

# VERS UNE COHÉRENCE INSTITUTIONNELLE DE L'EUROPE DE L'ARMEMENT

par

Axelle MASSON

*Doctorante en droit public à l'Université de Paris V-René Descartes*

Dans sa déclaration pour une Haute Autorité européenne du Charbon et de l'Acier en date du 9 mai 1950, Robert Schuman définit l'esprit et la méthode, les objectifs et les moyens qui demeurent ceux de la construction européenne en déclarant que « *L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes [... dans la perspective d'obtenir] simplement et rapidement la fusion d'intérêts indispensables à l'établissement d'une communauté économique et [d'introduire] le ferment d'une communauté plus large et plus profonde* » (1). Cette méthode pragmatique et visionnaire dont Jean Monnet se prévaut également constitue le substrat philosophique de la construction européenne dans son volet économique. En revanche, si « *Faire l'Europe, c'est faire la paix* » (2), le volet militaire est exclu de cette renaissance européenne puisque la coopération dans le domaine de la défense est avortée à plusieurs reprises (3); la défense de l'Europe s'inscrit alors dans le cadre de l'Alliance atlantique.

Pour autant, l'Europe de la défense et de l'armement ne peut se construire qu'en intégrant le concept de pragmatisme. En effet, le Traité instituant l'Union européenne – signé à Maastricht, révisé à Amsterdam (4) et provisoi-

rement agréé à Nice (5) – intègre cette philosophie empirique en permettant que se développent, à côté d'une politique institutionnelle, des coopérations *ad hoc* en matière d'armement. Les organes communautaires s'intéressent, par ailleurs, à la rationalisation institutionnelle de ces coopérations en réfléchissant sur le périmètre et les moyens d'action de l'Union européenne dans le domaine de l'armement.

## I. LA CONSTRUCTION PRAGMATIQUE D'UNE DYNAMIQUE ARMEMENT EN EUROPE

La coopération entre États dans le domaine de l'armement peut apparaître paradoxale puisqu'elle constitue, par excellence, le lieu d'affrontement des souverainetés et de la manifestation de l'indépendance en matière de défense nationale. Pourtant, elle représente à la fois une condition nécessaire pour réduire les coûts et les délais ainsi qu'une opportunité accessible pour bâtir la politique de défense commune.

### 1.1. *De l'énoncé des réalisations concrètes à l'émergence d'une politique de défense commune*

La sécurité européenne et la construction de l'Europe de la défense restent indissociables de l'Alliance atlantique et, par là-même d'une relation forte avec les États-Unis. Il n'est pas paradoxal d'associer l'Alliance et l'Union dans la mesure où elles sont complémentaires et que l'OTAN demeure le fondement de la défense collective européenne. Cependant, la poursuite de la clarification de leurs missions respectives

(1) Voir Hamon Dominique et Keller Ivan Serge, *Fondements et étapes de la construction européenne*, collection Major, Paris, PUF, 1997, pp. 119-120.

(2) Voir Monnet Jean, *Discours à Aix-La-Chapelle*, 17 mai 1953.

(3) En 1947, le Traité de Dunkerque – alliance défensive franco-britannique contre une éventuelle menace allemande – laisse place au Traité de Bruxelles de 1948 qui fonde l'UO en élargissant aux trois pays du Bénélux ce type d'alliance contre toute agression avec une tonalité plus antisoviétique. Or, l'UO ne constitue pas une force de coopération effective et ne représente qu'une union de transition vers le Traité de l'Atlantique Nord; elle est remplacée par l'UEO grâce à l'élargissement du Traité de Bruxelles après l'échec de la CED en 1954.

(4) Voir *Les Traités de Rome, Maastricht et Amsterdam : le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne modifiés par le Traité d'Amsterdam. Textes comparés*, Paris, La Documentation française, 1999, 320 p.

