

Groupe de travail VIII « Défense »

Objet : Note introductive du Secrétariat sur l'armement

En vue de la réunion du groupe du 4 octobre, les membres trouveront en annexe un note introductive du Secrétariat sur l'armement.

Note introductive sur l'armement

I. INTRODUCTION

1. La réunion du groupe de travail "Défense" du 23 septembre a permis de constater l'importance du développement d'armements adéquats pour doter l'Union européenne de capacités militaires crédibles et efficaces.
2. En outre, le débat du groupe a souligné l'importance de "l'inter-opérabilité" des forces et des systèmes de communication, de transport rapide et d'analyse stratégique des Etats membres.

Les menaces ont changé et les conflits récents nous ont montré que, dans la plupart des cas, il faut agir par des forces multinationales, qui seront d'autant plus efficaces que chacune des nations qui les compose dispose de capacités compatibles et cohérentes avec celles des autres pays membres.

3. Par conséquent, pour pouvoir opérer ensemble de manière plus efficace, les forces européennes devraient de préférence être équipées de matériels, sinon nécessairement conçus ou produits en commun, du moins compatibles, faute de quoi il subsisterait à la fois des doublons superflus et des lacunes capacitaires dans certains secteurs.
4. Cette note analyse les dispositions actuelles des traités et leur mise en œuvre, décrit la situation actuelle de l'industrie européenne de la défense et des projets de coopération multilatérale sur base intergouvernementale, et présenter quelques-unes des questions auxquelles il convient de répondre pour l'avenir.

II. LES DISPOSITIONS DU TRAITE ET LA SITUATION ACTUELLE AU NIVEAU DE L'UNION EUROPEENNE

5. L'évolution de la situation internationale, l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, l'initiative franco-britannique de St Malo, et surtout les Conseils européens de Cologne et d'Helsinki (respectivement, juin et décembre 1999) ont accéléré le développement de la PESD, les chefs d'Etat ou de gouvernement ayant décidé de doter l'Union d'une capacité d'action autonome soutenue par des forces militaires crédibles.
6. L'article 17, paragraphe 1, du traité d'Amsterdam affirme que " la définition progressive d'une politique de défense commune est étayée, dans la mesure où les Etats membres le jugent approprié, par une coopération entre eux en matière d'armements".
7. Dans les conclusions du Conseil européen relatives à la PESD, la coopération en matière d'armements est mentionnée à plusieurs reprises.

A Cologne, les chefs d'Etats ou de gouvernement ont affirmé que le développement des capacités militaires de l'Union "... exige également des efforts pour l'adaptation, l'entraînement et la mise en cohérence des forces européennes nationales et multinationales".

Ils ont également reconnu "la nécessité d'accomplir des efforts soutenus pour renforcer la base industrielle et technologique de la défense, que nous souhaitons compétitive et dynamique. Nous sommes déterminés à favoriser la restructuration des industries européennes de défense dans les Etats concernés. Avec les industriels, nous œuvrerons à une collaboration plus étroite et plus efficace des industries de défense. Nous chercherons à améliorer encore l'harmonisation des besoins militaires ainsi que la programmation et la fourniture des armements, de la façon que les Etats membres jugeront appropriée".

A Nice, les Quinze ont rappelé que "la restructuration des industries de défense européennes en cours dans certains Etats membres constitue un facteur positif" et qu'elle "favorise le développement des capacités européennes". Comme le montre la brièveté de cette mention, le Conseil européen semble éprouver une réticence croissante à évoquer ce sujet.

