contexte, le développement de l'OAE0 au-delà de son organe exécutif, la Cellule de recherche, paraît d'autant plus compromis que la majorité de ses membres participe activement aux initiatives de l'UE. Il est par ailleurs évident que la superposition des institutions européennes en matière d'armements est contre-productive, compte tenu des faiblesses budgétaires et structurelles (dispersion et duplication des efforts de recherche et de technologie – R&T – par exemple), des problèmes rencontrés dans la restructuration des industries de la défense et de la relative fragilité des groupes et alliances déjà formés ou en cours de formation. La question primordiale pour l'OAE0 est de savoir si elle pourrait s'intégrer dans un projet européen, mis en place au sein de l'UE, alors qu'elle comprend aussi des Etats qui n'appartiennent pas à cette dernière.

16. L'avantage de l'OAE0, actuellement, réside dans sa souplesse et l'expérience acquise dans la réalisation de programmes communs de R&T, développés dans le cadre des initiatives EUCLID (Coopération européenne pour le long terme dans le domaine de la défense, programme lancé en 1989 au sein du GEIP), THALES (Accord relatif aux laboratoires chargés de la recherche européenne en matière de défense, 1996), SOCRATE (Système de coopération pour la recherche et la technologie en Europe, 1998), le Mémorandum d'entente sur les moyens d'essai (1998) et plus récemment EUROPA (Ententes européennes en matière d'organisation, de programmes et d'activités de recherche, 2000). L'OAE0 est ainsi devenue, en dépit de la taille modeste de ses structures, le lieu de coordination des activités en matière de R&T de défense en Europe, ce qui lui donne une flexibilité accrue qui facilite les coopérations multinationales, selon les aires d'intérêt et les capacités de chacun de ses membres. Les résultats des programmes de coopération réalisés par l'intermédiaire de l'OAE0 vont aussi enrichir les projets développés dans le cadre de l'ICD et du programme ETAP et contribuent à leur bonne marche.

17. Si, en matière de R&T, le bilan de l'OAE0 est dans l'ensemble positif, ce domaine ne représente qu'une partie des activités d'armement. Pour traiter cette question sous ses aspects politique, opérationnel et industriel, le cadre fourni par l'OAE0 n'est pas suffisant. Le statu quo actuel est une solution minimale qui ne permet pas de résoudre les problèmes que connaissent les Etats européens en matière d'équipement, et un effort de rationalisation des initiatives en cours ou en projet doit être réalisé à court et moyen terme, accompagné du rapprochement nécessaire des acteurs politiques, militaires et industriels au sein d'un cadre de coopération adéquat. L'évolution de l'OAE0 vers une AEA constituerait une étape qualitative importante dans cette direction, certains Etats envisageant même de faire de l'OAE0 une « Organisation européenne de l'armement », dont l'Agence représenterait le niveau exécutif⁷. Toutefois, à Rome, les ministres du GAEO n'ont pas franchi le pas et ont décidé d'examiner à l'avenir « la possibilité d'attribuer des fonctions supplémentaires à l'OAE0 » et d'entériner le « concept de processus évolutif » en ce qui concerne la création d'une AEA. Cette temporisation, marquée de manière claire par la dissolution du Groupe

⁶ L'OAE0 comprend 17 pays : l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède et la Turquie.

⁷ Rapport des Directeurs nationaux de l'armement aux ministres de la défense des pays du GAEO, mai 2002.

d'experts nationaux sur l'AEA (GEN/AEA), accroît les risques de voir la future Agence sortir du cadre ouvert de l'OAEU pour se diriger vers celui, plus complexe, de l'UE.

III. L'UE et la question des armements

18. L'UE est dans une situation de dualité en ce qui concerne la question des armements. D'un côté il y a le premier pilier, communautaire, chargé de la politique industrielle et commerciale au sein de l'Union et de l'autre, le deuxième pilier, la coopération intergouvernementale, chargé des questions de sécurité et de défense. La stricte interprétation de l'article 296 du Traité instituant la Communauté européenne (TICE) exclut les industries de défense du champ de la compétence communautaire mais, depuis la fin de la guerre froide, la Commission européenne est devenue, au travers d'initiatives comme le programme KONVER (aide à la restructuration et reconversion des régions dépendantes du secteur de la défense) et en participant au débat sur l'avenir de ces industries en Europe, un acteur engagé dans ce domaine. La dualité du départ s'est estompée et la situation actuelle s'apparente déjà à une cogestion de cette question.

