

L'AGENCE EUROPÉENNE DE DÉFENSE : VIRAGE VERS L'AVENIR OU DE VÉNUS A MARS?

PAR

ANITA ROTH (*)

Ironie de l'histoire, cent ans après la signature à Londres de l'Entente cordiale entre la France et le Royaume-Uni et surtout cinquante ans après l'échec de la Communauté européenne de défense (CED), l'Union européenne a créé en 2004 une agence européenne de défense (AED). La nécessité d'étayer la politique de défense par une politique européenne de l'armement figurait déjà dans la déclaration fondatrice de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) de Cologne en juin 1999. Cependant, cette idée n'a vu le jour qu'à la faveur des travaux du groupe Défense de la Convention mis en place en octobre 2002. Cette agence constitue une étape symbolique dans le développement de la PESD à la recherche de visibilité. L'Europe est incontournable en cette année 2004 : *«le détour par l'Europe s'impose : la construction européenne est, sur la planète, la forme la plus avancée d'invention d'un système de gouvernement démocratique alternatif et non hégémonique»* (1).

L'année 2004 constitue l'année de la transition entre l'ancien cadre de coopération en matière d'armement en Europe et le nouveau cadre dans lequel s'inscrit l'AED. Pourtant, comme le relevait Philippe Carré (2) au colloque «Paix et Défense» à l'Assemblée nationale en janvier 2004, *«la volonté d'introduire l'armement dans la problématique de la PESD (3) et ensuite de la PESD est une volonté très ancienne chez les Français. Nous avons en effet essayé d'y faire référence dès le Traité de Maastricht. Le vrai progrès a été obtenu dans le Traité d'Amsterdam, où il a été reconnu que l'effort que nous faisons dans ce domaine pouvait être soutenu par les efforts des Etats membres dans le domaine de l'armement. Toutefois, la référence était encore très indirecte. L'introduction de l'armement dans la problématique de la PESD a donc été un processus extrêmement difficile»*.

(*) Administratrice civile, chef du bureau des affaires européennes à la direction de la coopération et des affaires industrielles de la Délégation générale pour l'armement du ministère français de la Défense. Les opinions exprimées ici n'engagent que leur auteur.

(1) Pascal LAMY, *La Démocratie-monde. Pour une gouvernance globale*, Seuil.

(2) Directeur des Affaires stratégiques, de Sécurité et du Désarmement au ministère français des Affaires étrangères.

(3) Politique étrangère et de sécurité commune.

L'année 2004 constitue également l'année des changements pour l'Union européenne (UE) : accession de dix nouveaux membres, élection du Parlement européen, renouvellement de la Commission, renouvellement du mandat du Secrétaire général/Haut Représentant et, surtout, accord sur le projet de traité constitutionnel signé à Rome le 29 octobre 2004. En parallèle, dans le domaine militaire, le directeur général de l'état-major de l'UE et le président du Comité militaire de l'UE ont été remplacés. Cette phrase de Philippe Grasset, selon laquelle « nous regardons l'histoire en train de se faire, en constatant que c'est bien l'histoire » (4), s'applique tout particulièrement à l'UE en 2004.

Pour mieux appréhender cette évolution, il convient de rappeler la genèse de l'Europe de l'armement conduisant à cette étrange victoire qu'est la création de l'agence, le marathon ayant débouché à sa mise en place effective mais encore inachevée et les défis à relever qui détermineront son succès et l'avenir de l'Europe de la défense.

DU PALAIS-BOURBON A THESSALONIQUE : L'ETRANGE VICTOIRE

Le traité instituant la CED, rejeté au Palais-Bourbon, comportait des dispositions d'avant-garde sur la défense européenne. Corollaire important de la construction d'une Europe de la défense, il constituait une percée révolutionnaire en matière de coopération européenne de défense. Depuis son échec, il a fallu du temps pour que les plaies se referment et que l'idée d'une coopération dans ce domaine soit relancée, hors du cadre des Communautés européennes. Ce n'est en effet que cinquante ans après l'échec de la CED qu'un nouveau défi s'offre à l'Europe. « *Autres lieux, autres temps, mêmes questions* » (5). L'agence européenne de défense (AED) rappelle étrangement la CED, même si la dénomination change, le concept d'« agence » se substituant à celui de « communauté ». Comment en sommes-nous arrivés là ?

Au Palais-Bourbon, l'échec de la CED

Elaboré entre 1950 et 1952, le projet de CED était destiné à permettre le réarmement de la République fédérale d'Allemagne (RFA) rendu nécessaire par la menace d'une intervention soviétique en Europe. En 1948, la France, le Royaume-Uni, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg signèrent à Bruxelles un traité d'alliance prévoyant une assistance mutuelle en cas de nouvelle agression en Europe. Cependant, les débuts de la Guerre froide et la crainte de l'éclatement d'un conflit généralisé conduisirent les Européens à envisager une protection des États-Unis face à une menace

(4) Philippe GRASSET, *De defensa*, 25 fév. 2004.

(5) Gilles CURIEN, *Diplomates et prophètes*.

soviétique. C'est dans cette optique que fut signé le Traité de l'Atlantique-Nord (1949), alliance défensive dotée d'une organisation permanente, l'OTAN. En contrepartie, les Etats-Unis exigeaient des Européens des efforts militaires et l'acceptation du réarmement de la RFA. Or, la France, inquiète de la reconstitution d'une armée nationale allemande, était hostile à cette proposition américaine. Elle a alors élaboré le Plan Pleven, qui prévoyait la constitution d'une armée européenne placée sous le commandement d'un ministre européen de la Défense. Des unités fournies par tous les pays participants (6), dont la RFA, y seraient intégrées, évitant la création d'une armée nationale allemande tout en utilisant ses ressources. C'était la transposition du projet de Communauté du charbon et de l'acier (CECA) au domaine militaire.