(5) Voir *Traité de Nice. Texte provisoire agréé par la Conférence intergouvernementale sur la réforme institutionnelle*, Bruxelles, <http://ue.eu.int/cig/nice>, 22 décembre 2000, 108 p.

dans un contexte géostratégique en mutation est nécessaire; de cette clarification découlent un partage équilibré des responsabilités et l'affirmation de l'IESD. Pour autant, depuis plusieurs années, en droit comme en fait, l'Union européenne affirme sa volonté d'édifier un ensemble institutionnel cohérent et efficace au service d'une politique de défense commune, partenaire crédible des États-Unis et de l'Alliance atlantique.

La règle d'or des « 3 P » – Pragmatisme et Petits Pas ou approche *bottom up* – a d'ores et déjà fait ses preuves pour la concrétisation des communautés européennes dans le cadre du premier pilier de l'UE. L'Europe de la Défense est évoquée par les Traités d'Amsterdam et de Nice dans le cadre du second pilier de l'UE qui traite de la PESC. Les liens entre l'UEO et l'UE sont décrits, à la fois, dans la Déclaration n° 30 annexée au Traité de Maastricht, relative à l'UEO et dans la Déclaration n° 3 attachée au Traité d'Amsterdam (6); l'UEO est décrite comme le bras armé de l'Union européenne.

Le second pilier constitue le cadre institutionnel en matière de sécurité et de défense. Des avancées significatives dans ce domaine interviennent et permettent de montrer que si la définition d'un concept stratégique européen ou plus globalement, d'une politique de Défense européenne n'est pas encore amorcée, des initiatives plus restreintes sont à même de donner un élan à l'institutionnalisation. Pourtant, la coopération renforcée dans le cadre du second pilier n'est pas encore inscrite dans le TUE. Pour autant, le sommet franco-britannique de Saint-Malo les 3 et 4 décembre 1998 donne un impulsion à la construction européenne en proposant une politique intergouvernementale dans le cadre de la PESC s'appuyant sur des capacités militaires d'action autonomes et une BITD compétitive et forte. Ces capacités autonomes européennes ne sont pas des duplications capacitaires de l'OTAN. Sur ces bases, le Conseil européen de Cologne des 3 et 4 juin 1999 désigne un haut représentant permanent pour la PESC, M. Javier Solana, et charge le Conseil « affaires générales » de définir les modalités de l'inclusion dans l'UE des fonctions

de l'UEO nécessaires pour exercer les missions de Petersberg (7).

### 1.2. De l'émergence d'une politique de défense commune à la concrétisation d'une coordination du secteur de l'armement

De l'élaboration progressive d'une politique de défense (8) harmonisée découle une coopération en matière d'armement. Là encore, l'Alliance atlantique joue un rôle non négligeable. Les missions et les structures de l'Alliance participent avec celles des Européens à la définition d'une politique de défense et d'une action en matière d'armement. Au sommet de Washington en avril 1999, l'Alliance définit un nouveau concept stratégique et le traduit en termes de capacités opérationnelles à acquérir (9). Les conséquences dans le domaine de l'armement sont évidentes dans les secteurs garantissant notamment la défense antimissile, la projection des forces et plus généralement l'interopérabilité ainsi que le tissu industriel transatlantique et donc l'industrie de défense européenne. La réforme de la fonction armement de l'OTAN, menée sous les auspices de la CDNA de début 1997 à l'automne 1999, vise à améliorer les capacités et l'interopérabilité des forces alliées, notamment par une meilleure coordination des activités armement des différents comités de l'OTAN qui y participent dans le cadre de la responsabilité des pays qui restent maîtres de l'équipement de leurs forces.

Plus qu'un simple outil, en Europe, la coopération en matière d'armement devient l'un des aspects essentiels et à part entière de la PESC (cf. l'article 17 du TUE), au même titre que le volet opérationnel. Elle représente le point d'intersection légitime de l'Europe industrielle et de l'Europe politique.

La même stratégie pragmatique — analogue à celle utilisée dans le cadre du premier pilier — guide ce type de coopération et s'apprécie au travers de différents forums de discussion, qu'ils soient ou non contraignants. Dès décembre 1991, les États membres de

(6) *A priori*, malgré la simplification et la consolidation des traités communautaires, la remise en cause de l'acquis communautaire étant exclue, toute modification de fond est en principe exclue. En conséquence, les deux déclarations annexées ne s'annulent pas l'une l'autre mais constituent un bloc qui tend à se sédimenter. Voir Jacques Jean-Paul, « La simplification et la consolidation des traités », in *Le Traité d'Amsterdam, Revue trimestrielle de droit européen*, extrait n° 4-1997, 1998, pp. 198-199.