19. Le rapprochement des deux piliers dans ce domaine est un mouvement logique de rationalisation, tourné essentiellement vers la recherche d'économies et d'une gestion efficace de l'environnement industriel européen. Aujourd'hui, les grandes entreprises européennes qui comptent dans ce domaine ont un caractère dual – civil/défense – très marqué et, dans la majorité des cas, ce sont les activités de production et de R&T civiles qui constituent les sources principales de bénéfices. Dans ce domaine, la compétence de la Commission est très développée et, avec la formation de grands holdings comme EADS, la distinction entre la production de défense et la production civile est de plus en plus floue comme, par exemple, en matière de composants (pièces détachées, logiciels, technologies duales). Néanmoins, faire entrer la production des armements dans l'espace communautaire nécessitera plus qu'une simple révision ou abrogation de l'article 296 du TICE : ce sera le résultat d'une réforme globale de l'UE et un pas important vers la construction d'une puissance politique, économique et de défense.

(a) Le problème de l'article 296 du TICE

20. En l'état actuel du développement de l'UE, l'article 296 du TICE est devenu un obstacle au renforcement futur des capacités de défense de l'UE, au-delà des compétences et capacités actuelles en matière de gestion des crises, au sens des missions de Petersberg⁸ reprises à l'UEO. Dans la pratique, l'article 296, qui dispose dans son alinéa (b) que « tout Etat membre peut prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent à la production ou au commerce 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 », est appliqué avec une grande flexibilité, par la Commission et par les Etats membres de l'Union.

21. D'un côté, la philosophie de l'Etat nation souverain n'existe pratiquement plus dans les domaines économique et industriel, de l'autre les concentrations, fusions et acquisitions relatives aux armements qui ont eu lieu ces cinq dernières années (sans tenir compte des acquisitions et coopérations transatlantiques) ont dissous l'identité nationale des entreprises concernées dans un réseau complexe de participations croisées et de montages financiers et juridiques. Or, l'article 296 s'applique aux Etats et aux industries de défense nationales qui dépendent directement de lui ou dans lesquelles sa participation est majoritaire ou assurée par la possession d'une « action privilégiée », une pratique condamnée par la Cour de justice des Communautés européennes⁹. Pour les industries, le maintien de l'article 296 est aussi un obstacle à l'obtention de subventions et d'aides européennes pour la modernisation ou la restructuration dans une situation où les capacités budgétaires des Etats pour répondre aux besoins des industries nationales d'armements sont assez limitées.

⁸ Missions d'action humanitaire et d'évacuation, les missions de maintien de la paix et les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix.

⁹ Cour de justice des Communautés européennes, Commission des Communautés européennes contre République française, C-483/99 ; 4 juin 2002 ; <http://curia.eu.int/index.htm> .

22. L'article 296 a encore des défenseurs, surtout si l'on invoque la sécurité de l'approvisionnement ou la préservation des capacités technologiques et de production de défense nationales. Mais en réalité, dans tous les Etats européens, une partie importante des fournitures d'équipements, d'armements et de technologies proviennent de l'extérieur, y compris dans des programmes nationaux tels que l'avion de combat français Rafale ou le Grippen suédois. Les coopérations multinationales se développent entre Etats et entreprises à un rythme soutenu par la création de nouvelles dynamiques et le fonctionnement des entreprises de défense, leur gestion et leur évolution ne se distinguent pratiquement plus de celles du secteur civil. Alors que douze Etats européens n'ont plus de monnaie nationale, vouloir préserver les industries d'armement de l'évolution économique européenne et mondiale est une affaire coûteuse, qui peut avoir des conséquences négatives en matière d'emplois et surtout de capacités. Tant que l'article 296 restera en application, la construction d'une défense européenne, appuyée sur une base technologique et industrielle solide, sera un processus long et coûteux, à la réussite incertaine.

(b) Les initiatives de la Commission

23. La Commission européenne s'est aussi engagée activement dans le domaine de la recomposition et de la restructuration des industries de défense en Europe. Elle dispose d'une riche expérience dans le domaine industriel « civil » et dans celui de la R&T et a des ressources qui lui permettent de financer directement des projets ou d'y participer avec les Etats ou d'apporter un complément. La volonté affichée dans les Traités de Maastricht (1992) et d'Amsterdam (1997), par les Etats de l'UE, de donner à l'Union une capacité politico-militaire de gestion des crises pouvant évoluer à terme vers une « politique de défense commune, qui pourrait conduire à une défense commune »¹⁰ a ouvert de nouvelles perspectives pour la Commission en ce qui concerne l'avenir des industries de défense européennes. Dans deux documents, l'un de 1997 intitulé « Mettre en oeuvre la stratégie de l'Union en matière d'industries liées à la défense » et l'autre de 2002, doté du titre ambitieux de « Strategic Aerospace Review for the 21st century » (STAR21), et préparé par un « Groupe consultatif européen sur l'aérospatiale »¹¹(EAGA), la Commission a présenté une série de propositions pour la restructuration du secteur des industries de défense, en accordant une attention particulière à l'industrie aéronautique et spatiale.