Le traité instituant la CED fut signé à Paris le 27 mai 1952 par les six Etats. Dotée d'institutions communes, de forces armées communes et d'un budget commun, la CED était une alliance défensive, garantissant l'assistance mutuelle en cas d'agression. Le traité fut ratifié par nos partenaires, alors qu'en France, l'Assemblée nationale rejeta le projet de ratification le 30 août 1954. Les causes de cet échec sont diverses. Depuis la conception de ce projet, le contexte international avait évolué. La mort de Staline et les prémices d'un dégel des relations entre les deux blocs rendaient plus improbable une intervention soviétique en Europe; le réarmement allemand semblait donc moins justifié. En outre, l'engagement des troupes françaises en Indochine dégarnissait le territoire national. Enfin, certains soulevaient l'incohérence d'un projet consistant à construire une Europe militaire avant de lui donner des fondements politiques. Selon un article paru dans *Le Monde*, le 1^{er} septembre 1954, ce seraient les maladresses de ses partisans qui ont porté le coup fatal à la CED : «né dans l'équivoque, mûri dans l'intrigue et la corruption, le projet de Communauté européenne de défense (CED) a succombé hier aux coups que ses plus fanatiques partisans, en voulant trop bien faire, ne cessaient de lui porter». A un journaliste qui lui demandait les raisons de sa farouche opposition à la CED, Charles de Gaulle répondait «les cadavres, Monsieur, n'étaient pas froids».

Après cet échec au Palais-Bourbon, les efforts de coopération en matière d'armement se sont développés principalement en dehors du cadre des Communautés européennes (7), accessoirement seulement en leur sein.

Les coopérations en matière d'armement hors des communautés européennes

L'idée d'une «agence européenne de l'armement» a mûri, en dehors des Communautés européennes, dans des structures spécifiques de défense ou

(6) La Belgique, la France, la RFA, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas.

(7) CECA, Communauté économique européenne (CEE), Euratom.

d'armement : l'Union de l'Europe occidentale (UEO), le groupe Armement de l'Europe occidentale (GAEO), la LoI (*Letter of Intent*) et l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR).

L'UEO a été créée en 1955 suite aux Accords de Paris d'octobre 1954 modifiant le Traité de Bruxelles de 1948. Ce fut l'une des premières étapes de la construction européenne. Elle constituait le cadre institutionnel des échanges en matière de sécurité et de défense européennes. Son rôle a été redéfini dans une déclaration annexée au Traité de Maastricht entré en vigueur en 1993 et elle est devenue le «*bras armé de l'Union*». Néanmoins, les compétences de l'UE en matière de défense évoluent rapidement. Le Traité d'Amsterdam entré en vigueur en 1999 précise que l'UEO assiste l'UE dans la définition des aspects de la PESC ayant trait à la défense et met en œuvre les décisions de l'UE ayant des implications dans le domaine de la défense. Avec la montée en puissance de la PESC, l'UE se fixe les missions de Petersberg (8) et reprend à son compte des compétences de l'UEO, telles que la gestion de crise et les agences de l'UEO : le Centre satellitaire et l'Institut d'études de sécurité (IES). Malgré le Traité de Nice en vigueur depuis 2003, qui entraîne un effacement partiel de l'UEO, tant que la Constitution pour l'Europe ne sera pas ratifiée, l'UEO perdurera car elle demeure le dépositaire de la garantie de l'article V du Traité de Bruxelles (9) engageant les signataires à se porter assistance militaire en cas d'agression.

Le GEIP (10) a été créé en 1976 par les pays européens de l'OTAN avec l'intention d'en renforcer le pilier européen. Il est rebaptisé GAEO en 1993 lors de son transfert dans l'UEO et reconnu par les Traités de Maastricht et d'Amsterdam comme l'instance européenne de coopération en matière d'armement. Ses objectifs sont d'harmoniser la définition des besoins militaires, d'ouvrir à la concurrence les marchés nationaux, de renforcer la base industrielle et technologique de défense (BITD) européenne et la coopération en matière de recherche et technologie (R&T) de défense. Assez logiquement, l'idée de créer une «*agence européenne de l'armement*» a été présente dès l'origine dans les travaux du GAEO, qui a créé en son sein un groupe de travail chargé de cette question. Le GAEO est complété en 1996 par l'OAE0 (11), qui accueille les activités de coopération de R&T confiées par les Etats. Néanmoins, les travaux du GAEO et de l'OAE0 n'ont eu qu'une portée limitée, en raison du grand nombre de participants (12) et de l'application de la règle du consensus. Très logiquement en raison de la

(8) Missions humanitaires, évacuation, gestion de crise, maintien et rétablissement de la paix.

(9) «*Au cas où l'une des Hautes Parties contractantes serait l'objet d'une agression armée en Europe, les autres lui porteront, conformément aux dispositions de l'article 51 de la Charte des Nations Unies, aide et assistance, par tous les moyens en leur pouvoir, militaires et autres.*»

(10) Groupe européen indépendant de programme.

(11) Organisation de l'armement de l'Europe occidentale.

(12) 19 Etats dans le GAEO et 18 dans l'OAE0.

création de l'AED, la décision de fermer le GAEO au plus tard le 30 juin 2005 a été prise par les ministres de la Défense le 22 novembre 2004. Ses activités pertinentes seront alors reprises par l'AED.