(7) Ces missions sont de trois types : des missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants, des missions de maintien de la paix et des missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix.

(8) La mise sur pied d'une *task force* européenne d'action rapide de 60 000 hommes permettra, à moyen terme, de cerner des besoins opérationnels communs.

(9) Cette analyse s'exprime à travers cinquante huit points déclinés dans le cadre de la DCI ou Initiative sur les capacités de défense. Ces points recouvrent les cinq domaines principaux que sont le C4I, la capacité de déploiement et la mobilité, l'efficacité de l'engagement, la protection des forces, les capacités de soutien et la logistique.

l'UEO annoncent leur intention de mettre en place une coopération renforcée en matière d'armement, notamment par la création d'une Agence européenne de l'armement. Plus tard, lors de la signature à quatre de l'Arrangement administratif de l'OCCAR le 12 novembre 1996 (10), les ministres français et allemand de la Défense rappellent la nécessité d'une collaboration en matière d'armement à l'échelle européenne. Pour le ministre allemand de la Défense, l'alternative en matière de défense européenne, en général, et en matière d'armement, en particulier, est simple : « *Soit des structures européennes d'armement existent, soit il n'y a aucune chance pour les Européens de s'affirmer sur le plan international* ». Le ministre français de la Défense assure également « *qu'il n'y a pas d'identité européenne de défense sans l'émergence d'une coordination en matière d'armements* ».

Dans le domaine de l'armement, de nombreux forums européens et transatlantiques existent, se complètent, se concurrencent et reflètent des dynamiques de nature parfois différentes et des finalités distinctes, qu'il semble, désormais, nécessaire d'organiser, en harmonie avec les partenaires européens (11).

## II. L'INSTITUTIONNALISATION COHÉRENTE DU VOLET EUROPÉEN DE L'ARMEMENT

Selon Antoine de Saint-Exupéry, « *apprendre à naviguer, ce n'est pas seulement apprendre à tisser des voiles, forger des clous et lire dans les étoiles, c'est aussi donner aux hommes le goût de la mer* ». Par analogie, construire une Europe de l'armement efficace, disposant de la capacité d'agir, et donc d'un certain nombre d'instruments, suppose la rationalisation des structures et des méthodes de ce secteur spécifique. L'impulsion politique s'impose pour cette mise en cohérence, à la fois par le maintien d'un cadre *ad hoc* et à travers l'utilisation des outils de l'Union.

### 2.1. De la création d'institutions traitant de coopérations armement à la prise de conscience de la rationalisation de l'ensemble architectural

De nombreuses instances de coopération en matière d'armement existent en Europe. Ces

instances se sont principalement développées en dehors de l'Union européenne, par le biais de discussions informelles non décisionnelles ou bien au sein de structures *ad hoc* qui sont des outils au service d'une action à mener. Le format (cf. figure 1), la nature et la finalité (cf. figure 2) de ces groupes ou organisations sont variés; les points de départ et les approches apparaissent différentes, même si les thèmes traités peuvent s'avérer identiques ou proches des missions des organismes. En effet, l'harmonisation des besoins opérationnels (ou militaires) est évoquée à la fois au sein de l'OTAN, dans le cadre de la LoI et dans l'enceinte du GAEO. L'OTAN depuis longtemps, le CFADS depuis plus de dix ans et plus récemment l'Union européenne traitent de coopération militaire opérationnelle. L'amélioration de la compétitivité de la BITD européenne représente un objectif poursuivi à la fois dans l'OCCAR, dans le GAEO et dans les travaux de la LoI. L'instauration d'un marché concurrentiel avec des types de contrats adaptés constitue l'une des préoccupations majeures du GAEO et de la Commission européenne. La coopération en matière de R & T est discutée dans différentes instances, telles que la LoI, l'OAEO, le GARTEUR, l'OCCAR, l'OTAN ou encore l'ISL (12). La sécurité de l'information et le traitement de l'information technique intéressent aussi bien l'OCCAR que les discussions LoI. Les questions relatives au statut transnational de nouvelles entités industrielles et aux contraintes de contrôle liées au transfert d'armement sont discutées dans les enceintes de la LoI et de POLARM. Les travaux de la LoI et de COARM s'intéressent à l'exportation d'armement. La mission de gestion des programmes d'armement en coopération par l'OCCAR s'apparente par certains aspects aux prestations de service de soutien logistique de la NAMSA dans le cadre de l'OTAN. L'objectif poursuivi dans le cadre des ICOGs consiste à déterminer, le plus en amont possible, des opportunités de coopération transatlantiques dans les domaines Air, Mer, Terre ou C4I. Au sein de ces forums ou de ces structures, le poids des États n'est pas équivalent; sept États sont identifiés comme des acteurs majeurs dans les différentes coopérations armement et consti-