24. Dans la communication de 1997, trois lignes directrices sont définies par la Commission : (a) un grand marché européen pour les produits de défense ; (b) un projet de position commune relative à l'élaboration d'une politique européenne d'armement, et (c) un plan d'action pour les industries liées à la défense. Ces propositions ont été reprises, avec des modifications, par le Groupe « armements » du Conseil de l'Union (POLARM) pour préparer un « projet de position commune relative à l'élaboration d'une politique européenne d'armement », en novembre 1999, qui n'a pas été adopté par les gouvernements. L'approche de la Commission était en effet en opposition avec la position étatique dominante, celle de l'article 296 du TICE. La décision du Conseil européen de doter l'Union de capacités militaires de gestion des crises (Cologne, juin 1999) et de procéder à un inventaire des capacités et des besoins des Etats membres a néanmoins donné à la Commission une nouvelle occasion d'intervenir dans ce débat.

25. Le STAR21 prend acte des positions des Etats et des réticences à « communautariser » le secteur des industries de défense, mais ses auteurs affirment de manière claire le besoin de sortir de l'impasse actuelle et de favoriser un regroupement industriel européen, au service des capacités de défense européennes communes. Ils constatent, ce dont les gouvernements sont conscients, que la situation actuelle n'est pas satisfaisante par rapport aux ambitions affichées et aux besoins réels des forces armées européennes :

« Les besoins militaires européens souffrant d'un manque d'harmonisation, les marchés et les achats sont fragmentés et trop réduits pour permettre à l'industrie de développer de longs cycles de production et de devenir plus compétitive ; (...)

¹⁰ Préambule du Traité de l'Union européenne (TUE) ; 2 octobre 1997.

¹¹ Ce Groupe, formé en 2001, comprend « sept présidents d'entreprises de l'industrie aérospatiale, cinq commissaires européens, le Haut représentant de l'UE pour la politique étrangère et de sécurité commune et deux membres du Parlement européen ».

De tous les secteurs économiques, le domaine des équipements de défense est le seul au sein de l'Union européenne qui demeure régi en grande partie par les politiques nationales. Les besoins futurs sont fréquemment définis sur une base purement nationale et il en va souvent de même pour la satisfaction des besoins en cours, les intérêts communs n'étant guère pris en compte. Cette procédure, coûteuse et inefficace, engendre des efforts inutiles et accroît les coûts à une période de compression des budgets. »

Les auteurs du rapport, parmi lesquels on retrouve sept présidents des plus grandes compagnies européennes du secteur de la défense et M. Solana, Secrétaire général de l'UEO et Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune, proposent au Conseil de l'Union et aux gouvernements des Etats membres d'agir en vue de réaliser les propositions suivantes :

- « Objectif final : une politique européenne de l'armement qui fournisse une structure aux marchés des équipements européens de défense et de sécurité et permette le développement d'une base industrielle et technologique stable et compétitive ;
- Harmoniser les besoins militaires et planifier les budgets d'acquisition, ainsi que l'acquisition des armements ;
- Augmenter les ressources, et les utiliser de façon plus efficace, en encourageant le développement de programmes européens en coopération, et répartir plus utilement les tâches entre Etats membres ;
- Rendre plus cohérentes les dépenses pour la recherche en matière de défense entre les Etats membres ;
- Oeuvrer à la mise en place d'un marché européen des équipements de défense et d'une agence de l'armement chargée d'un large éventail de missions liées à l'acquisition, la recherche et développement communs, l'achat sur étagère, etc. ;
- Encourager, au niveau de l'UE, la prise de mesures semblables à l'Accord-cadre pour la restructuration de l'industrie de défense ;
- Comblent les écarts identifiés dans l'objectif global de l'UE et les objectifs collectifs de capacités. »

