

**TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE EUROPEENNE
SIMPLIFIANT LES TRANSFERTS
INTRACOMMUNAUTAIRES D'EQUIPEMENTS DE DEFENSE.
CONSEQUENCES DU TRAITE DE LISBONNE SUR LES
CAPACITES MILITAIRES ET LES PROGRAMMES
D'ARMEMENT DE L'UNION EUROPEENNE**

**CONCLUSIONS FINALES DE LA MISSION CONFIEE PAR
MONSIEUR LE PREMIER MINISTRE**

**YVES FROMION, député du Cher
Paris, Assemblée Nationale, le 30 juin 2010**

Avant propos

Par décret pris le 6 janvier 2010 Monsieur François FILLON, Premier Ministre, m'a chargé d'une mission auprès du Ministre de la Défense ayant pour double objet :

- le suivi interministériel des travaux de transposition en droit interne de la directive sur les transferts intracommunautaires d'équipements de défense et les aménagements qui pourraient être utilement apportés au système français de contrôle des exportations.

- les conséquences pour les capacités militaires de l'Union et pour son industrie de défense des dispositions figurant à l'article 42 du Traité de Lisbonne et au protocole n°10 sur la Coopération Structurée Permanente et l'impact de la ratification de ce traité pour l'Agence européenne de défense et l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement.

Les contraintes liées à la procédure de transposition de la directive communautaire relative aux transferts intracommunautaires d'équipements de défense m'ont conduit à traiter en priorité cette partie de la mission qui m'était confiée. C'est ainsi qu'un rapport d'étape rendu fin mars 2010, qui constitue le titre 1 de ce mémoire, présentait un ensemble de propositions et de préconisations visant à donner à la loi de transposition la plus large portée possible notamment en réaménageant le dispositif institutionnel de soutien et de contrôle de nos exportations de défense. Cette démarche s'inscrit dans le prolongement d'un précédent rapport que j'avais rendu sur le même sujet en 2006, dont les recommandations partiellement prises en compte avaient eu pour effet d'engager un premier mouvement de réformes de nos procédures d'exportation. Il semble acquis que les préconisations du rapport d'étape soient, pour une part importante, d'ores et déjà reprises dans le projet de loi de transposition dont sera saisi le Parlement.

L'examen des dispositions du Traité de Lisbonne se rapportant à la défense européenne et notamment la Coopération Structurée Permanente évoquée à l'article 42 et précisée dans le Protocole n°10, fait l'objet du titre 2 de ce rapport.

La Coopération Structurée Permanente a, dans un premier temps, suscité un profond scepticisme chez la plupart des experts en matière de défense européenne.

Sans doute une lecture un peu trop « technocratique » du texte du Traité a-t-elle conduit à cette extrême réserve à laquelle je me suis souvent heurté. Les difficultés considérables auxquelles s'est trouvée confrontée la Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD), depuis le sommet franco-britannique qui l'a impulsé en 1998 à Saint Malo, expliquent aussi les préventions à l'endroit de toute initiative un tant soit peu novatrice et ambitieuse en matière de défense européenne. La baisse des budgets militaires européens, la sensibilité des rapports PESD-OTAN ont ajouté, si c'était possible, à l'atmosphère de désillusion générale entourant la problématique de la défense européenne.

On constate pourtant que les choses bougent et de façon surprenante. C'est en effet parmi les Etats européens non pourvus des forces militaires les plus importantes que l'on trouve aujourd'hui l'avant-garde des promoteurs de la Coopération Structurée Permanente.

Ma conviction est depuis longtemps faite que les dispositions du TUE relatives à la défense, dont la Coopération Structurée Permanente, si l'on veut bien en faire une lecture politique, sont empreintes d'une souplesse, d'un pragmatisme et d'un volontarisme tout à fait adapté au challenge difficile de la construction de la défense européenne.

La crise économique qui secoue durement l'Europe et les finances publiques se révèle en fait une opportunité pour les européens de se remettre en cause pour tenter enfin de se doter d'une défense plus cohérente, plus efficace, plus collective, pour un coût mieux maîtrisé. Contrairement à une analyse trop superficielle la Coopération Structurée Permanente n'incite pas à dépenser plus, mais à dépenser mieux en faveur de la Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC).

C'est cette affirmation de la pertinence de la CSP et de l'intérêt de la mettre en œuvre avec pragmatisme et sens politique, que je m'attache à étayer dans ce rapport.

Pour la réalisation de ce travail j'ai bénéficié de la mise à disposition de plusieurs experts :

- Monsieur l'Ambassadeur Jean François THIBAULT, par le Ministère des Affaires Etrangères et Européennes,
- l'Ingénieur en Chef de l'Armement Sarma GADJENDRA, pour la rédaction du titre 1, et l'Ingénieur en Chef de l'Armement Laurent GOEB pour celle du titre 2, par le Ministère de la Défense.

Leur compétence et leur disponibilité m'ont été précieuses, je les remercie de cette collaboration.

Je remercie à nouveau le Premier Ministre de sa confiance. Je souhaite que les propositions que j'avance dans ce rapport puissent servir l'intérêt de notre pays.

Yves FROMION
Député du Cher

TITRE I

**TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE EUROPEENNE
SIMPLIFIANT LES TRANSFERTS
INTRACOMMUNAUTAIRES D'EQUIPEMENTS DE DEFENSE.
EVOLUTIONS DE NOTRE SYSTEME DE CONTROLE A
L'EXPORTATION DES MATERIELS DE GUERRE**

SOMMAIRE

Résumé

I. PREAMBULE

II. LE REDRESSEMENT DEPUIS 2007 DE NOS EXPORTATIONS DE DEFENSE ET DE SECURITE

III. LES LIMITES DU SYSTEME ACTUEL DE CONTROLE DES EXPORTATIONS

IV. LES AMELIORATIONS A DROIT CONSTANT EN COURS D'EXAMEN

V. LA GESTION DELEGUEE : UN OBJECTIF A ATTEINDRE. UN SAUT D'ECHELLE DANS LA PROCEDURE CONTINUE : L'IMPERATIF IMMEDIAT

VI. LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE TIC ET SES ENJEUX DANS L'ESPACE COMMUNAUTAIRE

VII. LES EVOLUTIONS DES PROCEDURES DE CONTROLE AU 'GRAND EXPORT'

VIII. LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE CHEZ NOS PARTENAIRES DE LA LOI ET LA REFONTE DU CONTROLE AUX ETATS-UNIS

IX. UNE INDUSTRIE EN ATTENTE D'UNE TRADUCTION OPERATIONNELLE DE LA DIRECTIVE TIC ET DE PROCEDURES MODERNISEES AU 'GRAND EXPORT'

X. L'INFORMATION DU PARLEMENT

XI. REMARQUE ET RECOMMANDATION FINALE

XII. SYNTHESE DES RECOMMANDATIONS

ANNEXES

- Lettre de mission confiée par le Premier ministre
- Avant-projet de proposition de loi portant sur une information accrue du Parlement

Résumé : Ces conclusions finales de la mission qui m'a été confiée par le Premier ministre François Fillon traitent de la transposition en droit interne de la directive européenne simplifiant les transferts intracommunautaires d'équipements de défense (directive TIC). Elles traitent également des évolutions du système de contrôle à l'exportation des matériels de guerre au 'grand export'. Elles prolongent les recommandations que j'ai émises dans mon rapport d'étape du 30 mars 2010, dont je me félicite que les plus saillantes aient été déjà incluses dans le débat interministériel en cours.

Malgré le redressement depuis 2007 de nos exportations de défense, malgré les enjeux pour notre pays, sa sécurité et son industrie, certaines procédures de contrôle constituent encore des freins qui nuisent à la réactivité de nos entreprises. L'administration étudie ainsi des améliorations que je recommande d'adopter immédiatement, notamment la fluidification des demandes d'agrément préalable (AP) par un recours accru aux procédures continues et regroupées et l'extension de la durée de validité des autorisations d'exportation de matériels de guerre (AEMG).

Par ailleurs, une fraction seulement des demandes d'AP, entre 10% à 30%, présente un caractère sensible au regard de nos enjeux de sécurité ou de préservation de notre excellence technologique, et fait l'objet d'un examen approfondi à la commission interministérielle d'étude des exportations de matériels de guerre (CIEEMG). Je recommande donc que la plus grande partie des demandes fasse l'objet d'un traitement confié, par délégation, à une plate-forme interministérielle à créer. Alternativement, un recours bien plus ambitieux et d'application immédiate à la procédure continue est envisagé (50% au moins du total des AP).

S'agissant de la transposition de la TIC, la politique d'exportation relève de la souveraineté exclusive de chaque Etat membre. Il est toutefois nécessaire de souligner les risques de distorsion de concurrence entre entreprises européennes : pour les contrer, je suggère que la certification des entreprises intégratrices, qui devraient bénéficier des nouvelles licences générales, continue à faire l'objet d'une approche concertée avec certains partenaires (pays LoI). Ces mêmes licences générales doivent couvrir la gamme la plus large possible de matériels, notamment lorsqu'elles concernent des transferts vers des forces armées des Etats membres ou pour des opérations d'entretien et de réparation. Enfin, je recommande sous peine de nuire à la compétitivité de notre industrie que les deux licences 'européennes' introduites par la TIC, individuelle et globale, ne comportent qu'un unique niveau de contrôle a priori précédant l'exportation physique, en se substituant au système actuel de deux niveaux d'autorisation, AP puis AEMG.

Dans certains cas bien précis, tout en rappelant mon attachement au principe fondamental de prohibition des exportations de matériels de guerre, je préconise que les licences générales, globales et individuelles, comportant un seul niveau de contrôle a priori, constituent des options dérogatoires nouvelles pour le 'grand export'. Le contrôle a posteriori doit être renforcé à cette fin. En tout état de cause, les pouvoirs publics doivent pouvoir suspendre ou abroger une autorisation, quelle que soit sa nature.

Je recommande une information annuelle des Présidents et Rapporteurs des commissions des finances des deux chambres sur les contrats civils et militaires assortis d'une garantie des finances publiques. Je propose à cette fin en annexe un avant-projet de proposition de loi.

Enfin, nos entreprises et syndicats professionnels, dans le contexte actuel de concurrence exacerbé et de lutte pour la préservation de l'activité et de l'emploi, attendent bien une simplification des procédures dans le sens indiqué. Ils demandent un dialogue plus soutenu avec l'administration, très en amont ; ceci est particulièrement critique pour les PME/PMI. J'ai tenu à présenter leurs souhaits essentiels.

I. PREAMBULE

Déjà chargé par le gouvernement en 2006 d'une mission sur la problématique d'ensemble de nos exportations de défense, c'est avec le même intérêt et la même conviction que j'ai abordé le 6 janvier dernier la nouvelle mission que m'a confiée le Premier ministre Monsieur François Fillon.

Le même intérêt parce que certaines des recommandations formulées dans mon précédent rapport ont été prises en compte et ont, de l'avis général, contribué à améliorer sensiblement les procédures de contrôle ainsi que le soutien institutionnel apporté à nos industriels confrontés à un marché mondial de plus en plus concurrentiel. Il est donc particulièrement opportun de procéder à un examen critique actualisé de la 'sphère complexe' que constituent les exportations de défense pour saisir la portée des avancées enregistrées mais surtout la nature des freins encore existants et des moyens d'en assurer le déblocage.

Mais c'est aussi animé de la conviction absolue qu'il est de l'intérêt majeur de notre pays, de sa défense, de son industrie et de son poids dans le monde que nous développons un flux plus important encore d'exportation d'équipements de défense et de sécurité, que j'aborde à nouveau cette mission. Député d'une circonscription à laquelle sont attachées de nombreuses entreprises liées à la défense, je mesure pleinement la dépendance qui est la leur aux mesures de contrôle et de soutien institutionnel qui conditionnent leur compétitivité à l'international.

Pour assurer la pérennité de nos entreprises, pour nous protéger des délocalisations, nous devons traquer toutes les entraves administratives inutiles, remettre en cause les procédures d'un autre temps et encourager la réactivité, la vélocité et l'efficacité de nos exportateurs et de leurs sous-traitants. C'est ainsi que notre excellence technologique trouvera sa pleine application dans la conquête des marchés mondiaux. Je crois devoir insister sur cet aspect majeur de la mission qui m'a été confiée et qui correspond à un des objectifs prioritaires définis par le Premier ministre : restaurer la compétitivité des entreprises françaises dans la compétition mondiale.

Cette nouvelle mission m'a par ailleurs été confiée à un moment particulièrement important qui n'a pas échappé aux plus hautes autorités de l'Etat. En effet, la transposition en droit interne de la directive européenne simplifiant les conditions de transfert en Europe de produits liés à la défense pose à mes yeux, de manière cruciale, la question de l'adaptation de nos procédures de contrôle à l'exportation, de l'organisation des services officiels et de la qualité de la réponse apportée à nos entreprises. Celles-ci attendent de l'Etat, dont ils respectent les exigences, qu'ils les mettent en mesure d'affronter la compétition et de commercer à armes égales avec leurs concurrents.

C'est bien dans cet esprit que ce rapport est construit. Au-delà du diagnostic de notre système de contrôle et du relevé de certaines corrections en cours de validation, je me suis attaché à présenter en trois volets les recommandations qui nous permettront de tirer le plus grand bénéfice de la transposition de la directive TIC dans l'espace européen proprement dit et de consolider la simplification des procédures régissant le 'grand export'. Ma volonté est bien d'assurer au final, que les réformes que le gouvernement pourrait adopter satisfont bien à ces deux impératifs de service public que sont la rigueur du contrôle des exportations de matériels de guerre et la contribution à la compétitivité de notre tissu industriel.

Le débat prochain au Parlement sur le projet de loi de transposition de la directive permettra d'ouvrir le code de la défense dans des volets rarement abordés. Il peut et à mon sens doit être l'occasion d'un réexamen responsable des textes qui régissent nos procédures d'exportation pour les adapter au nouvel état du monde, à l'émergence d'acteurs multiples et à la concurrence exacerbée qui en résulte.

J'ai remis le 30 mars dernier un rapport d'étape, assorti de douze recommandations. La plupart d'entre elles ont été portées par le Ministre de la défense dans le débat interministériel en cours. Je l'en remercie. Ces conclusions définitives les reprennent et les prolongent sur des points qui n'avaient pu alors être totalement approfondis.