(10) L'OCCAR a acquis sa personnalité juridique le 28 janvier 2001 à l'issue des processus de ratification nationaux des pays signataires du traité international.

(11) Voir Chauvot de Beauchene Jean-Paul, « La construction institutionnelle de l'Europe de l'armement », *L'Armement* n° 61, mars 1998, pp. 27-35.

(12) Des accords généraux de coopération permettant d'effectuer des programmes de R & T en commun ont été signés avec des partenaires majeurs comme le Royaume-Uni ou les États-Unis sans pour autant aboutir à la création d'une structure.

tuent un sous-ensemble naturel d'États producteurs en Europe (13).

Pour autant, tous les accords de principe et décisions résultant de ces discussions ne sont pas comparables. Les discussions informelles, non contraignantes incitent les États à clarifier leur position nationale et à aborder de nombreux sujets. Les engagements que prennent entre eux les pays producteurs d'armement n'ont pas vocation à s'appliquer aux « petits » pays dont la production n'est pas conséquente (la part des quatre États de l'OCCAR dans le marché européen de défense s'élève à environ 80%). Les motivations qui animent les États producteurs et les « petits » pays à participer à des programmes de R & T ne sont pas identiques (la participation des États non producteurs contribue à leur octroyer une compétence d'acheteur européen et les incite à acheter européen).

Dès lors, le constat est évident : des facteurs d'hétérogénéité existent par nature et constituent des anomalies structurelles. Le but de la cohésion au niveau de l'Europe se traduit par une meilleure interopérabilité et une standardisation accrue des équipements de défense. Ce besoin de transparence de l'Europe de l'armement répond à une démarche empirique. Par ailleurs, la manifestation d'une volonté politique ne peut être entérinée par défaut et cette carence qui peut apparaître conjoncturelle n'en est pas moins réelle. La méthode à privilégier pour la construction et la rationalisation de l'Europe de l'armement est empreinte de pragmatisme. La stratégie de convergence et d'intégration ne semble pas appropriée et la démarche de l'agrégation des structures *ad hoc* plus réaliste.

L'un des principaux impératifs qui doit guider les partenaires dans leurs discussions est celui de la flexibilité. Afin de combler la dispersion des enceintes et la multiplicité des approches dans la coopération en matière d'armement, la recherche d'un ensemble fédérateur suffisamment flexible pour rester attractif est à privilégier. En termes de voies et moyens, l'édition de règles non concurrentes, compatibles et complémentaires est essentielle ; en termes d'institutionnalisation, la création d'une Agence européenne d'armement, sous le contrôle des DNA constituerait une enceinte susceptible de

prendre en considération l'ensemble des besoins des partenaires.

## 2.2. De l'utilisation d'outils européens différents à l'institutionnalisation communautaire différenciée

La mise en cohérence du secteur de l'armement en Europe doit pouvoir tirer bénéfice d'une implication croissante de l'Union européenne dans ce processus et, donc, d'une stratégie *top down* pour orienter une PEA en complément de la dynamique *bottom up* de coopération armement.