26. Il apparaît aussi très clairement, à la lecture du rapport, que l'échec de la constitution d'une base industrielle et de R&T européenne de défense ou en tout cas le retard accumulé dans ce domaine aura des conséquences politiques et économiques importantes pour les relations transatlantiques. D'un côté, il y a l'écart technologique et les problèmes d'interopérabilité entre les forces armées européennes (et aussi canadiennes) et américaines, de l'autre la concurrence économique et le risque à terme, si les Etats n'investissent pas, de voir des compagnies européennes du secteur passer sous contrôle américain, par le biais des « coopérations », participations croisées, achats d'actions ou de l'ouverture des capitaux à des fonds d'investissement américains. Car il ne faut pas oublier qu'à l'exception des compagnies étatiques « fermées », les grandes entreprises du secteur aéronautique ont une dimension internationale et leur crédibilité et leur existence se jouent autant par leur cote dans les bourses mondiales et les résultats présentés aux actionnaires que par la qualité de leurs productions.

(c) La coopération intergouvernementale en matière d'armements au sein de l'UE

27. Dans le pilier II de l'Union (intergouvernemental), la coopération en vue de l'élaboration d'une politique européenne d'armements n'a pas enregistré de progrès notables depuis la création, le 26 juillet 1995, du groupe ad hoc POLARM chargé d'assister le Comité des représentants permanents (COREPER) dans l'élaboration de propositions et d'une politique dans ce domaine. C'est en matière de contrôle des exportations d'armes et de technologies duales que l'UE a fait une percée significative avec l'adoption en 1998 d'un Code de conduite en matière d'exportation d'armements qui est appliqué par les Etats membres et dont le suivi est assuré par un groupe de travail issu du POLARM, le COARM. Ce code relève d'une dimension éthique et politique ; il ne se rattache donc pas directement à la problématique de la coopération européenne en matière de production d'armements.

28. La difficulté pour le Conseil de l'Union d'évoluer dans ce domaine tient pour l'essentiel aux spécificités des industries de défense en Europe telles qu'elles ont été définies dans un document du POLARM, approuvé par le COREPER en décembre 1996, qui indique notamment :

« (...) la production et le commerce des armements sont soumis à des autorisations gouvernementales.

- Ensuite, puisque les gouvernements sont les seuls clients, ils sont seuls pour définir les besoins opérationnels et les spécifications techniques et ils déterminent la demande de produits de l'industrie.
- Par ailleurs, il est impossible de prévoir avec certitude quelle sera la demande à long terme puisqu'elle dépend de l'évolution des menaces qui influence l'évaluation des besoins et la planification budgétaire.
- En outre, le rapport qualité-prix n'est pas le seul critère qui détermine la politique d'acquisition. La compensation, y compris les accords de coopération industrielle, ainsi que les considérations stratégiques politiques, économiques et de sécurité peuvent également avoir une influence.
- Enfin, les impératifs de défense nationale supposent qu'il y ait des garanties quant aux sources d'approvisionnement. Cette nécessaire sécurité d'approvisionnement va au-delà de la relation normale client-fournisseur. Dans certains domaines, des Etats membres estiment qu'une capacité propre est essentielle à l'intérêt national. Cela ne devrait cependant pas empêcher les gouvernements d'acheter à un fournisseur extérieur. »¹²

Si on ajoute à cela que 90% de la production d'armements au sein de l'UE sont entre les mains de cinq Etats seulement sur les quinze membres actuels, il est évident que l'introduction de la dimension « politique d'armements » dans le cadre de l'Union, dans le respect des procédures de décision existantes et du principe d'égalité entre les membres, pose des problèmes politiques, institutionnels et de sécurité d'une grande complexité.

29. L'évolution de l'UE et la volonté ses Etats membres de lui donner une crédibilité en matière politico-militaire, même si, dans un premier temps, cela se limite aux capacités de gestion des crises dans le cadre des missions de Petersberg, oblige pourtant les gouvernements, y compris des grands Etats producteurs d'armements, à se regrouper pour la mise en place de programmes et projets de production et d'acquisition d'équipements militaires. Ces mouvements ont lieu à l'extérieur des institutions de l'Union, mais leur justification, par exemple en termes de demandes d'augmentation des budgets de la défense, est basée sur des arguments « européens » (le renforcement de la capacité de l'UE à agir, la crédibilité des « Européens » au sein de l'OTAN, par exemple) et non plus seulement nationaux.