Au sein de l'UE, les six pays (13) de la LoI représentent 90 % de la capacité industrielle de défense, assurent 85 % des dépenses militaires et réalisent 98 % des investissements de R&T de défense. Il n'est donc pas étonnant que ces six pays réellement impliqués dans l'effort de défense se soient tournés vers des coopérations en cercle plus restreint. Les prémices de la LoI se situent en 1997, alors que l'industrie de défense européenne était en pleine restructuration. La superposition des réglementations nationales était un handicap pour le fonctionnement des sociétés transnationales de défense naissantes et il fallait trouver un moyen pour assurer l'efficacité de ces restructurations et accompagner leur mouvement. Le processus LoI, inspiré par les travaux du GAEO, a été initié par la signature en juillet 1998 d'une lettre d'intention (*Letter of Intent – LoI*) qui a donné son nom au processus mis en place depuis lors et désormais connu en tant que «LoI». En juillet 2000 a été signé un accord-cadre ayant valeur de traité international. Les objectifs de la LoI sont de définir un cadre politique et juridique commun pour mettre en place un environnement favorable à l'édification d'une industrie européenne plus compétitive et plus solide sur le marché mondial de la défense et à la construction d'un marché européen plus intégré, d'assurer la pérennité et la sécurité d'approvisionnement des forces armées et de lever les contraintes disparates ou excessives. La démarche LoI est fondamentalement une démarche de partenariat, partenariat entre les six Etats signataires et partenariat entre les Etats et l'industrie. Le processus LoI doit être approfondi. Il pourrait devenir un «espace Schengen de l'armement inversé», dans lequel les équipements de défense circuleraient plus librement qu'aujourd'hui, mais leur sortie de cet espace serait plus étroitement contrôlée.

L'OCCAR (14) est une instance de gestion des programmes produits en coopération par les Etats, qu'ils en soient membres ou non. Elle a été créée en novembre 1996 par la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie et fondée sur de nouveaux principes de coopération, dits de Baden-Baden. La Belgique y adhère en mai 2003 et l'Espagne début 2005. Elle est ouverte aux pays européens, à condition qu'ils approuvent ses principes, qu'ils acceptent ses acquis et qu'ils participent à au moins un programme significatif géré par l'OCCAR. Les principes de Baden-Baden diffèrent des pratiques traditionnelles de la coopération en matière d'acquisitions de défense : mise en concurrence systématique des fournisseurs, extension à la concurrence extra-européenne en cas de réciprocité effective, abandon du juste retour industriel programme par programme, acquisition préférentielle

(13) Allemagne, Espagne, France, Italie, Royaume-Uni, Suède.

(14) Organisation conjointe de coopération en matière d'armement.

par les Etats membres des équipements au développement desquels ils ont participé.

Thessalonique : vers la création de l'AED

Bien que mise en place très rapidement, l'AED est le fruit d'une dizaine d'années de tâtonnements.

Les premières références à une agence européenne de l'armement remontent à 1991 avec l'annexe du Traité de Maastricht. L'idée se précise en mai 1994, au cours de la 63^e session du Sommet franco-allemand et de la 11^e session du Conseil franco-allemand de défense et de sécurité. La déclaration Kohl-Mitterrand évoque ce projet : *«le Conseil a approuvé les orientations pour une nouvelle organisation de la coopération en matière d'armement et de recherche d'armement qui assurera, entre autres, la gestion des programmes franco-allemands et coordonnera les activités communes de préparation de l'avenir. Le Conseil souhaite que cette nouvelle structure puisse s'inscrire dans le cadre de l'Union de l'Europe occidentale. Ainsi elle sera ouverte à d'autres pays intéressés et fera partie intégrante de nos efforts au sein de l'UEO avec pour objectif la création d'une agence européenne de l'armement».*

La coopération en matière d'armement au sein de l'UE résulte de plusieurs initiatives. Le groupe inter-pilier POLARM (15) a été créé en 1995 auprès du COREPER (16) afin d'étudier les options d'une politique européenne d'armement. En 1998 a été adopté le code de conduite en matière d'exportation d'armements; dont le suivi est confié au groupe COARM (17). Plus tard, la décision du Conseil européen d'Helsinki (décembre 1999) de rendre l'UE capable de déployer en 60 jours et d'entretenir durant un an une force de 60 000 hommes a conduit à identifier un ensemble de lacunes européennes dont certaines concernant les armements.

Le plan d'action européen sur les capacités (18) adopté par le Conseil européen de Laeken en décembre 2001 a permis une définition plus précise des besoins et, en 2004, un Objectif global 2010 a été agréé, prônant la prise en compte des nouvelles missions définies dans la «Stratégie européenne de sécurité»: opérations de désarmement, aide aux pays tiers dans la lutte contre le terrorisme, nouveaux modes d'action tels que l'engagement préventif. Tenant compte du retour d'expérience des opérations extérieures, l'objectif global 2010 souligne la nécessité de pouvoir conduire simultanément plusieurs opérations. Il identifie trois domaines d'action centraux : l'interopérabilité, la déployabilité et le soutien logistique.

(15) Politique d'armement.

(16) Comité des représentants permanents de l'UE.

(17) Groupe «Exportation d'armes conventionnelles».

(18) European Capabilities Action Plan, ECAP.

Intensifiés à partir de 2002, les travaux de l'Europe de l'armement ont permis de consolider une position commune avec l'Allemagne, lors du quarantième anniversaire du Traité de l'Élysée en janvier 2003. Le Sommet franco-britannique du Touquet de février 2003, qui se veut la prolongation de celui de Saint-Malo de 1998, traduit une inflexion sensible de la vision britannique : la France et le Royaume-Uni s'impliquent particulièrement dans le projet de défense européenne. «*Même ces Britanniques pas très commodes semblent étonnamment s'engager*» (19).

L'étape déterminante a néanmoins été la Convention pour l'avenir de l'Europe, avec son objectif de rédiger un projet de Constitution pour l'Europe. En octobre 2002, parmi les sept autres groupes déjà créés, un groupe sur la défense a été institué, le «groupe Barnier», du nom de son président, alors Commissaire européen. La Convention a remis le projet de Constitution au président du Conseil en juillet 2003 à Rome. Son article I-41, paragraphe 3, 2^e alinéa, dispose : «*il est institué une Agence européenne de l'armement, de la recherche et des capacités militaires (l'Agence européenne de défense) pour identifier les besoins opérationnels, promouvoir des mesures pour les satisfaire, contribuer à identifier et, le cas échéant, mettre en œuvre toute mesure utile pour renforcer la base industrielle et technologique du secteur de la défense, participer à la définition d'une politique européenne des capacités et de l'armement, ainsi que pour assister le Conseil des ministres dans l'évaluation de l'amélioration des capacités militaires*». Après quelques flottements, les chefs d'Etat et de gouvernement ont adopté la Constitution pour l'Europe le 18 juin 2004 et l'ont signée à Rome le 29 octobre 2004.