Sur le plan formel, l'intervention de l'Union est réelle ; depuis Maastricht en passant par Amsterdam et Nice, par Cologne et Helsinki, le poids de l'Union européenne se confirme en matière de défense et d'armement. Les principes et les engagements spécifiques de la LoI, transposables dans les législations nationales, ont pour vocation de s'appliquer à l'ensemble des États de l'Union. Même si les principes de l'OCCAR ne concernent que les quatre principaux pays producteurs d'armement en Europe, ceux-ci ne sauraient être en contradiction avec les règles de l'Union. Même si le GAEO conserve sa nature d'instance permanente chargée de la coopération en matière d'armement au sein de l'UEO ainsi que sa mission d'expertise armement, le transfert d'une partie des activités de l'UEO dans l'UE est entériné par la Déclaration du Conseil des ministres de Marseille du 13 novembre 2000. Les discussions au sein de ce club armement ne peuvent être incompatibles avec les décisions susceptibles d'être prises dans l'UE. Par ailleurs, au sein-même du GAEO, deux études concurrentes ont pour objet de définir la place et le rôle de ce groupe dans l'architecture européenne et communautaire (14). Malgré sa situation inconfortable et l'effet limité de ses études par nature, le GAEO participe à la réflexion institutionnelle globale dans le secteur de l'armement. L'Union européenne, de par ses moyens d'action supranationaux et intergouvernementaux s'annonce comme l'interlocuteur et le partenaire naturels de l'Alliance qui incarne également une organisation plurinationale.

Sur le plan matériel, un système relevant en partie du premier pilier pour l'approche

(13) Les sept signataires du Mémoire d'entente du GAR TEUR correspondent aux six pays associés aux discussions LoI auxquels s'ajoute la demande d'adhésion des Pays-Bas et aux quatre pays membres de l'OCCAR auxquels s'ajoutent les trois demandes d'adhésion des Pays-Bas, de la Suède et de l'Espagne.

(14) D'une part, le groupe Schlieper mène une réflexion dans la perspective de la construction d'une Agence européenne de l'armement et d'autre part, une étude sur le futur doit définir la place du GAEO vis-à-vis des avancées institutionnelles de l'UE, de l'OCCAR et de la LoI.

communautaire et du second pour l'approche intergouvernementale (15) est le plus susceptible de répondre à ces besoins. Il permettrait de mettre à profit l'ensemble des instruments de l'Union. D'une part, la Commission européenne, qui joue d'ores et déjà un rôle essentiel dans la structure institutionnelle de l'UE, en vertu de son droit d'initiative et en sa qualité de gestionnaire, de médiateur, de négociateur et de gardienne des traités, tend à devenir par nécessité un acteur légitime et incontournable dans le secteur de l'armement. Pourtant, la condition *sine qua non* de son intervention est la prise en compte de la spécificité de ce secteur. La reconnaissance immédiate pourrait être l'établissement d'une réglementation spécifique et le maintien des principes d'exception à la concurrence contenus dans l'article 296 du TUE dont l'application devrait être harmonisée par tous les États. Par ailleurs, la Commission, dans le cadre de l'exercice de sa mission de gardienne des traités et de leur bonne application, est amenée à connaître des restructurations industrielles au regard des activités duales ou connexes à des activités militaires. D'autre part, le Conseil européen, dont la primauté politique dans le cadre de la PESC est inscrite dans les traités et rappelée lors du sommet de Cologne en 1999, incarne par nature l'enceinte idoine pour élaborer des stratégies communes en matière d'armement. Cette mise en évidence du rôle du Conseil ouvre la voie à une stratégie commune précisant les objectifs à atteindre pour la création d'un marché européen de l'armement qui suppose une rationalisation de l'offre – BITD européenne – et de la demande – harmonisation des besoins militaires, coordination des planifications et acquisitions de matériels, harmonisation des politiques de R & T vis-à-vis des sociétés transnationales de défense, conduite efficace des programmes en coopération, harmonisation des procédures d'exportation. Dès lors, cette reconnaissance, légitimant la particularité du secteur armement, conférerait une impulsion politique majeure dans ce domaine et permettrait de doter l'UE d'une PEA cohérente et équilibrée vis-à-vis de son partenaire otanien.