30. Le projet phare dans ce domaine est l'ambitieux Programme d'action européen sur les capacités (PAEC), défini en 2001-2002, lors de réunions informelles des DNA des pays membres de l'UE. Le travail au sein du PAEC est réparti entre 16 groupes qui couvrent des domaines allant des drones à la défense antimissile de théâtre et qui ont pour mandat :

- d'affiner le besoin opérationnel commun (qualitatif et quantitatif) ;
- de recenser les capacités existantes ;
- d'analyser les projets en cours et à venir ;
- d'établir des recommandations sur les accords et besoins futurs, les coopérations et le partage ou la mise en commun des ressources et des moyens.

Les groupes sont composés d'experts nationaux qui participent aussi aux travaux de la Headline Goal Task Force (HTF)¹³. Leur travail doit aboutir en principe en 2003 ; le Conseil de l'Union devra ensuite

¹² « Définition des caractéristiques propres au secteur lié à la défense » ; Groupe Politique européenne d'armements (approuvée par le Conseil, le 10 décembre 1996).

¹³ Groupe formé d'experts nationaux et des officiers de l'Etat-major de l'UE. Le groupe se réunit aussi avec la participation d'experts et officiers de l'OTAN dans une formation dénommée « HTF Plus ».

se prononcer sur les choix proposés et prendre des décisions adéquates. Le PAEC est une avancée positive dans le domaine de la coopération en matière de production d'armements et de R&T de défense, mais ce n'est qu'un aspect du problème global de la mise sur pied d'une politique européenne commune de l'armement.

IV. Conclusion

31. Les Etats restent au centre de la coopération en matière d'armements en Europe. Producteurs, clients et souvent les deux à la fois, ce sont eux qui décident de l'avenir de la coopération, de ses modalités et objectifs et, au dernier stade, de l'élaboration ou non d'une politique européenne, à caractère intergouvernemental ou plus intégrée (commune). Toutefois, ils doivent tenir compte de deux facteurs – la question budgétaire et la question industrielle. Les budgets restent insuffisants par rapport aux besoins réels et n'offrent pas de perspectives, à moyen terme, de développement de nouveaux programmes à l'échelle nationale. Cela présente l'avantage de favoriser les coopérations, les programmes communs, l'échange d'informations et le partage des ressources dans le domaine de la R&T. D'un autre côté, l'évolution de l'économie mondiale ces dix dernières années a favorisé les privatisations et l'ouverture du capital des entreprises nationales de la défense à d'autres investisseurs que l'Etat ; même si la pratique des « actions privilégiées » reste en vigueur, son rôle tend à s'atténuer à mesure que ces entreprises s'intègrent dans le système économique dominant et s'exposent à la compétition avec celles d'autres pays européens et surtout des Etats-Unis.

32. Les entreprises s'affranchissent des gouvernements et les participations croisées, les holdings, la coopération transatlantique et les limites des budgets nationaux ne permettent pas facilement à un Etat de reprendre le contrôle total d'une société, de la « renationaliser » en quelque sorte. Les grands groupes, comme EADS ou THALES par exemple, ont leurs propres stratégies industrielles et financières qui limitent les possibilités et l'ampleur de l'intervention étatique. Et même les sociétés de défense qui restent en dehors de ces grands groupes, comme c'est le cas de Dassault Industries, en France, peuvent aussi aujourd'hui (grâce à leur position dominante) négocier des contrats avec l'Etat dans une situation qui leur est beaucoup plus favorable que dans le passé. Les Etats sont toujours les commanditaires à l'origine, mais aujourd'hui les sociétés en Europe qui ne produisent que pour la défense sont en train de disparaître au profit de groupes polyvalents, dont les productions sont « duales » et où les activités « civiles » sont celles qui apportent le plus de profits.

33. C'est dans le secteur stratégique de l'aéronautique et de l'espace que les mouvements des cinq dernières années ont été les plus spectaculaires, surtout sous la pression de la concurrence américaine et par le constat qu'un Etat ne pouvait plus seul assumer la totalité des coûts de production d'aéronefs et de satellites faisant appel à des technologies avancées de plus en plus onéreuses. L'avion français Rafale et l'avion suédois Gripen sont en quelque sorte des survivants de la période où un Etat pouvait encore assumer seul la responsabilité de l'équipement de ses forces. Le résultat, ce sont des matériels performants, répondant aux exigences nationales mais produits à un nombre d'exemplaires plus réduit et à un coût plus élevé que les estimations initiales et avec des possibilités d'exportation limitées (dans un contexte de concurrence internationale avec les Etats-Unis). La coopération européenne est ainsi devenue un gage de survie pour les capacités nationales et pour les entreprises de défense confrontées en même temps à une « offensive » lancée par l'industrie américaine contre les capacités des Etats européens, dont l'un des exemples est le rachat de l'entreprise espagnole Santa Barbara par General Motors Company et l'autre, aux conséquences beaucoup plus importantes pour l'avenir de l'aéronautique militaire européenne, est la coopération autour du programme Joint Strike Fighter (JSF).