C'est cependant le Sommet européen de Thessalonique de juin 2003 qui fut décisif, fixant à fin 2004, soit à peine 18 mois plus tard, la mise en place effective de l'«*agence intergouvernementale dans le domaine du développement des capacités de défense, de la recherche, des acquisitions et de l'armement*». Si c'est à Thessalonique, dernier conseil européen organisé hors de Bruxelles, que la décision de création fut prise, c'est à Bruxelles que les travaux concrets de sa mise en place sont entrepris, anticipant l'entrée en vigueur de la Constitution.

DE THESSALONIQUE A BRUXELLES : UN CHANGEMENT INACHEVÉ

La création de l'AED doit être replacée dans son contexte particulier : lancement des deux premières opérations militaires de l'UE, adoption de la «stratégie européenne de sécurité» et mise en place d'une cellule européenne de planification et de conduite des opérations. La PESD s'est accélérée à Thessalonique et l'UE n'avait d'autre choix que de répondre à la décision

(19) Nick Witney, directeur exécutif de l'AED, de nationalité britannique.

politique de Thessalonique, qui constitue à cet égard le point de départ, grec comme il se doit, du marathon institutionnel.

Le marathon : la mise en place effective de l'AED

C'est en quelque cinq mois que l'agence, intitulée finalement Agence européenne de défense, a été formellement créée par l'adoption, par le Conseil de l'UE, de l'action commune établissant ses principes de fonctionnement. Le premier pas a été l'institution de l'«équipe de mise en place de l'agence» (Agency Establishment Team, AET).

A la suite de l'impulsion de Thessalonique, le COREPER a mandaté un «groupe *ad hoc* de préparation» représentant les Etats membres pour mettre en place l'AED. Sur les bases de ses conclusions, le Conseil a créé l'AET qui, avec seulement quatorze personnes et en moins de cinq mois, a mis en place le dispositif complexe qu'est l'AED en rédigeant le projet d'action commune. La France a été au long de ces mois une force de proposition notable.

L'AET a donc réalisé l'exploit de respecter le délai fixé pour «créer» l'agence au cours du premier semestre 2004. Le 14 juin 2004, le Conseil de l'UE est parvenu à un accord politique sur le texte de l'action commune, réglementation du deuxième pilier de l'UE. Après son approbation par le Conseil européen du 17 juin 2004, l'action commune a été adoptée formellement le 12 juillet 2004 en même temps que le budget 2004 de l'AED.

A l'occasion de l'adoption juridique, les «déclarations officielles de participation» à l'Agence ont été remises à la présidence. Comme prévu, seul le Danemark ne participe pas à l'AED, du fait de sa dérogation en matière de PESD (20). Ce sont donc 24 Etats de l'UE qui sont membres de l'AED, montrant ainsi la volonté politique forte de tous les membres de l'UE qui sous-tend l'agence.

AED : une création continue

L'AED n'est pas une structure figée; elle est appelée à évoluer et à tirer les leçons de ses premières expériences.

L'adoption des documents nécessaires au fonctionnement de l'AED a été progressive. Les annexes relatives au statut des personnels et au règlement financier ont été approuvées en septembre 2004. Le dernier obstacle au recrutement effectif de personnels est ainsi levé (21). L'annexe financière, adoptée dans l'urgence, sera renégociée pour juillet 2005, afin de prendre en compte les spécificités des acquisitions de défense.

(20) Conformément à l'article 6 du protocole sur la position du Danemark annexé au TUE et au TCE, le Danemark ne participe pas à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions et actions de l'UE ayant des implications en matière de défense.

(21) Les personnels ont été recrutés à partir de juillet pour arriver à 26 fin 2004.

Les discussions se poursuivent dans le comité directeur de l'AED et son comité préparatoire, afin de s'accorder sur les autres décisions nécessaires au fonctionnement efficace de l'agence. Les deux premiers comités directeurs de l'AED de septembre et novembre 2004, en format des ministres de la défense, ont, d'une part, adopté le mandat confié au chef de l'AED pour établir le cadre des relations entre l'AED et la Norvège et la Turquie et, d'autre part, approuvé le budget et le programme de travail 2005 destinés à rendre l'AED opérationnelle. L'agence doit «attraper les trains qui partent» (22) : l'objectif global 2010, le livre vert sur les marchés publics de défense, la supervision (*monitoring*) des industries de défense, l'action préparatoire sur la recherche en matière de sécurité, la politique spatiale européenne, la disparition programmée du GAEO, etc. Elle doit aussi créer les fondations qui lui permettront de développer son efficacité, notamment en termes d'organisation interne ou de rassemblement de bases de connaissances. Elle doit enfin définir une vision à long terme des besoins militaires, compatible avec les conditions de gestion des programmes d'armement.

En fait, l'AED sera ce qu'en feront les Etats et les structures mises en place. Selon les vœux de l'industrie, cette agence devrait devenir «une machine à fabriquer des programmes en coopération».

Les principes et les objectifs de l'AED

L'AED continue de rendre perplexes les juristes, d'une part, par son caractère intergouvernemental et, d'autre part, par son inscription dans le cadre institutionnel unique de l'UE : elle est un «couteau suisse intellectuel.»

S'appuyant sur les orientations votées à l'unanimité par le Conseil, notamment le cadre financier trisannuel, les décisions de l'AED sont prises au comité directeur à la majorité qualifiée des deux tiers, y compris pour l'adoption du budget et du programme de travail, ce qui devrait contribuer à sa souplesse de fonctionnement. Elle dispose ainsi d'une force de proposition autonome vis-à-vis des Etats membres, alors que l'unanimité risquait de la confiner à des projets minimalistes.