Ce rapport parle de lui-même. **Je me contenterai de rappeler les trois améliorations principales** que je sou mets à l'appréciation du gouvernement, considérant que leur mise en œuvre pourrait bousculer un certain nombre d'habitudes de notre administration.

Il convient préalablement de souligner la singularité du système français qui développe, sur la base d'un principe général de prohibition de l'exportation des matériels de guerre, un système dérogatoire fait de deux niveaux de contrôle : l'autorisation de négocier et de signer un contrat, l'autorisation d'exporter physiquement le matériel.

Ce système nous distingue fortement de la très grande majorité de nos partenaires européens et aussi des Etats-Unis. Ces pays opèrent selon le principe d'un niveau unique de contrôle formel avant exportation, ce qui donne à leurs entreprises, dans leurs efforts à l'international, un avantage compétitif notable, tout en allégeant les tâches administratives sans pour autant remettre en cause les impératifs de sécurité de ces Etats. **Je recommande donc fortement que le système d'un niveau unique de contrôle précédant l'exportation (c'est-à-dire celui de la licence d'exportation) soit, dans la déclinaison de nos procédures nationales, systématiquement applicable aux transferts intra-européens.** De même, je recommande que, **pour l'exportation hors d'Europe, il soit aussi rendu possible dans certains cas et par dérogation** à notre système général d'agrément préalable et d'autorisation d'exportation.

Ma seconde préconisation porte sur la remise en ordre de nos procédures dans le cadre maintenu du contrôle a priori, en dérogation de la prohibition qui régit nos exportations. Sans remettre en aucune façon en cause ce principe, il apparaît souhaitable que sa mise en œuvre soit revue en profondeur tant au regard des flux importants de demandes qui menacent à nouveau nos instances de contrôle (malgré les simplifications administratives adoptées depuis 2007 ou en cours d'adoption), que de l'impératif de compétitivité de nos industriels confrontés à la question cruciale du délai de réponse aux sollicitations de leurs clients potentiels.

Le respect de la nature interministérielle de l'autorisation de négocier puis d'exporter donnée par l'Etat aux industriels me semble compatible avec l'exigence de réactivité qu'ils lui opposent. **C'est pourquoi je préconise qu'une part importante des dossiers soumis à autorisation soient traitée sous la forme d'une gestion interministérielle déléguée à un ministère cadre, ou à une entité administrative** désignée par le gouvernement, comme c'est le cas actuellement pour le contrôle à l'exportation des biens à double usage, où les enjeux en termes de sécurité et de non-prolifération sont au moins aussi importants qu'en matière d'armement. La CIEEMG n'aurait ainsi plus à son ordre du jour que les dossiers les plus sensibles et les plus stratégiques auxquels elle pourrait, de ce fait, consacrer toute son attention. **Si notamment pour des raisons budgétaires, la création de la plate-forme**

interministérielle nécessaire à la gestion déléguée devait être différée, il faudrait modifier substantiellement et sans délai les critères d'éligibilité à la procédure continue de sorte qu'au moins 50% des demandes d'agrément préalable soient traitées dans ce cadre.

Enfin, il n'existe pas de grande démocratie sans une présence affirmée du Parlement. Ceci est également vrai pour les questions d'exportation de matériels de guerre. C'est la raison pour laquelle le Parlement est destinataire du rapport annuel sur les exportations d'armement de la France établi par le ministère de la défense. Cependant, pour répondre à certaines observations sur le sujet, il semble possible et même souhaitable d'élargir l'information à destination du Parlement afin de répondre aux exigences de son association à notre politique d'exportation ainsi qu'à celles de la transparence de la vie publique.

A cet effet, il pourrait être proposé que chaque année, le Parlement ait connaissance de la liste des opérations d'exportation civiles et militaires portant sur des biens transférés et ayant fait l'objet d'une procédure COFACE. Il appartiendrait aux destinataires de ce document, les Présidents et les Rapporteurs des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, de demander s'ils le souhaitent des informations plus détaillées sur la nature des contrats aux administrations concernées. Cette disposition n'apparaît pas contradictoire avec les prérogatives du gouvernement et la responsabilité de l'administration dans l'autorisation et dans la mise en œuvre de l'exportation.

Ce rapport a pu être réalisé par des réunions soutenues avec tous les ministères et services concernés de l'administration, avec de nombreux industriels, grands groupes intégrateurs, PME/PMI et syndicats professionnels, ainsi qu'avec la commission européenne. Il résulte aussi de l'analyse de nombreux documents de toute nature. Nos postes à l'étranger m'ont en outre fourni une base documentaire qui m'a été précieuse pour décrire quel est l'état d'avancement des travaux de nos principaux partenaires ainsi que leur nature. Je souligne la qualité de l'ensemble des interactions que j'ai entretenues tout au long de ces six mois avec tous mes interlocuteurs ; je les en remercie.

*

* *

II. LE REDRESSEMENT DEPUIS 2007 DE NOS EXPORTATIONS DE DEFENSE ET DE SECURITE

Depuis 2006, date de mon précédent rapport sur les exportations de défense et de sécurité de la France, et 2007, où l'exportation de défense a été clairement replacée au cœur des politiques publiques, avec l'engagement des plus hautes autorités de l'état et celle personnelle du Président de la République, un constat encourageant peut être établi. Les enjeux de l'exportation sont compris. Les réformes de structure ont permis un redressement sensible de nos prises de commande. Des réformes de procédures complètent le dispositif en simplifiant le système de contrôle tout en maintenant sa rigueur. La stratégie de relance des exportations, lancée par le Ministre de la défense, Monsieur Hervé Morin, leur donne depuis 2007 un cadre de référence.

1. Le thème de l'exportation n'est plus tabou. Je rappelle à cet égard qu'à mon instigation le code de la défense a été enrichi d'une disposition nouvelle prévoyant que le ministre de la défense 'contribue à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique d'exportation des équipements de défense'.

Il existe ainsi désormais une prise de conscience largement partagée, qu'au-delà du lien que les exportations de défense créent sur le long terme entre des Etats qui partagent une même vision des enjeux de souveraineté et de stabilité régionale, elles participent directement à la pérennité de la base industrielle et technologique de défense. Je rappelle que les exportations représentent 60000 emplois directs, et un résultat en prises de commandes de 6,58 milliards d'euros en 2008 et de 7,95 milliards d'euros en 2009. 4000 PME-PMI françaises en vivent plus ou moins directement.

2. Des réformes de structure ont été mises en œuvre. Il s'agit tout particulièrement, ainsi que je l'avais préconisé, du retour de la sous-direction du contrôle de la délégation aux affaires stratégiques du ministère de la défense à la direction générale de l'armement. Il s'agit également de la création de la Commission interministérielle d'appui aux contrats internationaux (CIACI) qui permet de mobiliser dans une instance unique et de haut niveau les administrations concernées afin de définir des approches complètes des dossiers stratégiques, ainsi que de la réalisation du plan national stratégique de soutien aux exportations de défense (PNSED). Je ne développerai pas plus avant la question du soutien à l'exportation, sujet en soi mais hors du champ de mon rapport ; je conclus simplement en soulignant que nos ambitions en matière d'exportation justifient pleinement que la question du contrôle soit étudiée en cohérence avec ces enjeux.
3. Des réformes de procédures de contrôle ont été engagées. Le recours à des outils tels les agréments préalables globaux (APG) et les autorisations globales d'exportation (AGEMG) s'est relativement accru ; il en va de même pour les procédures accélérées, ou les procédures regroupées, qui permettent d'étudier dans le même temps l'agrément préalable (AP) et l'autorisation d'exportation de matériel de guerre (AEMG).

La procédure dite continue (PC) s'est développée : elle permet à la DGA, pour les AP, de recueillir par voie dématérialisée les avis des ministères à voie délibérative, de recueillir sur ces bases l'instruction du SGDSN et de délivrer, sans attendre la réunion formelle de la CIEEMG, l'agrément préalable si les avis sont concourants. Cette procédure est d'application dès lors que des critères relatifs au pays de destination, à la nature du matériel et au montant financier de l'opération sont réunis.

Tous ces outils ont permis d'alléger et de faciliter les démarches des industriels tout en réduisant la charge de l'administration, et dans une mesure encore modeste ses délais de traitement.

- La dématérialisation des procédures de traitement par la mise en œuvre de l'outil informatique SIEX (système informatique de contrôle des exportations, qui relie entre elles toutes les administrations parties prenantes au dispositif) et de l'application ENODIOS, dédiée à l'industriel, se développe également : plus de 80% des dossiers sont traités via cet outil et plus de 55% des demandes déposées par les industriels se font en ligne. Des simplifications significatives du processus ont ainsi été apportées par ce traitement informatique, dont on mesure le caractère crucial.

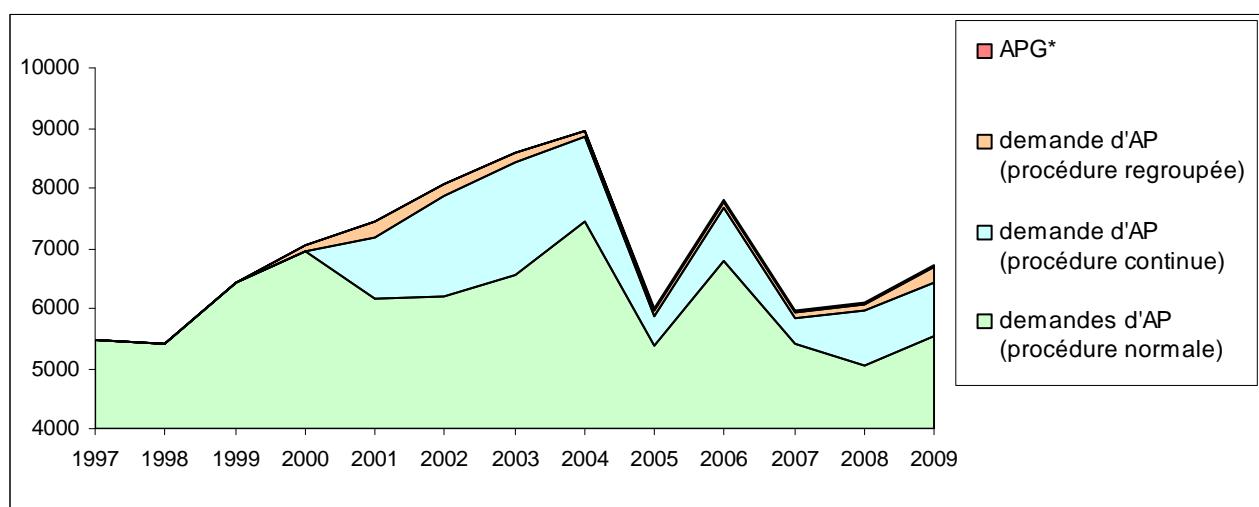
*

* *

III. LES LIMITES DU SYSTEME ACTUEL DE CONTROLE DES EXPORTATIONS

Si les mesures intervenues depuis 2007 ont démontré une réelle efficacité, le constat, encourageant, n'est pas satisfaisant. Flux de demandes vers la CIEEMG, délais et complexité des procédures notamment pour les PME-PMI, utilisation prudente par l'administration de ses propres outils, conduisent celle-ci à envisager un nouveau train de mesures d'amélioration des procédures de contrôle. Ces mesures s'imposent indépendamment de la problématique relative à la transposition de la directive TIC ; elles parachèveraient, à législation constante, les mesures mises en œuvre dès 2007.

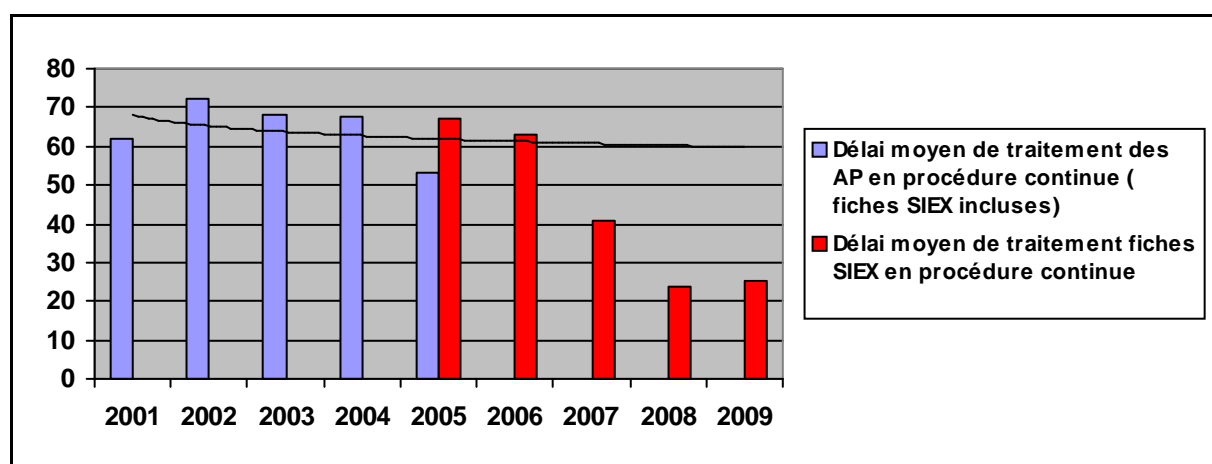
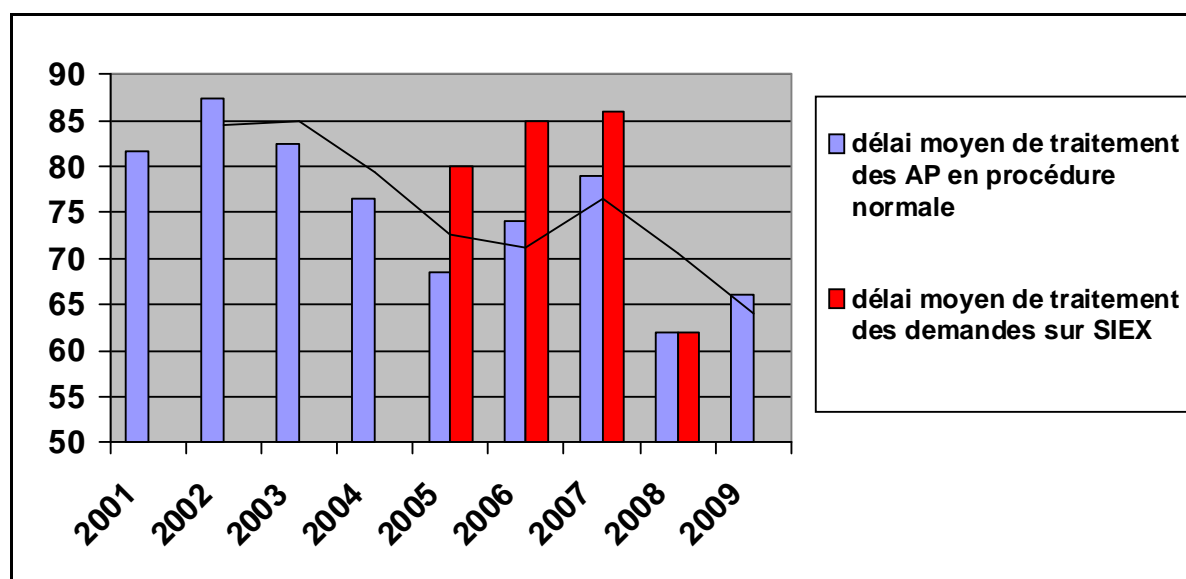
- L'analyse statistique établit que sur 6500 à 7000 demandes d'AP, la part des procédures de simplification reste marginale : les procédures normales (PN), telles que nous les avons connues, représentaient encore 81,2% du total en 2009. Les procédures continues quant à elles s'élevaient à 12,87%, les procédures regroupées (PR) à 3,9% et les procédures accélérées à 1,6%. On enregistre 130 agréments préalables globaux (APG) au début 2010.