34. Reste à définir le cadre de la coopération étatique et industrielle. L'OCCAR et l'Accord-cadre sur la restructuration de l'industrie européenne de l'armement, qui regroupent les grands producteurs, relèvent de la coopération intergouvernementale « souverainiste » et ne sont pas accessibles pour l'instant à tous les pays désirant y participer. Le GAEO remplit son rôle de forum de discussion politique et l'OAEO fédère les projets de R&T de ses membres, en attendant d'être transformée en Agence (européenne) de l'armement. L'UE se concentre sur le PAEC, en l'absence de progrès vers l'élaboration d'une politique européenne de l'armement et l'OTAN, après trois années de débats autour de l'ICD, est loin d'avoir atteint les objectifs visés. Du côté des industries, surtout celles liées à

l'aéronautique et à l'espace, l'effet JSF et l'éventuelle participation à des projets de coopération euro-américains sur la défense antimissile auront des conséquences significatives pour l'avenir d'un secteur déterminant pour la préservation d'une certaine autonomie des capacités européennes. Et du côté des industries, les mouvements de restructuration et de consolidation ne sont pas encore terminés, surtout en ce qui concerne les équipements terrestres et maritimes.

35. Dans ce paysage fait d'initiatives dispersées, qui sont le résultat de contraintes budgétaires, économiques et technologiques, plutôt que d'une réelle volonté politique de faire une Europe de l'armement qui ne soit pas une simple extension des politiques et des intérêts nationaux, l'idée de créer une AEA en tant qu'instrument de rationalisation politique, opérationnelle et industrielle dans le domaine de la coopération en matière d'armements présente des avantages certains. Mais les problèmes à résoudre pour pouvoir créer une telle « organisation », sont très complexes : il s'agit de la compétence et de l'autonomie de l'Agence par rapport aux Etats, de sa composition et des droits de ses membres, du cadre dans lequel elle doit se développer – intergouvernemental, intergouvernemental au sein de l'UE (pays de l'UE seuls ou avec la Commission), Etats plus entreprises du secteur, par exemple. Ce n'est pas une simple question technique, c'est une question de politique majeure. Le cadre actuel de l'UE, même en tenant compte de l'élargissement, est trop restrictif pour pouvoir donner naissance à une agence représentant la diversité des acteurs industriels nationaux et européens : certains pays d'Europe centrale, la Turquie, l'Ukraine, la Russie et les Etats-Unis (en tant que fournisseurs d'un grand nombre de pays européens) sont aussi des acteurs importants, dont il faut ne pas négliger les capacités et les intérêts.

36. C'est pourquoi il faut soutenir vigoureusement la détermination des ministres de la défense affirmée dans la réponse du Conseil à la Recommandation n° 712 d'utiliser davantage le GAEO, qui est l'organisation la plus inclusive, au profit des initiatives prises dans le cadre de la PESD, de l'objectif global et dans le domaine de la coopération en matière d'armement au sein de l'Union européenne. Pour cela, il faut lever les obstacles qui semblent toujours empêcher les contacts officiels et une coopération constructive entre les instances du GAEO et celles de l'Union européenne qui travaillent dans ce domaine.

37. Créer une agence selon le principe des coopérations renforcées reviendrait à faire un pas de plus dans le sens d'une Europe à la carte, où certains grands producteurs pourraient imposer des prix et des équipements en argumentant qu'il faut acheter « européen » pour préserver l'autonomie, les capacités industrielles et technologiques européennes (même si elles sont concentrées dans un nombre réduit d'Etats). Tout cela est légitime, mais on peut aussi s'interroger sur l'écart (réel) entre les projets et les programmes et les dates de livraison des produits demandés. Le Portugal vient d'ailleurs d'en faire l'expérience avec une commande d'hélicoptères EC-635 à Eurocopter – dont la livraison aurait dû avoir lieu en 2001 et qui n'a pas été faite à ce jour¹⁴ ; il a passé un autre contrat pour équiper le Groupe d'aviation légère de l'armée de terre avec des hélicoptères NH-90 dont la livraison est prévue dans 10 ans (!). L'Eurofighter et l'avion de transport militaire Airbus A400-M sont toujours annoncés et attendus avec beaucoup d'impatience par les états-majors des pays européens, mais d'ici là le recours aux C-130 et l'affrètement de C-17 américains se généralisent. Quant au JSF, la participation européenne à un avion qui ne doit être disponible qu'après 2010 (dans la meilleure des hypothèses) rend plus qu'aléatoire la possibilité de développer un nouvel avion de combat européen à l'horizon 2015-2020.