8. De fait, on doit constater qu'une politique industrielle de soutien à l'industrie d'armement européenne ne s'est pas encore développée à l'intérieur de l'Union européenne. Pour expliquer cette situation, plusieurs facteurs doivent être pris en compte.
9. La spécificité de ce secteur est reconnue par l'article 296, paragraphe 1, du TCE qui indique 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". Le traité limite le recours à cette disposition en indiquant que "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". Cette article fait l'objet d'une interprétation large de la part des Etats membres.
10. Seuls quelques-uns des quinze Etats membres de l'Union possèdent une industrie de la défense. Pour des raisons à la fois économiques et stratégiques, ces Etats peuvent prévoir certaines contraintes légales en matière d'achats d'industries de la part d'investisseurs étrangers, octroyer des aides directes ou indirectes aux industries d'armements et conduire une politique d'achat axée sur l'industrie nationale.
11. De manière générale, les acquisitions en matière de défense ne font pas l'objet de mesures de publicité comparables à celles qui s'appliquent à d'autres marchés publics. Les priorités budgétaires en matière d'armement sont fixées au niveau national.
12. En matière d'exportation d'armements, le Conseil a commencé à développer, dans le cadre de la PESC, un mécanisme d'échange d'information et de consultation. Ce "code de conduite", acte non contraignant agréé en 1998, a comme objectif de définir une approche commune d'exportation d'armes sur la base d'un certain nombre de critères agréés¹. Un rapport annuel est approuvé et publié chaque année. Il s'agit cependant d'un instrument de gestion des relations avec les pays tiers et non d'un moyen d'encourager le développement d'une industrie d'armement tournée également vers l'exportation.

¹ Respect des droits de l'homme dans l'Etat de destination finale, prise en compte de la situation intérieure dans ce dernier, du respect de la part des Etats membres de leurs engagements internationaux, des objectifs de préservation de la paix et de la stabilité, etc.

13. Entre 1996 et 1997, la Commission européenne a transmis au Conseil deux communications ². Elle relevait notamment la trop grande fragmentation ³ des industries européennes liées à la défense et les désavantages de cette situation en termes de compétitivité. Pour aider au développement de cette industrie, la Commission avait proposé de mettre en place, en matière de circulation et d'acquisition des biens, un système simplifié pour les transferts intra-communautaires ainsi que des règles et des mécanismes contraignants de transparence et de non-discrimination pour les acquisitions, inspirés des règles communautaires existantes en matière de marchés publics. Cette communication comprenait également un *"projet de position commune"* relative à *"l'élaboration d'une politique européenne d'armements"* et un *"plan d'action"* ⁴ pour les industries de la défense".

Le projet de position commune proposé par la Commission n'a pas été adopté par le Conseil. Les Etats membres faisaient valoir des points de vue différents, certains d'entre eux doutant de l'opportunité d'adopter une position commune de l'Union européenne en matière d'armements.

14. Cette situation traduit une certaine difficulté à concevoir, dans le cadre des instruments et des procédures du traité, une politique commune à tous les Etats membres qui tienne pleinement compte de la spécificité du secteur. Elle s'explique également par la difficulté de concilier le développement d'une base industrielle et technologique européenne et l'objectif de limitation du coût de la défense militaire qui peut parfois inciter à s'approvisionner auprès de fournisseurs de pays tiers – sachant que l'argument de l'interopérabilité s'applique également aux engagements mutuels des pays membres de l'OTAN. Enfin, les industries de défense des pays européens ont opéré des choix différents dans leur stratégie commerciale, ce qui rend leur coordination plus complexe.
15. Les progrès que l'on peut constater au niveau de l'Union européenne depuis le développement de la PESD restent donc limités :
- des réunions informelles entre les directeurs de l'armement des ministères de la Défense, qui permettent des échanges de vues ;
 - l'information mutuelle échangée dans le cadre des travaux sur les capacités militaires.

² "Les défis auxquels est confrontée l'industrie européenne de la défense, une contribution pour une action au niveau européen" COM (96) 10 du janvier 1996 ; "Mettre en œuvre la stratégie de l'Union en matière d'industries liées à la défense" (COM (97) 583).