*Nombre d'APG délivrés : 16 en 2005, 24 en 2006, 19 en 2007, 25 en 2008 et 30 en 2009.

	Part en 2008	Part en 2009	Evolution du nombre en 2009 par rapport à 2008
PN	81,7 % (5055)	81.2%(5546)	+ 9.8 %
PC	14,7 % (910)	12.87 % (874)	- 3.9 %
PR	1,5 % (92)	3.9 %(269)	+ 192 %
PA	1,7 % (106)	1.6%(107)	+0.09
APG	25 APG	30 APG	+ 5 demandes

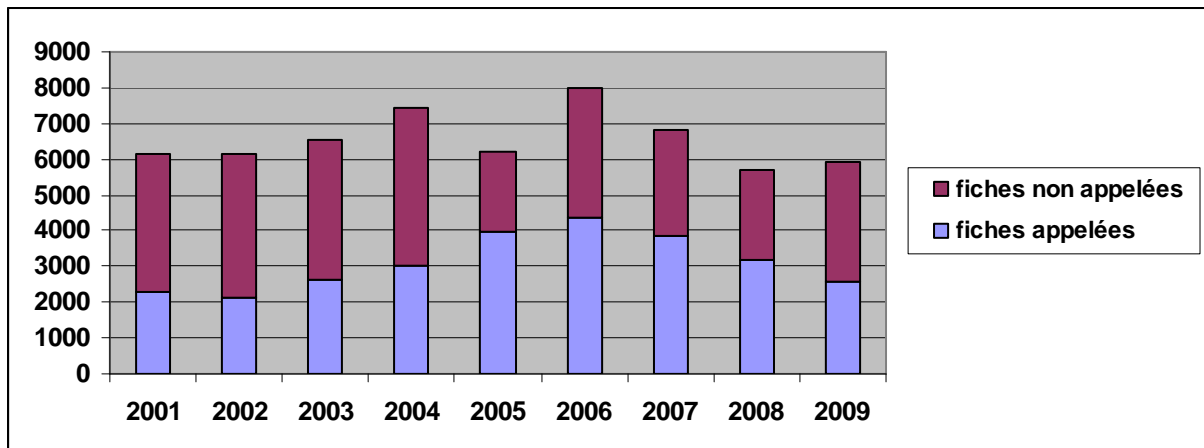
S'agissant des délais administratifs pour la délivrance des agréments préalables (AP), ils s'établissent à 66 jours pour les procédures normales, sans présenter de réelle différence lorsque le traitement est réalisé à l'aide de SIEX ; le délai moyen de traitement des procédures continues s'élève quant à lui à 26 jours. Cette situation moyenne laisse en outre apparaître des disparités entre structures industrielles élaborées, habituées à ces procédures, en contact direct avec l'administration, et PME-PMI (certaines indiquent des délais compris entre 5 et 6 mois, dans des conditions d'appels d'offres qui ne tolèrent pas un tel manque de réactivité !). Le jugement doit cependant être tempéré : nous avons depuis 2007 enregistré des améliorations sensibles par rapport aux années 2001-2006.



2. Au total, ces éléments me semblent démontrer que le système en vigueur a atteint ses limites : environ 6000 à 7000 demandes restent annuellement inscrites (moyenne depuis

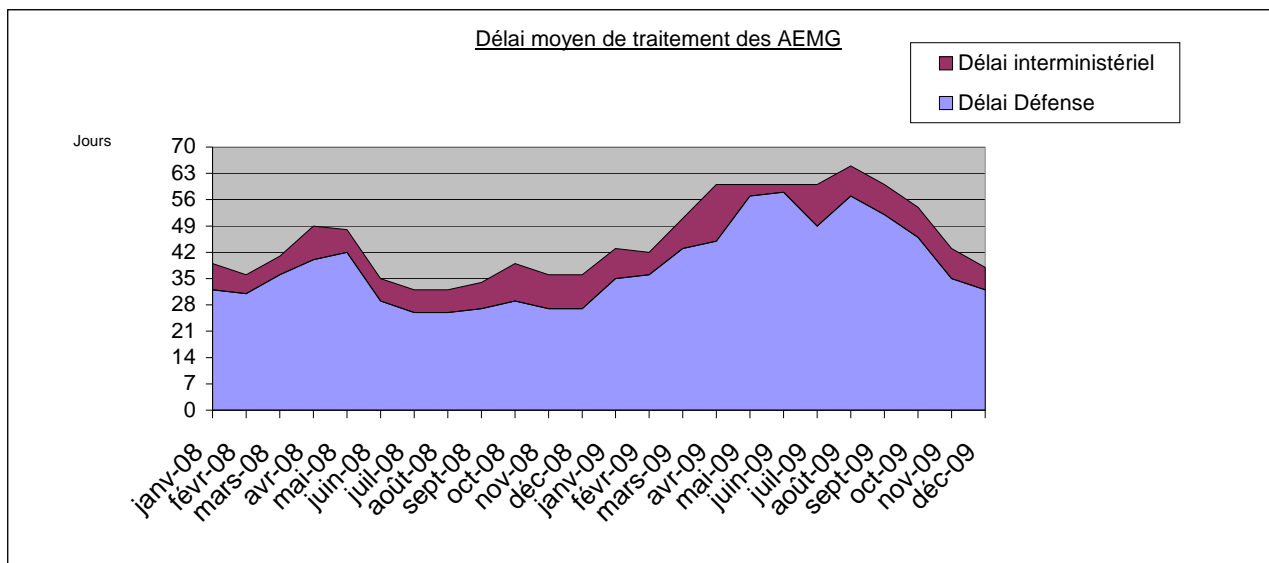
2007) à l'ordre du jour des 11 CIEEMG annuelles, alors qu'apparemment la moitié seulement –au mieux- fait l'objet d'un examen réel dans cette instance (on dit qu'elles sont 'appelées'). En réalité, seulement 10% des dossiers présenteraient un caractère jugé sensible. Enfin, seules une centaine de fiches font l'objet chaque année d'un refus.

Il faut toutefois préciser que, selon la tendance constatée depuis début 2010, environ 400 dossiers 'seulement' figurent désormais à l'ordre du jour de chaque CIEEMG (ce qui représente une baisse de 20%); il est nécessaire à mon sens d'observer finement cette évolution, positive, mais qui en l'état ne change pas mon constat. **Il n'est pas nécessaire de retenir au niveau de la CIEEMG la très grande majorité des demandes d'agrément.**



3. En ce qui concerne les autorisations d'exportation (AEMG), la situation ne se présente pas de manière satisfaisante : sur 7000 actes délivrés en moyenne chaque année, 40% seulement le sont 'sans difficulté'. Un examen complémentaire par les services est ainsi plus d'une fois sur deux nécessaire.

Dans ces conditions, les délais réels de délivrance de ces autorisations sont éminemment fluctuants : ils s'élèvent en 2009 à 45 jours pour le délai sous contrôle du seul ministère de la défense, en hausse par rapport au délai moyen de 31 jours observé en 2008. En tout état de cause, il convient d'ajouter à ces délais 7 jours de traitement interministériel. Encore faut-il souligner que ces données sont celles de l'administration : **les entreprises n'ont pas la même lecture. Elles considèrent que les délais d'instruction en aval, et les itérations avec les services, s'ajoutent aux délais administratifs.**



	2005	2006	2007	2008	2009
Délais moyen de traitement des AEMG en jours (circuits défense et interministériel)	54	50	38	38	52

4. Enfin, s’agissant de l’outil informatique SIEX qui permet le traitement dématérialisé des demandes d’AP et d’AEMG, la déclinaison technique du projet n’a pas permis de disposer dans les faits d’un outil efficace, malgré les sommes investies (plus de 10 millions d’euros en 5 ans me dit-on). Si le principe du traitement des dossiers par voie informatique n’est à l’évidence pas remis en cause, l’insatisfaction n’a pas été cachée (sur-spécifications en matière de sécurité, pannes fréquentes). Toutefois, le système permet de remplir en très grande partie l’objectif pour lequel il a été conçu. Quant à l’extension informatique ENODIOS, interface payante utilisée par l’industriel pour saisir en ligne leurs demandes, seules 11 entreprises l’utilisent, alors que 370 entreprises sont ‘abonnées’ à la CIEEMG.

La réalisation d’un nouveau système informatique de contrôle des exportations est programmée : en effet, dans le cadre d’un contrat d’assistance à la maîtrise d’ouvrage, une étude ayant pour objet d’évaluer le potentiel d’adaptation de SIEX-ENODIOS, respectant les contraintes calendaires imposées par la directive, a été notifiée le 10 juin 2010. En fin d’année serait lancé un marché de réalisation. Sans cet outil, aucune mesure d’amélioration ou de modernisation de notre système de contrôle ne trouvera sa pleine efficacité ; les nouvelles procédures liées à la transposition de la directive elles-mêmes ne pourront être traitées par voie dématérialisée (primo-déclaration, licences individuelle et globale). Naturellement, il est essentiel que la définition et la réalisation de cet outil prenne pleinement en compte le retour d’expérience de 5 ans d’utilisation de SIEX et associe toutes les parties prenantes, administration et industrie.

Recommandation 1. Développer un système informatique de contrôle des exportations adapté aux nouveaux besoins, en temps et selon le format voulu. Associer à sa définition toutes les parties prenantes. Cette recommandation demeure une priorité absolue.

*

* *

IV. LES AMELIORATIONS A DROIT CONSTANT EN COURS D'EXAMEN

Face à cette situation, l'administration, sous l'impulsion tout particulièrement de la délégation aux affaires stratégique (DAS) du ministère de la défense, étudie dans un cadre interministériel un paquet de 8 aménagements de l'arrêté du 2 octobre 1992 et du règlement intérieur de la CIEEMG. Je ne saurais trop insister pour que les consultations interministérielles débouchent afin que ces mesures de bon sens, qui n'affectent en rien la rigueur du contrôle, soient mises en œuvre avant l'été 2010. Sous l'égide du SGDSN, les travaux, à mes yeux, présentent la dynamique souhaitée. Quatre mesures revêtent à mes yeux une importance particulière :

- accroître la part des opérations traitées en procédure continue. Aujourd'hui, leur part dans le total des agréments préalables est de 12,9% (contre 15% en 2008) ; cette procédure reste au fond marginale. La mesure, aisée à mettre en œuvre, consiste à modifier les critères d'éligibilité prévus dans le règlement intérieur de la CIEEMG.
- accroître la durée de validité des AEMG, qui pourrait être portée de 2 ans à 3 ans, pour les opérations à destination pour un très grand nombre de pays avec lesquels nous entretenons une relation de confiance. Cette mesure réduirait d'environ 10% le nombre d'AEMG par an.
- élargir les règles d'éligibilité à la procédure regroupée afin de permettre l'examen en CIEEMG à la fois de l'AP et de l'AEMG des opérations ne faisant l'objet d'aucune réserve, clause technique ou de sécurité. Cette mesure pourrait s'appliquer à plus de 3000 opérations par an, soit plus de 40% des demandes, et diminuer par là le nombre et le délai de traitement des AEMG individuelles restantes.
- réduire la part des demandes dites de 'précaution' : dans ces conditions, l'industriel ne se tournerait vers la CIEEMG que si le projet est 'crédible', à un stade avancé de la prospection/négociation, ou pour les affaires les plus sensibles. L'impact quantitatif de cette mesure pourrait concerner quelques centaines d'AP.

Je rappelle pour mémoire les autres mesures en cours d'examen :

- simplifier la procédure de modification des AP. Les demandes dites de 'maintenance', modifications d'adresses physiques des destinataires par exemple, voire modifications mineures des lotissements, sans valeur ajoutée, concernent un total de l'ordre de 700 AP par an ; elles pourraient être soumises à un régime déclaratif en ligne, les sociétés faisant l'objet en la matière de contrôles a posteriori.
- réduire le délai de notification des agréments et autorisations afin que les fiches non appelées en CIEEMG (plus de 70%) soient actées dans la foulée par le SGDSN et transmises au ministère de la défense sans attendre la validation de l'ensemble de l'ordre du jour formel de la commission. Le délai moyen de traitement de ces AP pourrait s'en trouver réduit d'une dizaine de jours.

- supprimer le principe douanier d'acquit-à-caution, document établissant la preuve de l'arrivée à destination du matériel objet de l'exportation ; ce dispositif lourd et singulier par rapport à nos concurrents génère une charge administrative substantielle pour l'administration tout en pénalisant nos exportateurs.
- inscrire dans les textes la possibilité pour l'administration de suspendre ou d'abroger un agrément préalable ou une autorisation d'exportation dans des cas bien identifiés. Cet élément m'apparaît notamment essentiel pour répondre aux préoccupations légitimes du ministère des affaires étrangères et européennes comme à celles d'autres administrations responsables de notre sécurité.

Recommandation 2. Mettre en œuvre au plus tard avant l'été 2010 les modifications de l'arrêté du 2 octobre 1992 et les modifications du règlement intérieur de la CIEEMG envisagées par le gouvernement. Les règles d'éligibilité à la procédure continue et à la procédure regroupée doivent être élargies, la durée de validité des AEMG doit être portée de manière générale à 3 ans. Il est nécessaire de réduire la part des AP de maintenance.