Le budget général est abondé par les Etats membres participant à l'AED au prorata de leur revenu national brut. Il comprend une modeste partie opérationnelle lui permettant de lancer des études d'évaluation dans ses domaines d'action et d'assurer un financement réactif de programmes de R&T pilotes. Cette disposition est le premier jalon d'un budget d'équipement commun. En plus, l'AED abritera les projets et programmes *ad hoc* qui sont des coopérations organisées au cas par cas, présentés par un ou plusieurs Etats, régis par des règles spécifiques à définir, notamment en ce qui concerne les participations financières des Etats contributeurs. Ces dis-

(22) Nick Witney.

positions ont pour objectif de réunir sous l'égide de l'AED le maximum de projets européens et introduisent dans son fonctionnement une géométrie variable permettant aux pays les plus dynamiques de renforcer leur coopération.

L'action commune instituant l'AED précise que «*la mission de l'Agence est d'assister le Conseil et les Etats membres dans les efforts qu'ils déploient pour améliorer les capacités de défense de l'Union européenne dans le domaine de la gestion des crises et soutenir la Politique européenne de sécurité et de défense dans son état actuel et son développement futur*». Les objectifs majeurs sont de combler l'écart entre les ambitions politiques croissantes de l'UE et les capacités militaires insuffisantes pour répondre à ces ambitions, de définir une politique d'armement européenne, d'établir une bonne coordination en matière de R&T de défense et de lancer de nouveaux programmes nécessaires pour atteindre la compétitivité souhaitée de la BITD.

Les quatre branches de l'AED en reflètent les fonctions : le développement des capacités militaires, la promotion et l'amélioration de la coopération européenne dans le domaine de l'armement, l'accroissement de l'efficacité de la R&T européenne de défense et le renforcement de la BITD accompagnée d'un marché européen des équipements de défense concurrentiel sur le plan international. L'AED doit développer une vision à long terme et notamment une prospective technique et opérationnelle.

La Commission est pleinement associée aux travaux de l'AED : elle est notamment membre sans droit de vote du comité directeur, assiste de droit au comité consultatif qui est le forum d'échanges avec les tiers et peut participer aux projets et programmes *ad hoc*. Elle peut en outre financer des activités opérationnelles du budget général de l'AED, sous forme de revenus affectés. Actuellement, la Commission semble sur la défensive. En effet, elle pourrait craindre que l'AED devienne à terme une «Commission du deuxième pilier».

Concernant les relations avec les tiers, les activités qui sont traitées dans le GAEO et l'OAEIO ont vocation à être absorbées par l'AED. Les relations avec ces deux structures se borneront donc à un transfert rapide des activités dans des conditions évitant toute discontinuité. Cela suppose auparavant de régler la question de la Norvège et de la Turquie, qui sont membres du GAEO mais pas de l'UE. A cet effet, l'AED négocie un accord avec ces deux pays, les associant aux projets et programmes *ad hoc* de l'agence. Ultérieurement, des accords pourront être proposés à d'autres pays tels que la Suisse. En ce qui concerne la LoI et l'OCCAR, une relation évolutive devra s'instaurer avec l'AED, ces deux initiatives demeurant à moyen terme à l'extérieur de l'UE : l'AED s'appuiera sur les principes définis par l'accord cadre LoI et l'OCCAR lui servira d'agence de gestion des programmes. Les relations de l'AED avec des pays tiers et organisations tierces sont de nature à accroître sa renommée et donc son pouvoir d'influence.

Les relations entre l'AED et l'OTAN seront régies à travers le «*mécanisme de développement des capacités*» (23), dans un esprit de renforcement mutuel et le respect de leurs compétences propres, dans le domaine capacitaire. Dans les trois autres domaines d'activité de l'AED, cette relation reste à définir dans un arrangement administratif général qui doit être conclu, «*dans le plein respect du cadre de coopération et de consultation établi entre l'UE et l'OTAN*» (24).

«*La PESD a maintenant quelque chose d'une entreprise dont il serait sage d'acheter des actions*» (25). L'AED créée à Bruxelles n'est pourtant encore qu'une structure inachevée. Elle a aujourd'hui des murs, au propre – dans le bâtiment Justus Lipsius (26) – comme au figuré. Il reste à y mettre le contenu. Elle apprendra en marchant et devra fonder sa progression sur les expériences acquises dans les coopérations d'armement existantes et sur les leçons qu'elle tirera de ses propres avancées.

DE BRUXELLES AU JUSTUS LIPSUS : LE VRAI CHOIX (27)

Aujourd'hui, l'agence existe, même si son développement est un processus évolutif. Elle place l'Union face à ses choix. L'Europe restera-t-elle sur Vénus, comme le pense Robert Kagan (28), ou rejoindra-t-elle Mars? Autrement dit, choisira-t-elle d'assumer sa part dans la sécurité internationale ou continuera-t-elle de s'en remettre aux Etats-Unis en ce qui concerne sa défense? Pour le même Robert Kagan, «*l'Europe dispose aujourd'hui de la richesse et des capacités nécessaires pour devenir une puissance mondiale sur le plan militaire, à condition de le vouloir*» (29). Pour être véritablement efficace, elle devra relever un triple défi : politique, transatlantique et industriel.

Le défi politique

Les Etats sont-ils prêts à abandonner une part de souveraineté et des pans entiers de leurs compétences en matière de défense à l'Union? L'agence détiendra-t-elle une part de cette souveraineté?

(23) Capability Development Mechanism, CDM.

(24) Article 25.3 de l'action commune : cf. *JOUE*, 17 juil. 2004.

(25) Nick WITNEY.

(26) Bâtiment abritant les services du Conseil de l'Union européenne, ainsi que ceux de l'AED en 2004.