³ Les mêmes considérations avaient été développées dans la deuxième communication, où la Commission avait dressé une comparaison des secteurs aérospatiaux civils et américains et conclu que l'industrie européenne souffre de nombreux handicaps par rapport à celle des Etats-Unis à cause de sa trop grande fragmentation. Les plus grosses entreprises européennes ne possèdent qu'un quart de la taille de leurs concurrents d'outre-mer, et la faible synergie existant entre les entreprises européennes risquerait de conduire à l'exclusion de certaines d'entre elles.

⁴ Le plan d'action se proposait, outre les objectifs susmentionnés, de rationaliser les normes et les standards employés par l'industrie et d'élaborer un livre blanc sur les exportations d'armements de l'Union européenne.

III. LES FORMES DE COOPERATION VOLONTAIRE

16. Certains Etats membres, qui ont identifié des intérêts communs, ont développé des formes de coopération volontaire qui ont permis de réaliser des progrès.

a) Groupes de coopération

17. Un forum pour la coopération en matière d'armements, le **WEAG (Western European Armament Group)** existe depuis 1992⁵ entre 19 pays européens, dont 14 sont membres de l'Union et 16 de l'OTAN. Ses objectifs sont l'harmonisation des programmes et des standards opérationnels, la coopération en matière de recherche et de technologie et l'ouverture des marchés.

Ce groupe fonctionne par consensus et remplit donc plutôt le rôle d'un forum de discussion et de laboratoire pour tester les idées.

18. Le WEAG se propose aussi de mettre en place une "agence européenne des armements"⁶ et, en 1998, a adopté à cette fin un "master plan", auquel il pourrait être décidé de recourir "lorsque les conditions appropriées seront remplies". Un groupe de travail ad hoc avait été créé à cette fin dès 1994, mais il n'a pas encore trouvé un accord, les Etats étant divisés entre ceux qui partageaient une vision plus globale de la défense européenne et ceux qui préféraient une approche plus pragmatique.

En 1996 les mêmes pays du WEAG ont créé la WEO (Western European Armament Organisation), qui gère plusieurs programmes multilatéraux d'armements.

19. Toujours en 1996, **un groupe d'Etats (Allemagne, France, Italie et Royaume-Uni) a fondé l'OCCAR** (Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement) qui continue à se développer⁷.

Son but est de fournir des accords efficaces pour la gestion et le développement de certains programmes, existants et futurs, de coopération en matière d'armements entre les pays membres. L'organisation gère actuellement plusieurs programmes multilatéraux, dont la liste⁸ figure en annexe.

⁵ Depuis 1992, le groupe a hérité le travail de l'"Independent European Programmes Group", créé en 1976 au sein de l'OTAN.

⁶ Voir la déclaration n°3 annexée au traité sur l'Union européenne sur les "relations de l'UEO avec l'UE : accompagner la mise en oeuvre du traité d'Amsterdam" qui, parmi les mesures qui pouvaient être développées, incluait notamment "la coopération dans le domaine de l'armement, en tant que de besoin, dans le cadre du Groupe Armement de l'Europe Occidentale, en tant qu'instance européenne de coopération en matière d'armement, de l'UE et de l'UEO dans le contexte de la rationalisation du marché européen de l'armement et de l'établissement d'une agence européenne de l'armement".

⁷ En janvier 2001, la convention OCCAR est entrée en vigueur et l'organisation a acquis aussi la personnalité juridique. Elle a son siège à Bonn et des bureaux de programmes à Bonn et à Paris.

⁸ La liste des programmes gérés par l'organisation, ainsi que celle de tous les autres projets de coopération multilatérale mentionnés dans cette note, ne prétend pas être exhaustive.

Le potentiel de l'organisation reste largement à explorer, mais il convient de noter que la participation à ces programmes n'inclut pas nécessairement tous les pays participants à l'organisation et que les pays participants ne confient pas la gestion de tous leurs programmes à l'OCCAR.