Ces éléments étant acquis, il n'en demeure pas moins que face au flux de demandes passant formellement par la CIEEMG, aux délais et à la lourdeur de certaines procédures, les seules améliorations efficaces et pérennes au sein de l'administration ne proviendront désormais que de la révision substantielle de l'organisation des services compétents, des procédures de contrôle, et des moyens techniques, notamment informatiques, mis en place.

*

* *

V. LA GESTION DELEGUEE : UN OBJECTIF A ATTEINDRE. UN SAUT D'ECHELLE DANS LA PROCEDURE CONTINUE : L'IMPERATIF IMMEDIAT

Nous ne pouvons désormais plus faire l'économie d'un traitement structurel de la question du flux de dossiers vers la CIEEMG et des délais d'autorisation dont souffre, dans un système concurrentiel exacerbé, notre industrie ; il est nécessaire d'aller au-delà des mesures d'ajustement d'un système qui repose sur le décret-loi de 1939.

En France, les demandes d'agrément préalable, quelle que soit la sensibilité supposée de l'opération d'exportation (produit – destinataire - montant); relève d'un examen interministériel formel placé sous l'autorité du SGDSN. Ce système, dont on conçoit aisément la pertinence dans les cas sensibles, n'est pas adapté aux opérations qui le sont moins ou même pas du tout et qui représentent, je le rappelle, pas moins de 70% des cas.

Je recommande donc un traitement différencié pour les opérations peu sensibles, en déléguant à un ministère cadre ou à une entité administrative désignée par le gouvernement l'instruction des demandes correspondantes et la délivrance des agréments préalables. Cette structure cadre disposerait nécessairement pour l'exécution de sa mission de l'appui d'une cellule interministérielle composée d'agents des ministères à voix délibérative au sein de la CIEEMG,

défense, affaires étrangères et européennes, ministère de l'économie, de l'emploi et de l'industrie, ainsi que du SGDSN.

En première analyse, les mêmes raisons techniques et de bon sens qui ont conduit à réintégrer le contrôle des exportations du ministère de la défense au sein de la direction générale de l'armement plaident pour que le ministère cadre soit le ministère de la défense. Comme je le rappelais en préambule, les attributions données par la loi au Ministre de la défense me paraissent permettre la mise en oeuvre de cette mesure par simple voie réglementaire.

Ce ministère ou cette entité administrative constituerait d'ailleurs comme aujourd'hui le point d'entrée unique de toute demande d'AP, une gare de triage qui renverrait dans le circuit interministériel tel que nous le connaissons les demandes sur lesquelles il estimerait ne pas pouvoir ou devoir statuer. Ce renvoi se ferait sur la base d'une grille (montant/pays/type d'opération) qui pourrait élaborée par la CIEEMG. Ce service lui rendrait compte régulièrement.

Je voudrais à ce stade rappeler que pour deux domaines liés dont la sensibilité n'est pas moindre, la France a fait le choix de la gestion déléguée.

Les biens à double usage

Le premier domaine est celui du double usage, que l'on sait parfois plus complexe et plus sensible (sécurité, non-prolifération) que les exportations de défense proprement dites. Ainsi, depuis le 1^{er} avril 2010, le traitement des demandes d'autorisations d'exportation s'opère selon le principe de la gestion déléguée. Le service des biens à double usage (SBDU), établi au sein du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi (MEIE), constitue une véritable plate forme interministérielle. Il accueille des agents mis à disposition ou détachés par les services des douanes, de la défense, des affaires étrangères et européennes, du CEA. La très grande majorité des quelques 3000 dossiers annuels traités (pour 15 à 20 milliards d'euros de prises de commandes) se fera avec un objectif de traitement inférieur à 5 semaines, plus proche pour nombre d'entre eux de 3 semaines.

La commission interministérielle des biens à double usage (CIBDU), présidée par le MAEE, rend un avis interministériel sur les dossiers les plus sensibles, estimés aujourd'hui à une trentaine par mois. En dernier recours, un arbitrage est rendu si nécessaire par le cabinet du Premier ministre (1 à 2 dossiers 'double usage' par an). Le SBDU, service à compétence nationale, publiera annuellement un rapport d'activités.

Il est crucial pour ma part que cette réforme ne soit pas rendue caduque par un nombre de dossiers traités par la CIBDU trop important, du fait d'appels trop nombreux de dossiers par des ministères n'ayant pas suffisamment pris en compte cette délégation.

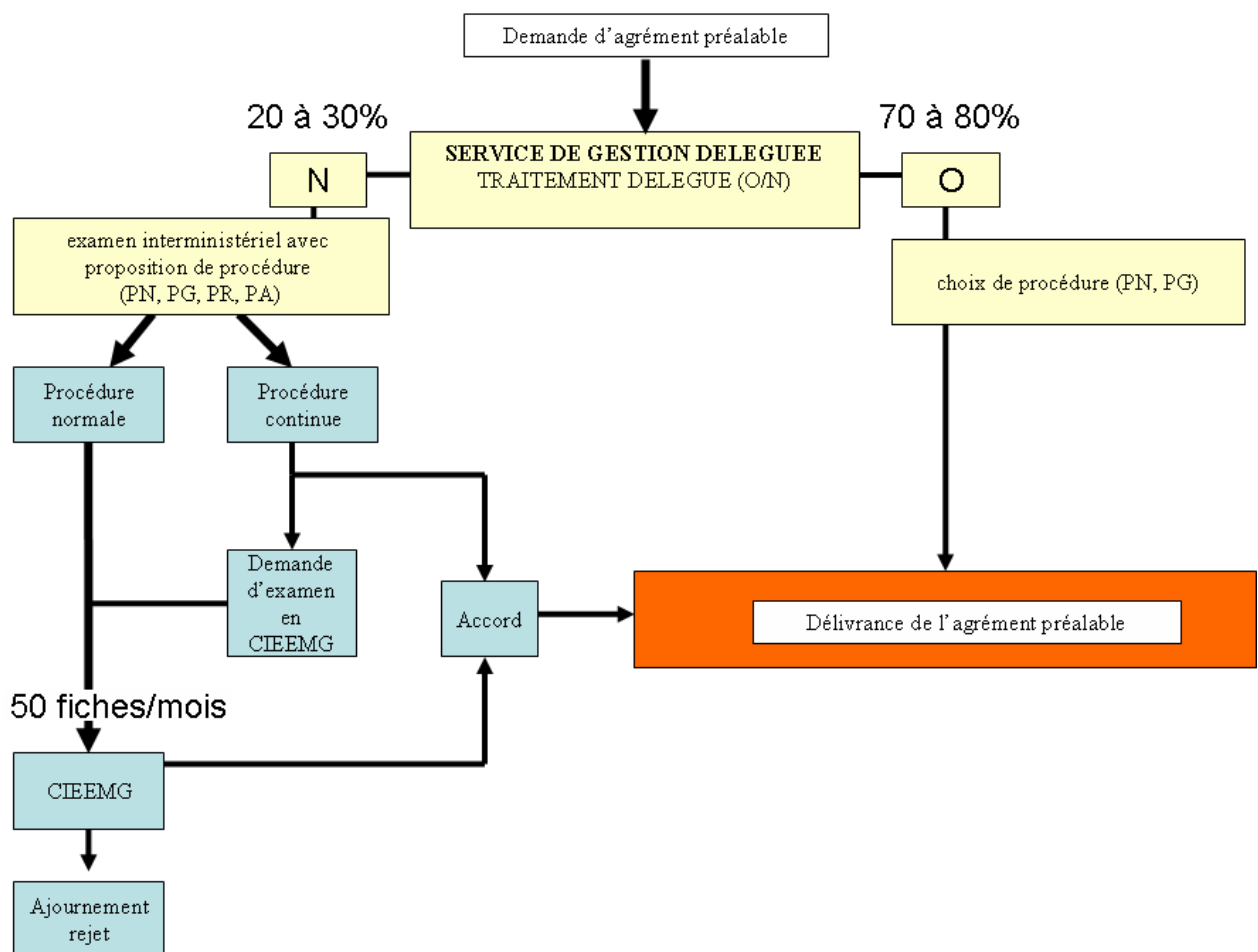
La garantie des finances publiques pour les contrats export civils et militaires

Dans ce domaine, la COFACE (compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur), privatisée depuis 1994 et dont le capital est intégralement détenu par le groupe NATIXIS, intervient dans les opérations d'exportation comme assureur crédit, pour le compte de l'Etat et avec sa garantie.

La COFACE instruit toutes les demandes de garantie (entre 400 à 500 par an). Puis, selon une grille déterminée par l'autorité administrative (appartenance du pays de destination à l'un des sept groupes de risque selon la typologie OCDE et montant de la garantie demandée par l'exportateur), la COFACE décide elle-même ou non d'accorder la garantie ; cette délégation couvre en moyenne 80% des affaires en volume pour 20% en valeur. Les autres dossiers sont traités par l'autorité administrative, après l'avis contraignant de la commission des garanties présidée par le MEIE.

Le schéma ci-dessous présente, dans le cas de la gestion déléguée, le traitement des demandes d'agrément préalable correspondant à mes propositions. L'objectif serait de parvenir à l'examen d'une cinquantaine de fiches au plus à l'occasion de chaque CIEEMG : cet objectif serait cohérent avec le constat statistique observé actuellement.

Je souligne à ce stade que l'efficacité du dispositif reposera largement sur la confiance qui se développera avec les ministères à voix délibérative, sur l'élaboration d'une grille de lecture commune quant aux opérations qui seraient traitées par ce service, et sur la mise en place d'agents des administrations au sein de ce service sans création, dans le contexte de la RGPP, de structures 'miroir'.



Recommandation 3. Evaluer rapidement l'ampleur du travail réglementaire à réaliser pour

mettre en place un service disposant de la gestion déléguée de l'ensemble des demandes d'AP à caractère non sensible, placé dans un ministère cadre ou une entité administrative à définir. En évaluer l'impact.

Face aux difficultés que pose la perspective de la création d'une nouvelle structure de gestion déléguée dans le contexte de la révision générale des politiques publiques, une approche alternative, d'application immédiate dans son principe, a été envisagée par les services que j'ai consultés. Il s'agit d'élargir encore plus sensiblement l'accès à la procédure continue, en réexaminant au fond tous les critères d'éligibilité tels que le règlement intérieur de la CIEEMG le prévoit : champ géographique, seuils en deçà desquels un dossier peut être traité dans ce cadre, matériel considéré, destinataire final (la note de la DGA/direction internationale jointe en annexe présente des pistes en ce sens).

Il faut être clair sur ce point. Une amélioration substantielle des délais de traitement est attendue par notre industrie. Si cette option alternative devait être retenue à ce stade, il importe qu'elle soit véritablement ambitieuse : j'avais déjà évoqué en 2006 un objectif de 50% des demandes d'agrément préalable traitées selon cette procédure. Je réitère cet objectif d'au moins 50%, et je me félicite que le SGDSN l'ait pris en compte.

La mise en œuvre efficace de cette alternative nécessite des pré-requis que l'administration devra consentir. Il s'agit avant tout que les ministères à voix délibérative consacrent au traitement de la procédure continue le personnel nécessaire : aujourd'hui, à la DGTPE ou au MAEE, on ne dénombre pas plus de deux agents. C'est en tout état de cause insuffisant pour la perspective que nous nous fixons. Il importe que le système informatique de contrôle des exportations donne enfin pleine satisfaction. Le ministère de la défense, à l'origine de 90% des réserves pesant sur les demandes d'agrément préalable, doit adopter une attitude plus mesurée, en cohérence avec ses propres ambitions.

*

* *

VI. LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE TIC ET SES ENJEUX DANS L'ESPACE COMMUNAUTAIRE

1. La nouvelle organisation des flux d'armement au sein de l'Union européenne que crée la directive offre aux opérateurs français et aux autorités nationales de contrôle la possibilité de rendre les transferts intra européens, si importants pour le développement de notre base industrielle, à la fois plus fluides et plus rapides. Il s'agit donc avant tout d'un atout à utiliser au mieux de nos intérêts en matière d'activité et d'emploi productif.

Le système résultant de la directive instaure en effet de nouvelles procédures qui réduisent de manière substantielle les contraintes administratives pesant sur les transferts que les industriels effectuent à l'intérieur de l'Union.

- a. La possibilité leur est ainsi offerte de recourir à un instrument unique, **la licence d'exportation**, qu'elle soit individuelle ou globale, dont la délivrance par l'administration doit seulement précéder le transfert physique du bien. Le système actuel de l'autorisation

administrative préalable à chaque étape du processus contractuel et industriel de l'entreprise (agrément formel des autorités avant la signature du contrat et de ses amendements, puis à nouveau avant l'exportation du matériel) peut donc désormais, par dérogation pour les pays de l'Union, être remplacé par celui de l'autorisation pour le seul transfert, assortie d'un contrôle a posteriori.

Ce système aligne notre procédure, au moins pour l'Europe, sur celles de tous les autres Etats membres (à l'exception de l'Italie et de la Hongrie), qui n'appliquent qu'un unique niveau de contrôle préalable à leurs exportations. Il va dans le sens de la simplification maîtrisée de nos procédures. Toute autre façon d'interpréter la directive européenne consistant à habiller la procédure actuelle et ses deux actes distincts, AP et AEMG, sous le vocable 'licence' viderait de son sens la volonté de simplification clairement affichée par nos autorités politiques, et accentuerait le décalage en termes de fardeau administratif entre nos entreprises et leurs concurrents.

Dans la mise en place de ces licences d'exportation, il est naturellement nécessaire de tenir compte des réserves techniques qui les accompagneraient. **Pour cette raison notamment, le choix du moment auquel la licence d'exportation sera délivrée à l'industriel devra être choisi avec soin, au regard du calendrier de transfert physique du bien.**

En tout état de cause, il m'apparaît indispensable qu'avant l'instauration de la licence d'exportation dans notre droit interne, l'adoption du principe d'un recours préférentiel à la procédure regroupée soit retenu pendant la période transitoire.

Recommandation 4. Préciser dans la loi, à l'occasion des travaux de transposition, dans la section relative à l'espace intracommunautaire, l'instauration d'un niveau de contrôle unique pour les différents types de licence européenne. Une disposition de nature législative contribuerait de manière déterminante à faire évoluer rapidement nos procédures, et à rompre avec nos pratiques singulières en Europe dans ce domaine. Un recours préférentiel à la procédure regroupée doit s'appliquer à la période transitoire.