(27) Zbigniew BRZEZINSKI, *Le Vrai Choix*, 2004.

(28) Robert KAGAN, *La Puissance et la faiblesse : les Etats Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial*, Plon : «*sur les grands problèmes stratégiques et internationaux qui se posent aujourd'hui, les Américains sont des Martiens et les Européens des Vénusiens : rares sont les points sur lesquels ils s'entendent, et l'incompréhension entre eux ne fait que croître*».

(29) Robert KAGAN, *La Puissance et la faiblesse : les Etats-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial*, Plon.

La défense a constitué de tout temps le principal élément de la souveraineté nationale, le meilleur exemple du pouvoir régalien. Pour Robert Cooper, la notion de souveraineté évoluerait : *«le fait est qu'aujourd'hui les Etats européens définissent différemment la souveraineté : le monopole de la législation n'existe plus aux yeux des membres de l'Union européenne [...]. La force dont l'Etat avait le monopole est désormais contrainte de la même façon par les alliances et les traités sur l'armement. [...] Tout cela signifie que l'Etat des jours anciens, maître souverain sur son propre territoire, capable d'intervenir au moment et de la façon dont il le voulait, a entrepris une substantielle métamorphose»* (30). L'Europe de la défense dispose d'une légitimité certaine pour se présenter comme une force de régulation des relations internationales, notamment grâce à ses interventions dans les crises. L'opération Artémis en République démocratique du Congo est devenue une référence en la matière. L'Union assume désormais la responsabilité des opérations en Bosnie après l'OTAN. Ainsi, la dimension militaire de l'Union entre peu à peu dans les mœurs.

Cependant, cette évolution est-elle irréversible? Nick Witney exprime des *«craintes que l'Europe sera incapable de mettre ses capacités à la hauteur de ses ambitions, craintes que, comme au début des années 1990 dans les Balkans, il y ait beaucoup de rhétorique et peu de capacité à agir»* (31). Les décisions prises par les ministres de la Défense se réduiront-elles à des déclarations d'intention ou seront-elles traduites en actes? La mise en place anticipée de l'AED par rapport à la Constitution européenne apporte un début de réponse : elle est représentative de la volonté forte des Européens de faire avancer la politique de défense. La PESD représente aujourd'hui le dossier principal de la construction européenne, car elle déterminera si l'UE, puissance économique et monétaire, veut devenir une *«puissance globale»* (32).

L'AED osera-t-elle aller aussi loin que le Plan Pleven? Pour que l'AED apporte sa contribution à l'édification de l'Europe de la défense, elle doit disposer des moyens nécessaires, tant en matière de prise de décision que d'autonomie financière et doit avoir un rôle internationalement reconnu. Pour ce qui est de l'autonomie de décision, le fait que le comité directeur décide à la majorité qualifiée (33) constitue une avancée majeure évitant ainsi les enlisements engendrés par l'unanimité. Quant au degré d'autonomie financière, il dépendra en grande partie de la capacité de l'AED à financer des projets et programmes sur son budget opérationnel. Cette disposition serait le premier jalon d'un budget d'équipement commun. En 2005, les programmes seront essentiellement financés sur des bases nationa-

(30) Robert COOPER, *La Fracture des nations : ordre et chaos au XXI^e siècle*, Denoël, 2004.

(31) Intervention publique en octobre 2004.

(32) Armand de Decker, président du Sénat belge, président en exercice de l'UEO.

(33) C'est la première fois que la majorité qualifiée est utilisée en matière de PESD.

les. L'autonomie de l'AED passe à l'avenir par un budget d'équipement propre, lui permettant de lancer des programmes d'équipements au bénéfice de l'ensemble des Etats membres.

Dans sa conception actuelle, l'AED a un rôle d'impulsion, d'incitation et de contrôle qui ne correspond pas encore totalement aux ambitions placées en elle. Elle doit bénéficier d'une visibilité internationale et constituer un interlocuteur respecté par les Etats membres et ses partenaires. Elle ne doit pas être suspectée de servir des intérêts nationaux ou particuliers, mais être perçue comme le relais direct de la volonté commune des Etats facilitant l'adoption de politiques en matière de capacités, d'armement, de R&T et d'industrie. L'agence doit être la conscience des Etats, une force de propositions distinctes, dépassant l'addition des intérêts particuliers. Un équilibre entre aspects institutionnel et opérationnel devra être recherché. Si l'institutionnel prend le pas sur l'opérationnel, l'AED s'enlisera. L'Agence devrait répondre à cette attente de Robert Cooper : *«faire la paix est tout autant un attribut de la souveraineté que faire la guerre. Pour l'Etat postmoderne, la souveraineté est un siège autour d'une table ronde»* (34).

Dans le cadre de l'Union, l'AED devra intégrer pleinement les nouveaux membres dans l'Europe de la défense. Son élargissement réalise *«une Europe unie, sans ligne de démarcation»* (35). Tout en offrant d'intéressantes perspectives, il soulève une difficulté. Insuffisamment familiarisés avec la PESD, la plupart des nouveaux Etats membres conçoivent l'OTAN comme le seul forum pertinent pour les questions de défense. *«Pour eux [anciens pays du Pacte de Varsovie], l'OTAN n'était pas seulement, ni même avant tout, une organisation sécuritaire, mais, tout simplement, la seule et unique institution qui incarnait l'Ouest transatlantique»* (36). Une démarche d'acculturation doit être favorisée pour que ces pays s'approprient pleinement les concepts d'Europe de la défense et d'identité européenne. A cet égard, l'AED bénéficie d'un atout : elle est issue de la plus importante négociation menée dès l'origine par les 25 Etats. Elle peut donc naturellement devenir un outil d'intégration harmonieuse des nouveaux membres, les impliquant dans la prise de décision et surtout dans les programmes d'armement et de R&T de défense. L'Europe élargie est un partenaire plus puissant des Etats-Unis, ce qui est positif pour ceux-ci face aux défis mondiaux du terrorisme international et de la prolifération d'armes de destruction massive notamment (37). La relation transatlantique constitue un autre des défis majeurs de l'UE et que l'AED doit contribuer à relever.