38. L'avenir de l'Europe de l'armement est indissociable de l'évolution de la défense européenne, selon l'expression à la mode qui revendique « plus d'Europe ». Mais cette défense doit aussi s'inscrire dans un projet commun pour l'Europe, qui respecte les intérêts des Etats et atténue leurs suspicions et leurs craintes d'être lésés par « plus d'Europe ». Les attermoissements actuels sur la réforme des institutions européennes, les craintes face à l'élargissement et à une réforme inachevée des institutions, l'absence d'une véritable reprise économique européenne donnent aux projets de coopération en matière d'armements une allure de montage empirique auquel il manque une impulsion politique claire. Les gouvernements européens ont créé le GAEO, puis l'OAE0, ainsi que l'OCCAR ; ils ont signé une LoI et un Accord-cadre sur la restructuration de l'industrie européenne de l'armement, ils se

¹⁴ Le contrat a été annulé par le gouvernement portugais en août 2002.

sont engagés dans la mise en oeuvre de l'ICD et du PAEC, mais le Kosovo en 1999 et l'Afghanistan en 2001-2002 ont montré clairement que les équipements font toujours défaut et que ce n'est pas une structure bureaucratique de plus qui donnera aux armées européennes les avions, les navires, les équipements de communications, les moyens de renseignement électronique et spatial nécessaires, mais la volonté politique de combler ces lacunes, qui deviennent de plus en plus criantes à chaque crise internationale. Cette volonté doit s'accompagner d'un effort budgétaire qui ne peut plus être seulement national. Maintenir le statu quo actuel équivaldrait à assister à la dégradation continue des capacités militaires européennes et, en fin de compte, à l'échec du projet d'une Europe synonyme de « puissance » politique et militaire.

PROJET DE RECOMMANDATION***sur la coopération en matière d'armements en Europe :
les activités du GAEO et de l'UE – Réponse au rapport annuel du Conseil***

L'Assemblée,

- (i) Se félicitant de la réponse du Conseil à sa Recommandation n° 712, tout en regrettant le retard pris par la transmission de la première partie du Quarante-huitième rapport annuel du Conseil à l'Assemblée ;
- (ii) Soulignant le rôle important du GAEO en tant que forum européen pour les questions d'armement et la contribution de l'OAEO au développement des capacités européennes en matière de recherche et de technologie de défense ;
- (iii) Considérant qu'il est nécessaire de poursuivre les efforts en vue de la transformation de l'OAEO en Agence européenne de l'armement (AEA) ;
- (iv) Estimant qu'il est indispensable que les Etats de l'UEO, pour la plupart membres de l'Alliance atlantique et de l'Union européenne (UE) ou candidats à l'adhésion à l'une ou l'autre organisation, puissent se mettre d'accord sur les principes d'une politique européenne d'armement intégrée dans un concept stratégique européen et dont la mise en oeuvre serait confiée à l'AEA ;
- (v) Soulignant les conséquences négatives pour l'industrie européenne de l'armement de l'absence de perspectives crédibles dans ce domaine ;
- (vi) Considérant qu'il est primordial de regrouper les différentes initiatives existant au niveau européen (OCCAR, LoI/Accord-cadre) sous la responsabilité politique et juridique d'une AEA et de les étendre progressivement aux Etats qui souscriraient à leurs principes et objectifs ;
- (vii) Estimant que le GAEO, par son expérience et sa capacité à intégrer de nouveaux pays, a vocation à devenir l'organe politique central de l'AEA, si ses membres en décident ainsi ;
- (viii) Soulignant les progrès de la réflexion engagée par l'UE sur les questions d'armement, et notamment sur l'élaboration d'un Code de conduite en matière d'exportation d'armements ;
- (ix) Rappelant, néanmoins, que le maintien en l'état de l'article 296 du Traité instituant la Communauté européenne (TICE) constitue un frein au développement des activités de l'UE dans le domaine de l'élaboration et du financement de programmes de coopération et de production d'armements ;
- (x) Soulignant le rôle important que la Commission européenne peut jouer dans ce domaine du fait de ses compétences et de ses liens avec les industries européennes à caractère dual, notamment dans le domaine aéronautique ;
- (xi) Considérant, néanmoins, que l'UE n'est pas prête, à l'heure actuelle, du fait du maintien de l'article 296 du TICE et de la difficulté d'associer des Etats tiers à son processus décisionnel, à intégrer en son sein les compétences de la future AEA ;
- (xii) Estimant que les besoins opérationnels de l'Europe en matière de défense nécessiteront, dans les années à venir, d'importants investissements en équipements pour répondre aux exigences de la défense collective, de l'objectif global de l'UE et de la réforme des forces de l'OTAN, compte tenu également des effets de l'élargissement de ces deux organisations dans le domaine des armements et de leur interopérabilité ;
- (xiii) Considérant que les objectifs nationaux pour le budget de la défense – 2% à 3% du PIB – sont insuffisants par rapport aux besoins réels, notamment en ce qui concerne les équipements lourds (avions de transport et de combat, porte-aéronefs et navires de transport) et les domaines de haute technologie (défense antimissile, espace) ;
- (xiv) Soulignant que, pour pallier ces insuffisances, il sera nécessaire de mettre en place, à moyen terme, des budgets communs, notamment en matière de recherche et technologie, ce qui suppose