- b. Cette novation créée par la directive est d'autant plus importante pour un pays comme le nôtre qu'elle prévoit l'institution, à côté des licences d'exportation individuelles ou globales, de **licences générales**. Au titre de cette nouvelle procédure, l'administration peut décréter le placement d'un certain nombre de biens d'armement sous un régime de libre transfert à l'intérieur de l'Union sans autre contrainte à l'export que le respect des obligations douanières.

De la même façon, l'instauration de ce nouvel instrument nécessite, de mon point de vue, que l'administration prête une attention particulière à l'établissement des listes de produits qui seront placés sous licence générale. Même si les considérations de sécurité et de protection de nos technologies justifient une approche précautionneuse, qui pourrait par exemple prendre la forme d'une clause 'attrape tout, 'une vision trop restrictive viderait de sa substance le dispositif et pénaliserait nos industriels.

- c. La directive instaure enfin un nouveau mécanisme de **certification** contribuant au mécanisme de contrôle a posteriori pour celles qui auront choisi de se placer sous ce régime. La certification des entreprises françaises par nos autorités nationales constituera à cet égard un enjeu très important pour l'optimisation au profit de nos entreprises du

nouveau système d'organisation des transferts. L'administration devra veiller à ce que l'ensemble de notre dispositif industriel, grands groupes comme PME/PMI, bénéficie de mécanismes et de procédures de qualité et d'efficacité égales mises en place dans les mêmes délais. L'administration française a donc sur ce point particulier une responsabilité essentielle pour permettre à nos industriels de bénéficier à plein des avantages du nouveau mécanisme de la licence d'exportation.

2. Cette nouvelle donne, qui appelle de notre part réactivité et rapidité dans la mise en oeuvre du nouveau texte, confronte également nos autorités à un certain nombre de risques que l'instauration du nouveau dispositif et sa coexistence avec le système traditionnel de contrôle a priori font courir au 'grand export'. Ces risques sont à la fois politique, bureaucratique et de distorsion de concurrence.

a. Le risque politique

La mise en place d'un système de contrôle dont les règles du jeu sont définies par la commission européenne (même si la gestion des procédures incombe strictement aux Etats membres) pose la question du rôle que pourrait souhaiter jouer à l'avenir cette institution et d'ailleurs, le Parlement Européen, dans la décision d'exportation hors d'Europe du produit ou du système intégré résultant des échanges industriels intra européens. Certes, l'article 1 de la directive rappelle que la décision d'exportation relève de la seule souveraineté des Etats membres.

Mais le souci affiché par la commission d'encadrer directement la certification des entreprises et peut être de peser sur le contenu des licences générales délivrées par les Etats (effort de coordination qui relève par ailleurs d'une nécessité objective) pourrait donner à Bruxelles (notamment par le contrôle de la traçabilité ou par l'examen des politiques export des entreprises) un moyen de peser sur les décisions d'exportation hors d'Europe prises par les Etats. Couplées à celles qui résultent de la transposition de la directive sur les marchés publics de défense ainsi que, en matière de consultation entre Etats, de la Position commune européenne, ces pressions pourraient gagner un jour en efficacité au détriment de la liberté d'action de notre pays en ce qui concerne le choix des partenaires de sa politique étrangère et de défense.

Recommandation 5. Les rencontres bilatérales, déjà organisées sous l'égide de la DAS, pourraient être intensifiées avec nos deux partenaires majeurs, le Royaume-Uni et l'Allemagne, pour évaluer la situation créée par la directive s'agissant de l'exercice, auquel ils sont tout comme nous attachés, de la souveraineté exclusive des Etats membres en matière d'exportation hors d'Europe des matériels de guerre. L'harmonisation du contenu des licences générales devrait en tout état de cause demeurer la prérogative des Etats membres.

b. Le risque bureaucratique

Il résulte d'abord de la juxtaposition de deux systèmes de contrôle d'essence opposée (a priori/a posteriori) et qui utilisent des procédures différentes selon que l'exportation se fait dans l'Union européenne ou vers le 'grand export'. Cette situation pourrait, de manière paradoxale, générer pour les entreprises comme pour les services de l'Etat, là où un allègement de la bureaucratie était attendue, un surcroît de charge administrative (moyens budgétaires et humains à dédier à la fois à la gestion des licences et aux certifications d'une part, et aux demandes d'agrément préalable et aux autorisations d'exportation d'autre part).

A cet effet d'empilage, pourrait s'ajouter un effet de substitution de procédure aux conséquences mal appréciées à ce stade. Car il existe déjà, pour nos groupes multinationaux en Europe, des dispositions réglementaires permettant d'échapper aux contraintes de l'agrément préalable dans le cadre des accords de coopération (systèmes de dérogation). Il n'est pas certain que la licence générale couplée aux obligations de la certification prévues par la directive soit plus favorable à la fluidité et à la sécurité de nos échanges industriels et technologique intra européens. De même, la difficulté pour certaines PME/PMI d'obtenir une certification ou de faire inscrire leurs produits dans une licence générale (dont l'objectif principal semble être surtout d'améliorer les conditions de transfert en Europe des intégrateurs) pourrait conduire ces petites sociétés à se détourner de cette opportunité pour faire instruire des demandes individuelles ou globales.

c. La distorsion de concurrence entre opérateurs européens

L'acuité de ce risque sera surtout fonction des conditions dans lesquels seront consolidés les deux piliers du système introduit par la directive européenne.

- **La certification des entreprises** éligibles à l'utilisation de la licence générale pour organiser les transferts de biens d'armement à leur profit relève des autorités administratives des Etats membres. **Cette certification, dans son concept, vise bien à faciliter les importations des entreprises intégratrices (systèmes, ensemble, voire sous-ensemble) qui le souhaiteraient. Elle est nécessaire qu'elle revête le sceau des services officiels des Etats membres et qu'elle présente un niveau d'exigence élevé.** Une première estimation est de 75 à 150 entreprises à certifier en France.

La capacité (ou la volonté) de chaque Etat membre de définir les critères de gestion et de vérifier efficacement la qualité du contrôle interne, la traçabilité ainsi que la bonne tenue des archives et la transparence des sociétés qui opèrent sur leur sol n'est pas avérée. Notre administration aura à cœur de traiter ces aspects du dispositif avec rigueur et sérieux. Il faudra dès lors s'assurer que nos partenaires agissent de même, faute de quoi, certains industriels 'transnationaux' seront tentés de choisir, pour intégrer leurs matériels, les pays les plus 'souples'. Le risque de délocalisation d'activités et d'emplois productifs de la France vers certaines destinations au sein de l'Union, déjà présent, devra être mesuré.

Des contacts sont aujourd'hui noués dans le cadre du sous-comité 2 qui regroupe les pays de la LoI, principaux producteurs et exportateurs d'armement au sein de l'Union. Peut-être l'activité de ce groupe pourrait-elle prendre en compte une coordination directe avec certains partenaires, dans un cadre bilatéral, en ayant à l'esprit que tous n'ont pas les mêmes intérêts que les nôtres. Les Britanniques, dont le système national a inspiré le dispositif européen sont ainsi dans une situation différente quant à l'urgence du processus d'adaptation.

Enfin, la commission européenne (DG entreprise, que j'ai rencontrée) réunit un groupe de travail sur cette question. Il m'a semblé que les positions de la France y étaient appréciées. Une recommandation de la commission, qui n'aurait certes qu'une valeur incitative, pourrait être émise en septembre prochain à des fins d'harmonisation dans l'espace communautaire des procédures de certification.

Recommandation 6. L'objectif reste bien que notre système de certification soit une référence dans l'espace communautaire : périmètre, délivrance par les services officiels, niveau d'exigence élevé. Le cadre du sous-comité 2 de la LoI, piloté par le SGDSN, et des consultations bilatérales au plus haut niveau, déjà utilisé par notre administration, doit permettre de dégager une approche commune avec nos principaux partenaires qui pourrait constituer le socle de la recommandation de la Commission en matière de certification.

La situation de toutes les entreprises intégratrices, ou semi-intégratrices, dont les PME/PMI qui souhaiteraient pour leurs activités être certifiées, devrait, de mon point de vue, retenir l'attention prioritaire de nos autorités. Veillons à ce que les processus de validation et d'inspection par les services de l'Etat ainsi que les obligations de transparence administrative et de reporting n'excèdent pas, pour les entreprises de petite taille, ce que l'exigence légitime de respect de notre réglementation doit logiquement occasionner. Explorer la possibilité de recourir dans certains cas, sous le contrôle du CGA, au système de normes de type ISO me semblerait par exemple convenir pour certaines entreprises dont l'activité est moins sensible.

Recommandation 7. S'assurer de la cohérence ou de la complémentarité des mécanismes de certification. Définir un plan de certification qui permette de réduire au maximum la période transitoire.

- **Le même enjeu domine sur la question du contenu des licences générales qui seront délivrées par chaque Etat.** Là encore, le degré d'exposition de notre pays à une perte d'activité dépendra de sa capacité à obtenir de ses partenaires qu'ils placent sous licence générale (c'est à dire en régime de libre transfert intra européen) un ensemble d'articles de la liste militaire européenne qui soit compatible avec celui que nous aurons décidé de libérer, afin de prévenir la tentation que pourront avoir certains opérateurs de recourir au 'licence shopping' au détriment du plan de charge en France de certaines de nos entreprises.

Nous devons placer sous licence générale le même ensemble de produits et composants que celui que nos partenaires envisagent de libérer afin de protéger notre industrie contre le danger d'affaiblissement de sa position d'intégrateur de système.

Comme je l'avais déjà signalé dans un précédent rapport, je préconise d'ailleurs que soient définis des critères objectifs de classement permettant l'établissement d'une liste de produits éligibles à chaque instrument de la TIC. Les matériels et hautes technologies de compétence exclusivement nationales ou de souveraineté ne seraient éligibles qu'à la licence individuelle. Les matériels et hautes technologies disponibles dans de nombreux autres pays et qui ne rentreraient pas dans la première catégorie feraient l'objet de licences globales. Tous les autres produits (matériel, logiciel, technologie) ne rentrant pas dans l'une des deux catégories précédentes seraient éligibles aux licences générales.

Recommandation 8. Définir un contenu le plus large possible pour les licences générales notamment pour les forces armées des Etats membres et les pouvoirs adjudicateurs, ainsi que pour les opérations d'entretien et de réparation. Définir à cette fin des critères permettant de classer en 3 listes les matériels et les technologies éligibles aux licences individuelles, globales et générales afin que le recours à ces dernières soit le plus large possible.

3. Ma dernière remarque, qui ouvre le champ aux réflexions plus générales que j'ai conduites, concerne la question de la juxtaposition éventuelle de deux systèmes de contrôle intra et extra européen.

La facilitation pour nos entreprises du recours aux nouveaux instruments de la directive dépendra autant de l'approche pragmatique que nous adopterons pour l'appliquer ===et la déclinaison nationale de la licence d'exportation européenne sous la forme d'un acte de contrôle unique me paraît à cet égard fondamental=== que de notre capacité à mettre en cohérence les deux systèmes en prévoyant, avec prudence mais en anticipant les évolutions, la transposition de certains des nouveaux mécanismes de la directive pour le contrôle du 'grand export'.

*

* *

VII. LES EVOLUTIONS DES PROCEDURES DE CONTROLE AU 'GRAND EXPORT'

La transposition de la directive TIC offre l'opportunité de s'inspirer des nouveaux outils pour apprécier dans quelle mesure nos procédures au grand export pourraient être améliorées. L'occasion rare de légiférer sur les procédures d'exportation que nous offre cette transposition pourrait être mise à profit pour traduire en droit les dispositions nouvelles de modernisation de notre système de contrôle qui en relèveraient : c'est la mission que m'a confiée le Premier ministre.

1. Avant tout, je souhaite rappeler sans ambiguïté mon attachement au principe général de prohibition qui s'attache à l'exportation des matériels de guerre et assimilés. Les dispositions des articles L2335-2 et L2335-3 du code de la défense établissent ainsi la posture responsable de la France sur cette question, tant vis-à-vis de nos concitoyens que sur la scène internationale. Ils sont indissociables de la rigueur de notre engagement dans les régimes internationaux visant à un meilleur contrôle des transferts. Ils nous confortent dans l'espace européen et rappellent aux autres Etats membres que notre engagement va bien au-delà de la position commune régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires adoptée sous présidence française.
2. Aussi l'exportation hors de l'espace communautaire reste-t-elle bien, de mon point de vue, un régime dérogatoire qui de manière générale demeure encadré par les dispositions en vigueur contenues dans l'arrêté du 2 octobre 1992. Dans cette perspective, l'agrément préalable demeure un outil indispensable de politique étrangère et de politique industrielle. L'autorisation d'exportation de matériel de guerre en constitue l'outil complémentaire de contrôle mais également la 'corde de rappel' qui permet à notre système de s'adapter à tout évolution du contexte, dont le ministère des affaires étrangères et européennes a la responsabilité de rappeler l'impact sur les exportations d'armement. **Le système actuel qui régit nos exportations, avec toutes les variantes de procédure qu'il peut comporter, est me semble-t-il adapté à une part conséquente de nos besoins pour l'espace extracommunautaire.**

Dans cette même veine, je rappelle qu'il est impératif qu'à tout moment, l'administration connaisse la définition précise des matériels (standard, quantité, calendrier) concernés par une exportation, d'abord pour répondre au besoin incontournable de nos forces armées de connaître les performances de ce qui est utilisé par un autre pays, fût-il allié, ensuite pour apprécier la nature des transferts technologiques éventuels, et enfin, pour conserver la maîtrise des garanties financières qui encadrent le contrat. Dans cette perspective, le travail entre industrie et services en amont de l'autorisation, notamment au sein des groupes ad-hoc, est plus que jamais une nécessité.