(34) Robert COOPER, *La Fracture des nations : ordre et chaos au XXI^e siècle*, Denoël, 2004.

(35) Solomon PASSY, ministre bulgare des Affaires étrangères, lors de la cérémonie d'accueil des nouveaux membres de l'OTAN, 2 avr. 2004.

(36) Robert KAGAN, *La Puissance et la faiblesse : les Etats Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial*, Plon.

(37) Bertie AHERN, Premier ministre d'Irlande, président de l'UE au moment de son élargissement.

Le défi transatlantique

La nouvelle Europe va-t-elle tenir ses promesses ? Les Etats-Unis accepteront-ils une contre-puissance dans le domaine militaire ?

Le défi transatlantique concerne les liens de l'Union avec l'OTAN et avec les Etats-Unis. L'AED devrait concourir à déterminer la place de l'UE dans ces relations, en jouant un rôle fédérateur entre les nations européennes. Elle devrait aussi permettre de combler le déséquilibre entre les moyens consacrés à la défense de part et d'autre de l'Atlantique.

Les relations entre l'UE et l'OTAN dans le domaine de la coopération de défense sont essentielles. La consolidation de la PESD à travers l'AED doit contribuer à renforcer l'Alliance atlantique dans son ensemble. Au moment des premières décisions concernant l'AED, les responsables de l'OTAN se sont alarmés de cette avancée innovante de l'UE et ont marqué leur surprise en raison du champ d'intervention large de l'Agence, proche de celui de l'OTAN. La crainte de l'OTAN est de bon augure, puisque cela présage de sa capacité à jouer un contrepoids européen. Il est néanmoins indispensable que les Etats lui confient la gestion de leurs programmes en coopération les plus ambitieux. Or, des programmes majeurs – actuellement en discussion à l'OTAN, notamment l'«Air Ground Surveillance» ou AGS – pourraient capter une part importante des investissements de défense que les Etats ne consacreront pas à des programmes gérés par l'AED.

Si la capacité d'autonomie européenne dans le domaine de la défense préoccupe l'OTAN, il en va de même pour les Etats-Unis. Ceux-ci redoutent la concurrence que peut engendrer pour l'industrie américaine de défense l'existence potentielle d'un véritable marché de défense européen. «*L'extension graduelle du rôle de l'Europe peut se résumer dans une formule très simple : complémentarité avec l'Amérique, mais pas autonomie*» (38). Pourtant, «*quand ils pensent à l'Europe, les Américains ne doivent pas perdre de vue l'essentiel, à savoir que l'Europe est véritablement un beau miracle dont il faut se féliciter des deux côtés de l'Atlantique. [...] Elle est un trésor qui doit être chéri et protégé, surtout par les Américains qui ont versé leur sang sur son sol et qui le verseraient encore, si la nouvelle Europe venait à faillir*» (39). Ces positions contradictoires traduisent les hésitations américaines face à l'éventualité d'un rééquilibrage entre l'Europe et les Etats-Unis. Pour l'Europe, si le partenariat avec les Etats-Unis est irremplaçable, il doit être équilibré. Javier Solana (40) considère que la coopération UE-Etats-Unis doit impliquer «*le respect mutuel, le partage équitable des coûts, l'analyse et la définition communes des mesures*».

(38) Zbigniew BRZEZINSKI, *Le Vrai Choix*, 2004.

(39) Robert KAGAN, *La Puissance et la faiblesse : les Etats-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial*, Plon.

(40) Discours annuel sur l'avancement de la PESD/PESC, dans le cadre de la conférence 2004 de l'Institut européen d'études de sécurité de l'UE, Paris, 9-10 sept. 2004.

L'AED devra contribuer largement à cette coopération, notamment en œuvrant pour diminuer l'écart des moyens et équipements militaires entre les deux côtés de l'Atlantique. Les crédits de défense américains se montent en 2004 à 401,3 milliards de dollars, ce qui équivaut à la somme des budgets de défense des vingt pays les plus dépensiers du monde pour la défense (41) et à 38 % des dépenses militaires mondiales. Les entreprises américaines bénéficient donc d'avantages auxquels ne peut prétendre l'industrie de défense européenne, qui lutte pour être compétitive face aux géants américains. Pourtant, les comparaisons transatlantiques ne doivent pas nous tétaniser. Si l'UE ne dépense pas autant que les Américains, elle dépense collectivement 160 milliards d'euros par an pour sa défense. La crédibilité de l'Europe de la défense est néanmoins en jeu dans un contexte transatlantique défavorable. Or, une plus grande ouverture du marché américain de défense aux entreprises non américaines est aujourd'hui loin d'être acquise. Outre les barrières existant déjà à l'entrée sur le marché américain de défense, l'amendement Hunter (42) de 2004 durcit encore les mesures protectionnistes dans le domaine de la défense. Les Etats-Unis ne semblent donc pas prêts à ouvrir réellement leur marché aux entreprises européennes.

L'AED doit être en mesure de relever ce défi, notamment dans le cadre de ses missions de décloisonnement des marchés de défense et de renforcement de la BITD.

Le défi industriel

En matière de BITD et de marché européen de défense, l'AED sera-t-elle un instrument politique au service d'une Europe puissance ?