20. L'OCCAR s'est également donné à long terme des finalités plus ambitieuses : augmenter la complémentarité industrielle et technologique entre les quatre pays membres, parvenir à des principes communs en matière d'acquisitions, dépasser l'approche du "juste retour" programme par programme en faveur d'un équilibre plus général à réaliser parmi les différents programmes et à plus longue échéance.
21. La convention OCCAR est ouverte à l'adhésion d'autres pays européens, à condition que ces pays s'engagent à développer un projet multilatéral d'acquisition de matériel impliquant au moins un partenaire OCCAR et qu'ils acceptent les principes et les dispositions réglementaires et procédurales de l'organisation. Les Pays-Bas, l'Espagne et la Belgique ont demandé à accéder à l'OCCAR et la Suède a exprimé un intérêt à cet égard.
22. En 1998, les ministres de la Défense de **six pays de l'UE (Allemagne, Espagne, France, Royaume-Uni, Italie, Suède) ont signé une Lettre d'Intention (*Letter of Intent*, LoI)**, dont le but est de parvenir à la définition d'un cadre pour "l'accompagnement des restructurations industrielles dans le domaine de la défense" ⁹.

La Lettre précise les six domaines retenus pour la collaboration : harmonisation des besoins militaires ; sécurité d'approvisionnement ; exportation ; sécurité de l'information ; recherche et la technologie ; droits de propriété intellectuelle.

b) Les projets spécifiques

23. Parmi les projets spécifiques les plus importants, engagés soit dans le cadre des initiatives susmentionnées, soit sur la base d'autres formes de coopération volontaire entre quelques Etats, il convient de citer, à titre d'exemple :
 - EUROFIGHTER, avion de combat développé par l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie et le Royaume-Uni ;
 - l'A400M, grand avion de transport militaire qui présente de fortes aptitudes logistiques et de très bonnes capacités tactiques et qui est financé par l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France, le Luxembourg, le Portugal, le Royaume-Uni et la Turquie ;
 - les hélicoptères de combat de nouvelle génération TIGRE (développés par une coopération franco-allemand) et EH 101 (financés par l'Italie et le Royaume-Uni) ;
 - le radar de contreatterie COBRA lancé par l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni ;
 - le tank MRAV GTK (Multi Role Armed Vehicle) réalisé par l'Allemagne, les Pays Bas et le Royaume-Uni.

⁹ Sur la base de cette Lettre d'Intention, un traité a été signé entre les six Etats en juillet 2000.

*

* *

24. Les questions que le groupe pourrait examiner sont les suivantes :

1. Quelles mesures pourraient-elles être envisagées pour que les décisions des Etats membres en matière d'armement tiennent compte des objectifs de la PESD (adaptation des moyens aux missions) et de ses impératifs (interopérabilité des matériels) ?
2. De quelle manière pourrait-on encourager la coopération entre les Etats membres et le développement de projets conjoints ? Faut-il mettre en place une politique européenne en matière d'armement ?
3. Comment prendre en compte la diversité des Etats membres dans ce domaine ?
4. Faut-il envisager une agence européenne de l'armement ? Avec quels objectifs et quelles missions ? Avec quelles conditions de participation ?