3. Dans cet esprit, et à la lumière de la transposition de la directive TIC, mais également de l'expérience acquise dans la mise en œuvre d'outils tels les procédures globales ou regroupées, je recommande la mention, dans la loi, à la section relative à l'espace extracommunautaire, du principe de deux régimes dérogatoires nouveaux dont les conditions d'accès seraient définies par l'autorité administrative. Il reste entendu que l'administration conserverait en tout état de cause le pouvoir de suspendre ou d'abroger une autorisation.
- **Le premier de ces deux régimes en exemption à la règle, une licence générale, reprendrait les principes de la licence générale européenne.** Cette licence autoriserait ainsi une fois pour toutes certaines de nos entreprises à effectuer des transferts de certains produits dûment identifiés et liés à la défense vers des destinataires situés dans un autre pays. Il me semble par exemple que les transferts vers les forces armées ou pouvoirs adjudicateurs des alliés non-UE se prêtent à l'ouverture de cette possibilité ; il pourrait en aller de même par exemple pour les pays AELE.

Ce régime dérogatoire nouveau doit être encadré. Parmi les critères qui seraient pris en compte pour la délivrance de ces actes de portée générale figurent bien évidemment les états destinataires ainsi que les utilisateurs finaux, les équipements qui pourraient être transférés, ainsi que l'appréciation de la 'responsabilité' de l'entreprise nationale.

Recommandation 9. Inscrire dans le code de la défense, à l'occasion des travaux de transposition, l'option d'une procédure de licence générale d'exportation applicable au 'grand export' dans des conditions bien définies.

- **Le second, une licence d'exportation unique, qui a déjà fait l'objet de débats non conclusifs, qui couvrirait l'ensemble des phases commerciales de l'exportation : négociation et conclusion du contrat, exportation physique des matériels.** Ceci conduit à titre principal à fusionner 'agrément préalable' et AEMG. Cette licence unique pourrait revêtir une forme individuelle ou plus globale, à l'instar de ce qui existe pour les AP et AEMG actuellement délivrés.

Naturellement, les précautions d'usage s'appliquent à la délivrance de tels actes : sensibilité du couple pays/produits, fiabilité de l'entreprise, capacité pour l'administration de s'assurer a posteriori de la traçabilité des matériels transférés et régime de sanction. Enfin, la possibilité de suspendre ou d'abroger à tout moment cette licence dans des cas identifiés resterait entière.

Il faut rappeler encore une fois à ce stade que l'ensemble des Etats membres de l'Union, à l'exception de l'Italie et de la Hongrie, utilisent aujourd'hui pour l'ensemble de leurs

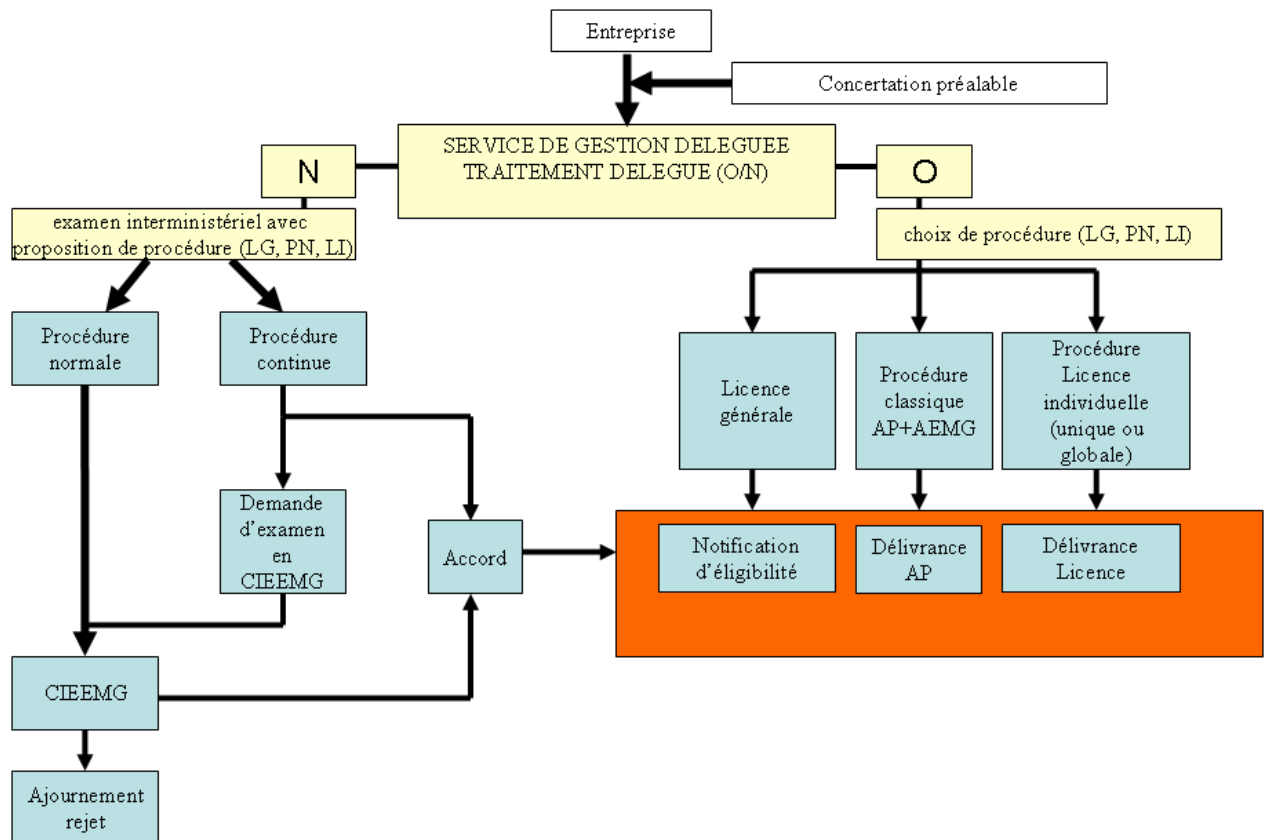
exportations un système d'autorisation avant le transfert physique du bien reposant sur un unique niveau de contrôle.

Recommandation 10. Inscrire dans le code de la défense, à l'occasion des travaux de transposition, l'option d'une procédure de licence individuelle d'exportation applicable pour le 'grand export' dans des conditions bien définies, comportant un niveau unique de contrôle préalable.

Recommandation 11. Définir très précisément, pour les licences générales et individuelles pour les exportations hors de l'Union européenne, le cadre juridique de la suspension ou de l'abrogation.

Nous disposerons, à partir de l'été 2010, de la possibilité d'ouvrir la partie législative du code de la défense : il est donc possible d'insérer, au-delà de la transcription de la directive TIC, et sans toucher au principe qui correspond à notre éthique et à nos engagements internationaux de prohibition de l'exportation des matériels de guerre, les dispositions dérogatoires relatives à la licence d'exportation unique et à la licence générale pour certaines exportations hors de l'Union européenne. Celles-ci renverraient pour leur application à des textes réglementaires à venir, selon un calendrier à définir.

Le schéma ci-dessous présente, pour les exportations hors de l'espace de l'Union européenne, ce que serait le cheminement des demandes d'agrément préalable dans le cadre que je préconise.



*

VIII. LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE CHEZ NOS PARTENAIRES DE LA LOI ET LA REFONTE DU CONTROLE AUX ETATS-UNIS

1. Je remercie nos postes des pays de la LoI des informations qu'ils nous ont transmises sur la base de mon questionnaire. Je retire, de manière générale, l'impression que les travaux sont dans les temps sans toutefois susciter de débats profonds. Il s'agit pour nos partenaires de procéder à une transposition pure et simple en droit interne, à l'exception de l'Italie, qui envisage un élargissement notamment à tous les pays OTAN. Je rappelle que comme nous, l'Italie dispose de deux niveaux de contrôle a priori.

- **Le Royaume-Uni** transpose sans modification son système actuel de contrôle, les Britanniques estimant qu'il est adapté et suffit à appliquer la TIC. Quand à la certification (au sens de la TIC), elle sera réalisée en cohérence avec le système actuellement en vigueur pour l'export, qui constitue une particularité du système britannique : aussi les moyens dédiés à la certification ne seront-ils pas accrus. C'est le BIS (business, innovation and skills), département ministériel, qui en sera chargé. Ce dernier anticipe qu'elles seront peu nombreuses.

En ce qui concerne les listes militaires attachées aux licences générales au Royaume Uni, celles existant déjà pour son propre système de contrôle export seront reconduites : aussi, devraient-elles être assez large, mais ne recouvrir que du matériel non sensible. Une grande préoccupation des britanniques demeure la question de la non réexportation, et donc, in fine celle de leur confiance dans les contrôles exercées par d'autres Etats-membres.

- **Pour l'Italie**, la transposition s'effectue dans des délais respectant l'objectif de la directive : le projet de loi est quasiment finalisé et devrait être transmis avant fin juin pour examen au Conseil des Ministre et passage au Parlement en novembre 2010. Il intègrera un volet destiné au contrôle des armes petits calibres et artifices. En termes d'organisation une structure de coordination centrale pourrait être créée auprès de la Présidence du Conseil (type SGDSN). Il est toutefois intéressant de noter, que la transposition est mise à profit par les Italiens pour élargir les licences générales à tous les pays OTAN ainsi que pour les utiliser dans le domaine du soutien logistique. Les listes militaires devraient être établies de manière mesurée. La certification serait réalisée par l'administration, mais serait facturée. **Je note aussi que l'Italie, concurrente de plus en plus présente, profite de la transposition de la directive TIC pour moderniser son système au grand export en allégeant les procédures administratives dans le sens que préconise mon rapport.**
- **L'Espagne** a déjà rédigé un projet de transposition qui modifie notamment le décret royal 2061/2007 ; son adoption est attendue pour fin 2010. Les Espagnols s'en tiendraient à une stricte transposition sans en étendre le champ. Les autres éléments ne me sont pas connus. Je note toutefois, s'agissant de la Commission, que son implication est perçue comme une 'ingérence' inévitable avec laquelle il faudra composer.
- **L'Allemagne** est également dans les temps. Elle ne certifierait que les entreprises fortement intégratrices et les sous-intégrateurs, engagés dans un schéma industriel de

fabrication, ce qui lui permettrait d'inscrire dans ses licences générales, notamment celle destinée aux forces armées et les pouvoirs adjudicateurs, des listes plutôt larges.

- **Pour la Suède**, la transposition devrait être réalisée dans le délai requis, sans toucher fondamentalement au système actuel de contrôle. Pour ce qui est de la certification, ce pays compte certifier une grande partie de sa base industrielle (dont on rappelle qu'elle est assez étroite, de l'ordre de 150 entreprises). Les listes militaires pourraient être assez larges, au regard des matériels que notre partenaire suédois exporte.

2. Il est particulièrement intéressant, au moment où le Premier ministre me donne cette mission, de constater de la part de notre partenaire américain une démarche similaire : confier au politique plutôt qu'à l'administration le soin de « revisiter » en profondeur le système de contrôle des exportations, en lui assignant l'objectif de permettre un meilleur soutien. Les 4 principales recommandations ont été entérinées, et devraient radicalement bouleverser procédures et mentalités. J'en rends compte ci-dessous, sur la base des éléments transmis par notre poste à Washington.

Dans son adresse sur l'état de l'Union du 27 janvier dernier, le Président Obama indiquait qu'il souhaitait doubler les exportations américaines de défense et procéder à une réforme drastique cohérente avec les enjeux de sécurité nationale. Cette réforme a été confiée à des personnalités politiques expérimentées, membres des cabinets, plutôt qu'à l'administration. Comme l'indiquait le porte-parole du département de la défense, 'ce département a historiquement été un obstacle à des changements majeurs'.

Le cabinet américain a validé en mars dernier les 4 principales recommandations du groupe de travail de haut niveau, qui nécessiteront des modifications substantielles de l' « administration export act » et de l' « arms control export act ». Il s'agit en l'occurrence :

- de la mise en place d'une nouvelle agence unique de gestion des licences d'exportation, dont le rattachement reste à définir ;
- d'une liste de contrôle également unique, mettant fin, je cite le poste, à la dualité du système américain (liste double usage du département du commerce et liste des matériels de guerre du département d'Etat). Il ne s'agirait pas d'une fusion mais d'une révision complète, dans le but de mieux protéger les technologies rares et critiques et d'alléger les contraintes sur les technologies plus courantes afin de soutenir la base industrielle américaine et de favoriser la coopération avec les alliés ;
- d'une autorité unique de mise en œuvre et de contrôle ;
- d'un système unique d'information pour toutes les parties prenantes. Je relève à cet égard, pour en revenir à nos propres préoccupations, que le système informatique demeure une priorité centrale.

Notre poste conclut en indiquant que le chantier est lourd, et sa mise en œuvre, indépendamment des obstacles internes, s'inscrit dans la durée. En tout état de cause, on voit bien tout l'intérêt de comprendre les préoccupations des Etats-Unis et de les confronter avec les nôtres.

*

IX. UNE INDUSTRIE EN ATTENTE D'UNE TRADUCTION OPERATIONNELLE DE LA DIRECTIVE TIC ET DE PROCEDURES MODERNISEES AU 'GRAND EXPORT'

J'ai largement consulté l'industrie, grands intégrateurs, PME/PMI, et groupements professionnels : cette consultation n'est pas encore achevée et sera intégrée dans le rapport final. Elle permet toutefois déjà de tirer des enseignements forts. L'avis des entreprises est naturellement au centre du débat, tant il est vrai que l'ensemble des actions que nous menons a pour objectif de ne pas créer, au sein de l'espace communautaire, de décalages procéduraux inacceptables qui pourraient nuire à notre base industrielle et technologique de défense et conduire à des délocalisations dans le secteur des hautes technologies au sein même de l'Union. A travers les préconisations que j'avance, il s'agit bien de défendre l'emploi productif en France, voire d'en recréer, dans ces secteurs à forte valeur ajoutée.

1. Nos entreprises demandent le dialogue avec l'administration. Dans l'ensemble du processus, elles ont marqué leur satisfaction quant à leur association aux travaux préliminaires, par exemple sur le référentiel de certification. De la même manière, la création par la DGA/Direction internationale du 'comité de concertation Etat-Industrie' va dans le sens souhaité et accompagne efficacement les travaux de réforme. Cinq groupes de travail, pilotés par la DGA/DI et la DAS, associant nos industriels, couvrent les secteurs suivants : TIC, réforme du contrôle, SIEX, benchmarking et sensibilité industrielle. Il paraît souhaitable toutefois que ces débats s'élargissent, le moment venu, aux autres partenaires du système de contrôle, affaires étrangères et douanes en tout premier lieu.

Recommandation 12. Pérenniser les travaux du comité de concertation Etat-Industrie initiés par la DGA/DI et élargir ses travaux aux autres administrations parties prenantes au contrôle des exportations le moment venu.