Le renforcement de la BITD signifie l'existence d'industries de défense compétitives sur le plan européen. «*Les technologies de défense apparaissent en effet aux yeux de plusieurs Etats membres comme susceptibles non seulement d'avoir d'importantes retombées dans le domaine civil, mais aussi d'enrayer le processus de désindustrialisation de l'Europe. Le haut niveau de qualification requis dans les entreprises de défense et la nécessité de garantir la sécurité d'approvisionnement des forces armées justifient d'un point de vue aussi bien économique que stratégique, que soient maintenues et développées sur le sol européen les activités industrielles correspondantes*» (43). Le renforcement de la BITD comporte trois dimensions : politique, réglementaire et économique. La dimension politique concerne la sécurité d'approvisionnement : un accès sans barrière aux capacités industrielles et technologiques conditionnant la satisfaction à long terme des besoins des forces armées. C'est un domaine

(41) Jean-Paul HÉBERT, «L'affrontement stratégique transatlantique», *Annuaire français des relations internationales*, vol. V, 2004.

(42) Président de la commission des forces armées à la Chambre des représentants américaine.

(43) Laurent GIOVACHINI, «L'Europe de l'armement : une nouvelle impulsion», *Revue de l'IHEDN*, fév. 2004.

stratégique pour les Etats qui ont le souci de préserver leurs intérêts essentiels de sécurité et le respect de leurs engagements internationaux. Il convient aujourd'hui de considérer cela de manière européenne, en acceptant une interdépendance entre Etats européens que la dimension réglementaire doit traduire dans la réglementation. La dimension économique recouvre la compétitivité de l'industrie vers l'extérieur de la sphère européenne. L'AED doit être l'outil permettant le renforcement de la BITD dans ses trois dimensions. Elle sera appelée à identifier et à promouvoir les capacités militaires stratégiques dont l'Europe a besoin pour conduire de manière autonome sa politique. L'Agence doit aussi contribuer à mettre en œuvre de nouvelles formes de coopération, basées sur les pôles d'excellence qui seront eux-mêmes renforcés par la R&T de défense qu'encouragera l'AED.

Parallèlement au renforcement de la BITD, il convient d'instaurer un véritable marché européen des équipements de défense doté d'une plus grande efficacité économique, dans lequel la spécificité du domaine de l'armement est reconnue et prise en compte. Le livre vert concernant les marchés publics de défense publié par la Commission en septembre 2004 reconnaît ces spécificités : rôle prépondérant des Etats en tant que clients uniques et régulateurs contrôlant le commerce des équipements de défense, impératifs de sécurité d'approvisionnement et de confidentialité et complexité des programmes d'armement dont le cycle de vie peut atteindre 50 ans. Son objectif est le décloisonnement des marchés nationaux, nécessaire pour améliorer leur efficacité économique. Le marché européen, dynamisé sous l'impulsion de l'AED et dans lequel les Etats européens achètent des équipements européens, est de nature à offrir des perspectives technologiques et commerciales claires à l'industrie européenne. La constitution d'un socle d'activités européennes plus solide et plus cohérent que celui que procure la juxtaposition de marchés nationaux hétérogènes, fragmentés et insuffisamment articulés permettra de restaurer la compétitivité des entreprises européennes.

L'évolution vers une solidarité européenne peut être longue. Elle nécessitera l'implication de tous les pays, ainsi que l'évolution vers une subsidiarité en matière de défense et d'armement. Autrement dit, il s'agit de privilégier la solution européenne et de ne recourir à une solution nationale que lorsque la solution européenne fait défaut. L'avenir de la BITD et du marché européen de défense seront liés au succès de l'AED, notamment si elle réussit à faire évoluer les habitudes européennes dans le domaine de la défense et à créer une convergence culturelle européenne.

* *
*

En 2004, une étape capitale sur la voie de la construction de l'Europe de la défense a été franchie avec la création de l'Agence européenne de défense.

Cependant, rien n'est acquis à ce stade. L'Europe est en effet sur la pente du devoir choisir. L'année 2005 constituera un moment de vérité pour la politique européenne de sécurité et de défense. Le défi est d'importance. L'Agence constituera-t-elle un nouveau «comité Théodule» peuplant la galaxie bruxelloise ou bien contribuera-t-elle à faire faire à l'Europe un grand bond en avant? Les Vingt-Cinq souhaitent-ils construire une «*grande Suisse ou une Europe-puissance*»? Même s'il désespère de la volonté européenne de s'impliquer dans la défense mondiale, Robert Kagan reconnaît qu'il serait temps pour l'Europe de sauter ce pas : «*pour un esprit libéral, il y a quelque chose de profondément illégitime dans l'idée qu'il n'existe qu'une seule puissance mondiale dominante dont l'action n'a pour toute limite que son seul sens de la modération*» (44). L'Europe doit donc transformer l'essai marqué en 2004. Même s'il est encore tôt pour se prononcer, les premières décisions vont assurément dans la bonne direction. Pour Jean Monnet, «*rien n'est possible sans les hommes, mais rien n'est durable sans les institutions*». Néanmoins, les orientations les plus décisives restent à prendre. Faute d'une réelle volonté politique, rien de durable ne pourra se faire. Pensant approfondir le projet européen, les Vingt-Cinq n'auront fait que noircir du papier. L'enjeu de l'Europe de la défense est aujourd'hui primordial. «*La défense a joué et joue un rôle moteur dans la construction de l'Europe. En effet, l'Europe est une puissance économique. Aujourd'hui, elle doit devenir une puissance politique. Pour être une puissance politique, il est indispensable qu'elle existe sur le plan de la défense*» (45). En accomplissant les missions qui lui ont été confiées, l'Agence contredirait Paul Valéry, pour lequel «*l'Europe n'aura pas eu la politique de sa pensée*». L'AED sera-t-elle une CED qui réussit? Sera-t-elle un «euro de la défense»? En dernière analyse, l'Europe envisage-t-elle de démentir Robert Kagan en s'engageant à quitter Vénus pour rejoindre Mars et ainsi opérer un véritable virage vers l'avenir?

(44) Robert KAGAN, *Le revers de la puissance: les Etats-Unis en quête de légitimité*, Plon, 2003.

(45) Michèle Alliot-Marie, 56^e session nationale de IHEDN, février 2004.