l'élaboration préalable d'une politique européenne d'armement intégrant des aspects civils et militaires, au profit des deux secteurs ;

(xv) Considérant qu'en l'absence de progrès à moyen terme dans cette direction, les industries européennes de défense courent le risque de devenir des sous-traitants pour le compte de leurs concurrentes américaines et que la perte de marchés et l'affaiblissement des capacités technologiques et du savoir-faire européens dans ce domaine sont également à craindre,

RECOMMANDÉ AU CONSEIL

1. De poursuivre et d'approfondir sa réflexion sur le rôle et les compétences du GAEO et de donner l'impulsion nécessaire à la transformation de l'OAEO en AEA ;
2. De poursuivre et d'approfondir sa réflexion sur l'élaboration d'une politique européenne d'armement en manifestant concrètement sa détermination d'utiliser le GAEO comme tribune permettant d'harmoniser au maximum les différentes positions dans le domaine de la coopération en matière d'armement ;
3. De préserver les intérêts de tous les pays membres du GAEO et de l'OAEO et de veiller à ce qu'ils participent sur un pied d'égalité au processus décisionnel dans les discussions sur la mise en place d'une future AEA ;
4. D'encourager le GAEO et l'OAEO ainsi que les instances appropriées de l'Union européenne (y compris la Commission européenne) et de l'OTAN à coopérer et à envisager des projets communs ;
5. De maintenir l'Assemblée informée de ses initiatives en matière de coopération dans le domaine des armements, notamment en lui transmettant son rapport annuel suffisamment tôt pour que les commissions concernées de l'Assemblée puissent le prendre en considération dans la préparation de leurs rapports et de leurs recommandations.

AMENDEMENTS

AMENDEMENTS n^{os} 1 ET 2¹⁵

déposés par M. Piscitello, rapporteur

1. Après le considérant (i) du projet de recommandation, insérer les considérants suivants :
« Considérant qu'il est indispensable que le vaste édifice institutionnel et politique que représente l'Europe parvienne à une unité concrète sur le plan des capacités militaires ;
Considérant par conséquent que l'audace doit l'emporter sur la prudence lorsqu'il s'agit de développer les capacités militaires européennes et d'élaborer une politique européenne de sécurité et de défense efficace ;
Considérant en outre la nécessité incontournable d'une coopération européenne dans le secteur des armements ; »
2. Dans le projet de recommandation proprement dit, remplacer les paragraphes 1 et 2 par le texte suivant :
« De s'engager avec une détermination accrue en faveur du développement de capacités militaires européennes unitaires et d'une politique européenne de sécurité efficace ;
De maintenir son engagement en faveur de l'élaboration d'une politique européenne de l'armement ;
De poursuivre et d'approfondir sa réflexion sur le rôle et les compétences du GAEO et de donner l'impulsion nécessaire à la transformation de l'OAEO en Agence européenne de l'armement (AEA) ;
D'exprimer concrètement sa détermination à utiliser le GAEO en tant que tribune permettant d'harmoniser au maximum les différentes positions dans le domaine de la coopération en matière d'armement ; »

Signé : Piscitello

¹⁵ Voir 9^{ème} séance, 4 décembre 2002 (adoption des amendements).