2. Le déploiement européen des industriels français les a incités à soutenir activement la directive TIC ; celle-ci devait permettre de simplifier les transferts en Europe et faciliter les coopérations intra-communautaires dans le domaine de la défense. C'est pourquoi l'attente est désormais très forte. Il ne s'agit pas, pour eux, toutes catégories confondues, qu'une transposition a minima vienne contredire ces espoirs et ne rien changer par rapport à la situation ante, voire la compliquer.

C'est ainsi, je le répète, que les licences générales doivent présenter un contenu le plus large possible, que les procédures elles-mêmes doivent concrètement évoluer et s'aligner sur celles de nos concurrents, notamment en ne présentant plus, chaque fois que cela est possible, qu'un seul niveau de contrôle a priori.

Certaines entreprises font valoir qu'il n'est pas suffisant que le contenu des licences générales à destination des forces armées des Etats membres ou de leurs pouvoirs adjudicateurs soit le plus large possible. En effet, il est fréquent, en raison de la part industrielle locale (customisation), que le contractant soit un industriel.

3. S'agissant de la problématique du grand export et des niveaux de contrôle, nos entreprises souhaitent disposer de toute la palette des possibilités. Je note de la part de PME/PMI, un

discours sans ambiguïté : ces entreprises acceptent le risque de poursuivre jusqu'à un stade très avancé les négociations avant de solliciter l'administration. Elles souhaitent donc bénéficier des licences d'exportation.

D'autres a contrario préfèrent, en raison de la sensibilité ou du coût de leur projet, demander l'agrément préalable de l'administration avant d'aller plus loin dans leurs contacts. En tout état de cause, il est nécessaire qu'existe, comme chez nos concurrents britannique et allemand, une réelle consultation bien en amont, afin que la disposition la plus appropriée soit proposée par l'administration à l'entreprise. Le comité des usagers pourrait approfondir utilement cette question.

4. Les entreprises ont bien saisi que le concept de la certification est au cœur du processus. Il est utile de rappeler que la certification concerne essentiellement les entreprises intégratrices et semi-intégratrices, et rarement semble-t-il leurs fournisseurs nationaux, souvent petites ou moyennes entreprises nationales qui n'ont pas ainsi besoin ou peu besoin de mettre en place des programmes internes de contrôle.

Pour les entreprises qui demanderaient la certification, il importe, pour des raisons d'économie de moyens, d'assurer la cohérence de cette nouvelle procédure avec d'autres mécanismes de certification tel le statut d'Opérateur Economique Agréé, mis en œuvre par la DGDDI, mais également avec les certifications de type ISO.

En tout état de cause, il est nécessaire de s'assurer que les processus de certification seront réalisés, pour les entreprises qui le souhaiteraient, dans des délais compatibles avec leurs besoins, et que les PME/PMI ne soient pas traitées seulement dans un deuxième temps. La période dite transitoire, qui permettrait à l'ensemble du tissu industriel national demandeur de figurer au registre central des destinataires certifiés par les Etats membres défini à l'article 9 de la directive, doit être la plus courte possible.

5. La question de l'organisation des équipes du contrôle à l'exportation a été au cœur de mes discussions avec nos entreprises. Pour des raisons de simplification, de lisibilité et d'accessibilité à l'ensemble des composantes du dossier, confier leur instruction à une autorité unique réunissant les représentants du ministère de la défense, du MAEE et du MEIE, sur le modèle du service des biens à double usage, répond à un souhait unanime. La gestion déléguée à un ministère ou à une entité cadre, telle que je la préconise, a bien la faveur de l'industrie. Si l'option alternative du recours accru à la procédure continue devait être prioritairement retenue, un effort conséquent d'explication à notre industrie devra être réalisé par l'administration.
6. Certains industriels, tout particulièrement les PME, demandent une information plus grande, dans le cadre de concertations régulières et améliorées avec l'administration, sur les éléments de politique générale liés aux exportations de défense. Il s'agit pour ces dernières de ne pas investir dans des opérations de prospection alors même qu'il est certain qu'elles se verront opposer le refus de l'autorité administrative. **Elles sont désireuses que des objectifs de traitement en termes de délais soient fixés par l'administration.**

Recommandation 13. Tenir, dans un format à définir, des réunions d'information régulière avec l'industrie, afin de lui exposer les lignes directrices de notre politique d'exportation.

7. De nombreuses PME/PMI ou entreprises dont les produits sont hautement spécialisés et nécessitent de l'agent public de la DGA/DI une connaissance certaine de leurs caractéristiques techniques ou de leur emploi, ont réclamé un point de contact qui soit un interlocuteur constant dans le dialogue amont ou le traitement des dossiers. Ce souhait est certes dans une certaine mesure pris en compte par la DGA/DI, mais cette démarche doit prendre un caractère plus affirmé.

Recommandation 14. Mettre en place, au sein de la DGA/DI, pour les entreprises qui le souhaiteraient, un interlocuteur privilégié.

8. L'industrie, tout particulièrement le GIFAS, prône un dialogue régulier, entre égaux, avec les Etats-Unis sur le sujet du contrôle. La motivation est d'une part le marché de défense américain qui reste une cible importante, et le fait que nombre de nos entreprises produisent ou s'approvisionnent dans ce pays. Le MAEE soutient cette approche, en indiquant que ce dialogue fait l'objet d'une demande régulière du GIFAS et de son homologue américain, l'AIA. Ce dialogue bilatéral aurait peut-être l'avantage d'éviter, selon lui, le risque de durcissement du contrôle américain sur les exportations en direction des Etats membres de l'UE au cas où l'administration interpréterait la directive TIC comme porteuse d'un risque de nivellement par le bas du niveau de fiabilité des contrôles nationaux. Je crois effectivement qu'il convient de rassurer notre allié américain sur le fait que nous n'entendons en rien diminuer la qualité de notre système de contrôle des exportations. Par ailleurs, il est également important pour nous d'avoir une visibilité accrue sur la réforme du système de contrôle lancée par l'administration Obama.

Il existe un dialogue aujourd'hui conduit par la DAS, au sein du ministère de la défense, qui pourrait être développé dans le sens indiqué et y associer d'autres administrations (SGDSN, MAEE, SBDU).

Recommandation 15. Mettre en place un cadre privilégié de dialogue bilatéral régulier et structuré avec les autorités américaines, couvrant tout le spectre politique, technique, administratif et industriel des questions de contrôle.

9. Enfin, même si d'aucuns pourraient penser que ce sujet échappe au champ de cette étude, je souhaite y inscrire une préoccupation majeure d'un industriel français leader dans un secteur technologique de très haute valeur ajoutée. Cela me semble légitime à plusieurs titres : cette préoccupation touche tout à la fois à la conséquence d'une transposition a minima d'une directive européenne par notre administration, à un secteur dual, et à la perte de savoir-faire et à la délocalisation de nos activités.

Dans le domaine de l'interrogation neutronique, les autres Etats membres de l'Union européenne ont adopté un régime très encadré, qui résulte de la transposition de deux directives européennes, mais qui permet cependant son emploi. Il en va de même des Etats-Unis, dans les mêmes limites. La France au contraire a substitué, dans la transposition du régime européen d'autorisation préalable sous contrainte, une interdiction de principe assortie de dérogations pour certains produits. Dans ces conditions, des matériels qui seront dans les années à venir unanimement demandés par exemple dans la lutte antiterroriste ne pourront être utilisés en France ; notre industrie qui n'aura pas le label 'France' se verra vraisemblablement préférée d'autres matériels dans les compétitions internationales. Notre savoir-faire qui se traduit par une avance de deux ans aujourd'hui se perdra, avec toutes les conséquences que cela peut emporter s'agissant d'un domaine stratégique. Des solutions

simples, cohérentes avec les impératifs naturels liés à la santé publique existent pourtant ; elles ont été demandées par le SGDSN sans que l'administration concernée n'ait réagi.

Recommandation 16. Modifier au plus tôt, selon les termes définis par le SGDSN, les dispositions du code de la santé publique en les alignant sur les dispositions en vigueur dans tous les Etats membres et aux Etats-Unis.

*

* *

X. L'INFORMATION DU PARLEMENT

L'information exhaustive du Parlement sur les opérations d'exportation civiles et militaires répond très largement à l'exigence de transparence formulée de façon générale dans ces domaines.

A cet effet, il pourrait être proposé que chaque année, le Parlement ait connaissance de la liste des opérations d'exportation civiles et militaires entrées en vigueur et ayant fait l'objet d'une garantie des finances publiques par le biais d'une procédure COFACE. Un document, établi annuellement par le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, ferait apparaître l'objet succinct de chaque contrat COFACE, le bénéficiaire et le montant de la somme garantie. A priori, il pourrait s'agir de moins de 400 opérations. Les destinataires de ce document, les présidents et les rapporteurs des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, pourraient ainsi demander s'ils le souhaitent des informations plus détaillées sur la nature des contrats aux administrations concernées. Ils communiqueraient leurs éventuelles observations au Premier ministre. **Cette proposition, que j'ai présentée dans mon rapport d'étape, n'a pas rencontré d'obstacle.**

Cette disposition qui se limite à un examen a posteriori des contrats garantis par la COFACE, sur des contrats entrés en vigueur, n'apparaît pas contradictoire avec les prérogatives du gouvernement et la responsabilité de l'administration dans l'autorisation et dans la mise en œuvre de l'exportation.

Les modalités d'information du Parlement dont je propose la mise en place s'inspirent de la procédure appliquée au contrôle des fonds spéciaux. Ce rapport annuel établi par la commission parlementaire chargée par la loi de contrôler l'emploi des fonds spéciaux est adressé aux présidents et aux rapporteurs des commissions des deux assemblées. Il appartient à ces derniers d'adresser au président de la commission des fonds spéciaux les observations qu'ils jugent utiles. Ce dernier et la commission qu'il préside en font l'usage qui s'impose.

Dans le même esprit, s'agissant du contrôle parlementaire sur l'usage des fonds publics en matière d'exportations civiles ou militaires bénéficiant de l'assurance COFACE, il appartiendrait aux présidents ou aux rapporteurs des commissions des finances du Parlement de demander, à leur initiative, au Ministre du Budget toutes explications utiles sur des opérations figurant sur la liste dont ils auraient été destinataires.

La procédure proposée n'est donc pas une innovation. Elle répond à une exigence incontournable de transparence dans l'usage des fonds publics. Elle permet également d'écarter les suspicions récurrentes pesant sur les grands contrats. Notre pays doit impérativement maintenir son effort en matière d'équipements de défense. A cet égard, l'intervention du Parlement et la garantie qui en résulte ne peuvent être qu'un atout.

Je rappelle que naturellement, l'utilisation des informations fournies par l'administration resterait encadrée par les règles habituelles de confidentialité et de discrétion : protection du secret de la défense nationale, protection du patrimoine scientifique et technique national, protection des intérêts commerciaux de notre industrie engagée dans la compétition mondiale et respect des engagements bilatéraux de la France.

Je joins en annexe un avant-projet de proposition de loi.

Recommandation 17. Il apparaît souhaitable de légiférer afin de mettre en œuvre cette disposition nouvelle faisant obligation au gouvernement de communiquer annuellement au Parlement l'état des contrats civils et militaires, entrés en application, ayant bénéficié d'une garantie COFACE.

*

* *

XI. REMARQUE ET RECOMMANDATION FINALE

Recommandation 18. Mon précédent rapport de 2006 a vu la mise en œuvre de mesures concrètes, qu'il m'a été donné d'évaluer. Les réflexions présentées dans ce rapport sont le fruit de la décision du Premier ministre de bénéficier du regard nécessairement différent d'un Parlementaire. Je souhaite qu'elles contribuent à faire bouger les lignes. Il me semble toutefois qu'afin d'assurer un exercice complet dans le sens de l'intérêt général, une démarche d'évaluation ponctuelle pourrait être réalisée dans six mois, afin d'évaluer les travaux réalisés par l'administration et de fournir à l'autorité politique des éléments complémentaires d'appréciation. Ce rendez-vous périodique pourrait d'ailleurs revêtir un caractère annuel.

*

* *

XII. SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1. Développer un système informatique de contrôle des exportations adapté aux besoins, en temps et selon le format voulu. Associer à sa définition toutes les parties prenantes. Cette recommandation demeure une priorité absolue.

Recommandation 2. Mettre en œuvre au plus tard avant l'été 2010 les modifications de l'arrêté du 2 octobre 1992 et les modifications du règlement intérieur de la CIEEMG envisagées par le gouvernement. Les règles d'éligibilité à la procédure continue et à la procédure regroupée doivent être élargies, la durée de validité des AEMG doit être portée de manière générale à 3 ans. Il est nécessaire de réduire la part des AP de maintenance.

Recommandation 3. Évaluer rapidement l'ampleur du travail réglementaire à réaliser pour mettre en place un service disposant de la gestion déléguée de l'ensemble des demandes d'AP à caractère non sensible, placé dans un ministère cadre ou une entité administrative à définir. En évaluer l'impact.

Recommandation 4. Préciser dans la loi, à l'occasion des travaux de transposition, dans la section relative à l'espace intracommunautaire, l'instauration d'un niveau de contrôle unique pour les différents types de licence européenne. Une disposition de nature législative contribuerait de manière déterminante à faire évoluer rapidement nos procédures, et à rompre avec nos pratiques singulières en Europe dans ce domaine. Un recours préférentiel à la procédure regroupée doit s'appliquer à la période transitoire.

Recommandation 5. Les rencontres bilatérales, déjà organisées sous l'égide de la DAS, pourraient être intensifiées avec nos deux partenaires majeurs, le Royaume-Uni et l'Allemagne, pour évaluer la situation créée par la directive s'agissant de l'exercice, auquel ils sont tout comme nous attachés, de la souveraineté exclusive des États membres en matière d'exportation hors d'Europe des matériels de guerre. L'harmonisation du contenu des licences générales devrait en tout état de cause demeurer la prérogative des États membres.

Recommandation 6. L'objectif reste bien que notre système de certification soit une référence dans l'espace communautaire : périmètre, délivrance par les services officiels, niveau d'exigence élevé. Le cadre du sous-comité 2 de la LoI, piloté par le SGDSN, et des consultations bilatérales au plus haut niveau, déjà utilisé par notre administration, doit permettre de dégager une approche commune avec nos principaux partenaires qui pourrait constituer le socle de la recommandation de la Commission en matière de certification.