PROJETS SPECIFIQUES

Programmes	Pays concernés	Description
A400M	Allemagne, Belgique, Espagne, France, Luxembourg, Royaume-Uni, Portugal, Turquie	Avion de transport futur
ACCS <i>Air command and control system</i>	Pays de l'OTAN	Système d'aides au commandement et à la conduite des opérations aériennes intégrées à l'échelle européenne
BONUS	France, Suède	Programme d'Anti-Char à Effet Dirigé
BREVEL	Allemagne, France	Système aérodynne léger télépiloté
COBRA	Allemagne, France, Royaume-Uni	Radar de contrebatterie
EH 101	Italie, Royaume-Uni	
EUROFIGHTER	Allemagne, Espagne, Italie, Royaume-Uni	
FSAF <i>Famille de Sol-Air Futurs</i>	France, Italie	Famille de systèmes de défense aérienne
HELIOS	Helios I : France, Italie, Espagne Helios II : France, Belgique	Système d'observation optique
HORIZON	France, Italie	Frégates anti-aériennes de nouvelle génération
HOT	Allemagne, France	Missile filoguidé antichar de longue portée
LRM/NG <i>Lance-Roquette multiple de nouvelle génération</i>	Allemagne, Etats-Unis, France, Italie, Royaume-Uni	Développement d'une roquette de précision, d'une conduite de tir modernisée et d'une roquette d'exercice
METEOR	Allemagne, Espagne, France, Italie, Royaume-Uni, Suède	Missile air-air de moyenne portée
MIDS <i>Multifunctionnal Information Distribution System</i>	Espagne, Etats-Unis, France, Italie, Allemagne	Système interallié et interarmées de transmission de données tactiques à haut débit
MILAN	Allemagne, France, Royaume-Uni	Missile antichar filoguidé portable de moyenne portée
MRAV GTK	Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni,	
MU90	France, Italie	Torpille légère destinée à l'équipement des bâtiments de lutte anti-sous-marine
NGIFF <i>New generation identification Friend or Foe</i>	Allemagne, France	Système d'identification ami-ennemi air-air et sol-air de nouvelle génération

NH90 <i>NATO Helicopter</i>	Allemagne, France, Italie, Pays-Bas	Hélicoptère de transport militaire
PAAMS <i>Principal Anti Aircraft Missile System</i>	France, Italie, Royaume-Uni	Système d'armes principal des futures frégates anti-aériennes franco-italiennes Horizon et britanniques T45
POLYPHEME	Allemagne, France, Italie	Missile à guidage par fibre optique
RITA	Belgique, France	Modernisation du réseau RITA de télécommunications tactiques
SCALP EG / Storm Shadow	France, Royaume-Uni, Italie	Missile air-sol à longue portée
SLAT <i>Système de lutte anti- torpilles</i>	France, Italie	Système de détection et réaction anti- torpilles pour bâtiments de surface
TIGRE	Allemagne, France	Hélicoptères de combat de nouvelle génération
TRIMILSATCOM	Allemagne, France, Royaume-Uni	Système de communication par satellite

PROGRAMMES GERES PAR L'OCCAR

Dates d'intégration à l'OCCAR	Programmes	Pays concernés
A sa création	Missiles Milan, Hot, Roland	programmes franco-allemands
	Hélicoptère Tigre	programme franco-allemand
1999	Radar de contreatterie Cobra	programme franco-germano-britannique
	Famille de missiles sol-air futurs FSAF	programme franco-italien
	Véhicule blindé MRAV-GTK	programme germano britannique
18 décembre 2001	A400M	Allemagne, Belgique, Espagne, France, Luxembourg, Royaume Uni, Portugal, Turquie
Intégration prévue en 2002	Système de missiles anti- aériens PAAMS	France, Italie, Royaume Uni

Source : *Annuaire stratégique et militaire - 2002*, Paris, Ed. Odile Jacob

COMPARAISON DE L'EFFORT DE R&T ET DE R&D DE LA FRANCE,
DU ROYAUME UNI, DE L'ALLEMAGNE ET DES ETATS-UNIS
(en milliards d'euros)

		1998	1999	2000	2001
France	R&T	0,64	0,70	0,79	0,76
	R&D	2,23	2,28	2,25	2,28
Royaume Uni	R&T	0,67	0,67	0,64	0,91
	R&D	3,51	3,51	3,81	3,91
Allemagne	R&T	0,43	0,41	0,38	0,29
	R&D	1,30	1,19	1,22	1,06
Etats-Unis	R&T	5,94	7	9,2	9,75
	R&D	28,2	33,5	43	45,5

Nota : budgets hors dissuasion, sauf pour les Etats-Unis

Source : PLFI 2002, Avis n° 3323, Tome VIII Défense, Crédits de paiement, octobre 2001