Dotée d'une PEA, l'UE doit disposer de capacités autonomes et de structures armement appropriées. L'un des ces instruments serait l'Agence européenne de l'armement. Il est incontestable que cette agence doit se cons-

truire en utilisant le bénéfice des travaux d'organisations et d'institutions déjà existantes et, s'organiser autour de la structure la plus à même de fédérer les volontés des États et des industriels. Pendant longtemps, deux approches différentes en vue de la constituer se sont affrontées, empêchant la convergence vers cet objectif : la vision des coopérations ouvertes de l'OAEO et la dynamique de renforcement des coopérations privilégiées de l'OCCAR. Cette organisation a adopté des principes plus novateurs – acceptation de tous les principes par tous les États membres, participation à un programme majeur de l'organisation, abandon du principe du juste retour programme par programme et adoption du retour industriel global sur plusieurs années, sur plusieurs programmes et en matière de technologies, le partage d'objectifs communs nécessaire à la participation financière à un projet. La conduite des programmes en coopération et de la R & T devrait reposer sur l'acceptation d'une réelle complémentarité et d'une interdépendance qui privilégient l'efficacité économique. Il n'était pas impensable d'étendre cette logique rationaliste et fédératrice à la préparation du futur ; il n'est pas inconcevable non plus de l'appliquer pour des acquisitions coordonnées. L'Agence européenne de l'armement pourrait ainsi avoir des fonctions touchant, en amont, à l'harmonisation des besoins opérationnels avec consultation des États-majors, à la R & T, à la gestion des programmes d'armement, à des évaluations conjointes au sein de centres d'expertise et d'essais et concernant, en aval, les achats sur étagère et les exportations. Dans cette perspective, les États de l'UE pourraient bénéficier de statuts juridiques différenciés, leur donnant accès à une fonction particulière de l'agence, assortis de droits et d'obligations négociés au préalable. Les États non membres de l'UE pourraient en tant que clients ou en tant qu'associés participer à un projet précis ou acquérir du matériel sur étagère.

« Donner aux hommes le goût de la mer » suppose de leur donner l'envie de *prendre la mer*, en leur montrant l'intérêt de la *navigation*. Pour certains, la finalité de cet apprentissage et de cette démonstration pourrait être de partir *en solitaire* ; pour autant, la capacité de l'Europe de l'armement à se construire ne se mesurera pas, dans un premier temps au moins, à son identité vis-à-vis de l'OTAN qui demeure le cadre préférentiel pour la définition des conditions d'interopérabilité et les accords de standardisation. Le choix des États européens n'est pas alternatif et ne consiste pas à choisir entre l'Europe ou l'OTAN. La construction

(15) L'approche communautaire se justifie en raison de la dimension industrielle et économique du domaine et de la nécessité d'instaurer un EDEM. L'approche intergouvernementale résulte de la dimension stratégique du domaine et de la nécessité de l'application du vote à l'unanimité du processus décisionnel.

européenne dans le domaine de la défense et plus particulièrement de l'armement n'est pas au prix de la renonciation de la participation à l'adaptation de l'OTAN; de même, admettre le rôle d'acteur à part entière de l'OTAN en Europe ne diminue en rien la nécessité de construire l'Europe de l'armement. Si le partenariat avec l'OTAN apparaît naturel, les liens avec les États-Unis sont indispensables; grâce à une relation pondérée avec les États-Unis, les pays de l'Europe puis de l'Union européenne pourront prétendre à une coopération euratlantique équilibrée. Le défi à relever dans les prochaines années consistera plutôt à montrer aux États européens partenaires, acteurs dans

le domaine de l'armement, l'intérêt qu'ils peuvent retirer d'une coopération pragmatique et institutionnelle dans ce secteur.

Si selon un proverbe chinois « *Le but est dans le chemin* », il conviendra de mesurer la portée des propositions françaises pendant sa triple présidence en l'an 2000 – UE, UEO et OCCAR – et d'analyser les voies et moyens empruntés par les partenaires européens souverains dans l'optique d'institutionnaliser une Europe de l'armement cohérente afin de constituer un marché intérieur d'une taille suffisante, avec des industries compétitives.

A. M.