Recommandation 7. S'assurer de la cohérence ou de la complémentarité des mécanismes de certification. Définir un plan de certification qui permette de réduire au maximum la période transitoire.

Recommandation 8. Définir un contenu le plus large possible pour les licences générales notamment pour les forces armées des États membres et les pouvoirs adjudicateurs, ainsi que pour les opérations d'entretien et de réparation. Définir à cette fin des critères permettant de

classer en 3 listes les matériels et les technologies éligibles aux licences individuelles, globales et générales afin que le recours à ces dernières soit le plus large possible.

Recommandation 9. Inscrire dans le code de la défense, à l'occasion des travaux de transposition, le principe d'une procédure de licence générale d'exportation applicable au 'grand export' dans des conditions bien définies.

Recommandation 10. Inscrire dans le code de la défense, à l'occasion des travaux de transposition, le principe d'une procédure de licence individuelle d'exportation applicable pour le 'grand export' dans des conditions bien définies, comportant un niveau unique de contrôle préalable.

Recommandation 11. Définir très précisément, pour les licences générales et individuelles pour les exportations hors de l'Union européenne, le cadre juridique de la suspension ou de l'abrogation.

Recommandation 12. Pérenniser les travaux du comité des usagers initiés par la DGA/DI et élargir ses travaux aux autres administrations parties prenantes au contrôle des exportations le moment venu.

Recommandation 13. Tenir, dans un format à définir, des réunions d'information régulière avec l'industrie, afin de lui exposer les lignes directrices de notre politique d'exportation.

Recommandation 14. Mettre en place, au sein de la DGA/DI, pour les entreprises qui le souhaiteraient, un interlocuteur privilégié.

Recommandation 15. Mettre en place un cadre privilégié de dialogue bilatéral régulier et structuré avec les autorités américaines, couvrant tout le spectre politique, technique, administratif et industriel des questions de contrôle.

Recommandation 16. Modifier au plus tôt, selon les termes définis par le SGDSN, les dispositions du code de la santé publique en les alignant sur les dispositions en vigueur dans tous les Etats membres et aux Etats-Unis.

Recommandation 17. Il apparaît souhaitable de légiférer afin de mettre en œuvre cette disposition nouvelle faisant obligation au gouvernement de communiquer annuellement au Parlement l'état des contrats civils et militaires, entrés en application, ayant bénéficié d'une garantie COFACE.

Recommandation 18. Mon précédent rapport de 2006 a vu la mise en œuvre de mesures concrètes, qu'il m'a été donné d'évaluer. Les réflexions présentées dans ce rapport sont le fruit de la décision du Premier ministre de bénéficier du regard nécessairement différent d'un Parlementaire. Je souhaite qu'elles contribuent à faire bouger les lignes. Il me semble toutefois qu'afin d'assurer un exercice complet dans le sens de l'intérêt général, une démarche d'évaluation ponctuelle pourrait être réalisée dans six mois, afin d'évaluer les travaux réalisés par l'administration et de fournir à l'autorité politique des éléments complémentaires d'appréciation. Ce rendez-vous périodique pourrait d'ailleurs revêtir un caractère annuel.

ANNEXES

Le Premier Ministre

Paris, le 06 JAN. 2010

-- 07 / 10 / SG

Monsieur le Député, *Cher ami,*

L'engagement politique des plus hautes autorités de l'Etat depuis deux ans et demi et la présidence française de l'Union européenne en 2008 ont permis la mise en œuvre d'initiatives, pour certaines issues des propositions formulées dans votre rapport de juin 2006 sur « les exportations de défense et de sécurité de la France. », conduisant au renforcement du soutien de l'Etat aux exportations françaises d'armement et à l'adoption de mesures dont la directive sur les transferts intracommunautaires d'équipements de défense.

Afin de progresser dans l'amélioration de cette situation et de permettre à la France de retrouver la place qui était la sienne au début des années 1990, je souhaite vous confier la mission d'examiner la transposition de cette directive, ainsi que les conséquences des stipulations du Traité de Lisbonne sur les capacités militaires et les programmes d'armement de l'Union européenne.

Dans le cadre de cette mission, je vous demande notamment d'étudier les points suivants :

- le suivi interministériel des travaux de transposition en droit interne de la directive sur les transferts intracommunautaires d'équipements de défense ;*
- les aménagements qui pourraient utilement être apportés au système français de contrôle des exportations ;*
- les conséquences pour les capacités militaires de l'Union et pour son industrie de défense des dispositions figurant à l'article 27 du Traité de Lisbonne et au protocole n°4 sur la Coopération structurée permanente ;*
- l'impact de la ratification de ce traité pour l'Agence européenne de défense et l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement.*

Monsieur Yves FROMION
Député du Cher
Assemblée nationale
126, rue de l'Université
75355 Paris 07 SP

Vous examinerez également les mesures prises, dans les deux grands domaines de votre mission, par certains des principaux partenaires européens de la France.

Un décret vous nommera, en application de l'article L.O. 144 du code électoral, parlementaire en mission auprès du Ministre de la défense.

Pour la conduite de cette mission, les services du ministère de la défense, du ministère des affaires étrangères et européennes, du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et du ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, vous apporteront leur concours.

Je vous demande de me remettre un rapport d'étape avant la fin du mois de mars 2010 et les conclusions finales de vos travaux au plus tard dans un délai de six mois.

Je vous prie de croire, Monsieur le Député, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

*Dei tri
Fillon, fl*

François FILLON

PROPOSITION DE LOI
portant information du Parlement sur les contrats de vente à l'exportation
de produits ou de services, civils ou militaires

présentée par
Yves FROMION
député

EXPOSÉ DES MOTIFS

Les exportations de biens d'équipements civils ou militaires représentent un apport essentiel pour notre économie nationale. Le soutien aux exportations constitue de ce fait une responsabilité majeure de l'action de l'Etat.

Parmi les mesures qu'il a mises en place à cette fin, l'Etat a confié à la Compagnie Française d'Assurance pour le Commerce Extérieur (COFACE) la gestion des garanties publiques qu'il apporte aux exportations dans les domaines civil et militaire.

L'information du Parlement sur les contrats civils et militaires, dès lors qu'ils sont assortis d'une garantie de l'Etat, par le biais de la COFACE, répond non seulement au droit de contrôle du Parlement sur l'utilisation des finances publiques mais également à une exigence de transparence de la vie publique.

Or celle-ci n'est assurée qu'en des termes très généraux et difficilement exploitables. Un rapport confidentiel relatif aux opérations effectuées pour le compte et avec la garantie de l'Etat est établi annuellement par la COFACE et le groupe bancaire NATIXIS, conformément aux dispositions de l'article 4 du décret 49-1077 du 4 août 1949 et de la loi de finances rectificative n°97-1239 du 29 décembre 1997 modifiée par la loi de finances rectificative n°2005-1720 du 30 décembre 2005. Ce rapport adressé au Ministre de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi contient des informations à caractère général sans apporter de précisions sur les contrats ayant bénéficié de la garantie de l'Etat et la nature de celle-ci.

Depuis 1998, le Ministre de la Défense adresse quant à lui un rapport annuel au Parlement sur les exportations d'armement de la France. Ce rapport n'apporte non plus aucune information sur les contrats négociés et conclus par nos entreprises et bénéficiant de la garantie de l'Etat.

Il apparaît donc que l'information communiquée au Parlement n'est pas en rapport avec ce que l'on est en droit d'attendre pour lui permettre d'exercer pleinement sa mission de contrôle sur l'engagement du budget de l'Etat, tout en répondant aux exigences de transparence de la vie publique.

C'est cette situation que la présente proposition de loi entend corriger. Il ne peut échapper au législateur que, du fait de la concurrence exacerbée qui sévit sur les marchés mondiaux, les contrats de vente à l'exportation, qu'ils portent sur des équipements civils ou militaires, échappent rarement à la confidentialité et, notamment pour les matériels de défense et de sécurité, aux dispositions du secret de la défense nationale imposées par le vendeur comme par

l'acheteur. Dès lors, une procédure de « contrôle ouvert » ne peut être envisagée, c'est la raison pour laquelle la présente proposition de loi s'inspire des dispositions appliquées au contrôle des fonds spéciaux par le Parlement.

Le rapport annuel établi par la Commission extra parlementaire chargée par la loi de contrôler à posteriori l'emploi des fonds spéciaux est adressé au Président de la République et au Premier Ministre. Il est également transmis aux Présidents et aux Rapporteurs généraux des Commissions des finances des deux assemblées. Ces derniers, s'ils le jugent opportun, font tenir au Président de la Commission de vérification des fonds spéciaux un mémoire faisant état de leurs observations ou de leur demande d'information. Le Président de la commission doit y apporter réponse.

La confidentialité des informations concernant l'usage des fonds spéciaux est assurée par l'obligation à laquelle sont tenus les parlementaires associés aux opérations de contrôle de se conformer aux règles de protection du secret de la Défense nationale.

L'information du Parlement sur les contrats de vente à l'exportation assortis d'une garantie de l'Etat (COFACE) obéirait à la procédure suivante:

- Chaque année le Ministre de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi adresse aux Présidents et aux Rapporteurs généraux des Commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat la liste des opérations d'exportation d'équipements civils ou militaires entrées en vigueur dans l'année et ayant fait l'objet d'une garantie COFACE (article 1).
- La liste communiquée au Parlement comporte les dates de signature et d'entrée en vigueur des contrats, leur durée, l'objet de la prestation, les signataires, le bénéficiaire, le montant de la somme garantie par la COFACE (article 2).
- Les destinataires de ce document, Présidents et Rapporteurs généraux des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, peuvent prendre connaissance de l'ensemble des documents et pièces annexes dont les administrations compétentes disposent se rapportant à chacun des contrats figurant sur l'état récapitulatif (article 3).
- Les destinataires de l'état récapitulatif consignent leurs observations et leurs propositions dans un rapport annuel adressé au Premier Ministre et au Ministre de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi.
 - L'état récapitulatif comporte une mise à jour des informations déjà transmises (article 4)
 - L'article 5 de la proposition de loi précise que les contrats de vente à l'exportation mentionnés à l'article 1 sont accessibles aux commissions d'enquête parlementaires ayant à en connaître.
 - L'exigence de confidentialité, sous ses aspects commercial, industriel et de protection du secret de la Défense nationale, fait l'objet de l'article 6.
 - Les membres du Parlement désignés aux articles 2 et 5 sont soumis aux règles qui s'appliquent à la protection du secret de la Défense nationale, à la protection du patrimoine scientifique et technique français dans les échanges internationaux ainsi qu'aux règles de confidentialité établies et mise en pratique en matière de transactions et d'accords commerciaux.

Au total, les dispositions de la présente proposition de loi répondent à une exigence incontournable de transparence dans l'usage des fonds publics. Elles doivent permettre d'écarter les suspicions récurrentes pesant sur les grands contrats d'exportation civils ou militaires. Notre pays, déjà signataire de la convention de l'OCDE, doit s'attacher à un comportement exemplaire dont il sera d'ailleurs le premier bénéficiaire.

Proposition de loi portant information du Parlement sur les contrats de vente à l'exportation de produits ou de services, civils ou militaires

Article 1

Le Ministre de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi communique chaque année au Parlement un état récapitulatif des contrats de vente à l'exportation de produits ou de services, civils ou militaires, ayant fait l'objet d'une garantie des finances publiques et dont l'entrée en vigueur est intervenue au cours des douze mois précédant la communication.

Article 2

L'état récapitulatif prévu à l'article 1 est adressé aux présidents et aux rapporteurs généraux des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Il mentionne pour chaque contrat les dates de signature et d'entrée en vigueur, la durée du contrat, l'objet de la prestation, les signataires, le montant de la somme garantie.

Article 3

Les destinataires de l'état récapitulatif mentionné à l'article 2 exercent à leur initiative un contrôle portant sur les opérations répertoriées sur l'état qui leur a été transmis. Ils peuvent prendre connaissance de l'ensemble des documents et pièces annexes dont les administrations compétentes disposent se rapportant à chacun des contrats figurant sur l'état récapitulatif.

Les destinataires de l'état récapitulatif ont la faculté d'adresser au Premier Ministre ou au Ministre de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi un rapport faisant état de leurs observations sur les contrats d'exportation visés à l'article 1.

Article 4

Le Ministre de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi communique annuellement aux destinataires de l'état récapitulatif mentionné à l'article 2 la liste des contrats dont la garantie apportée par les finances publiques est échue ou a fait l'objet de modifications.

Article 5

Les contrats de vente à l'exportation ayant fait l'objet d'une garantie de l'Etat sont accessibles aux commissions d'enquête parlementaires ayant à en connaître.

Article 6

Les membres du Parlement énumérés aux articles 2 et 5 sont astreints au respect du secret de la Défense nationale protégé en application des articles 413-9 et suivants du code pénal pour les faits, actes ou renseignements dont ils ont pu avoir connaissance en raison de leur mandat. Ils sont de même astreints aux dispositions s'appliquant à la protection du patrimoine scientifique et technique français dans les échanges internationaux, ainsi qu'aux règles de confidentialité en matière de pratiques et d'accords commerciaux.

Remerciements

Je remercie de leur soutien et de leurs contributions les personnalités suivantes :

LES MINISTRES,

- **Monsieur Hervé Morin**, ministre de la défense
- **Monsieur Pierre Lellouche**, secrétaire d'état aux affaires européennes et leurs collaborateurs,

LES HAUTES AUTORITES ET MEMBRES DES CABINETS MINISTERIELS,

- **Général de corps d'armée Benoît Puga**, chef de l'état-major particulier du Président de la République,
- **Monsieur Fabien Reynaud**, conseiller diplomatique du Président de la République
- **Général de brigade Bernard de Courrèges d'Ustou**, chef du cabinet militaire du Premier ministre
- **Monsieur Charles Fries**, conseiller diplomatique du Premier ministre,
- **Colonel Olivier Taprest**, adjoint air du chef du cabinet militaire du Premier ministre
- **Monsieur Laurent Bili**, directeur de cabinet du ministre la défense
- **Vive- amiral d'escadre Xavier Païtard**, chef du cabinet militaire du ministre de la défense
- **Monsieur Nicolas Niemthinow**, conseiller diplomatique du ministre de la défense
- **Monsieur Vianney Basse**, conseiller diplomatique adjoint du ministre de la défense
- **Monsieur Jérôme Montant**, conseiller pour les affaires européennes du ministre de la défense
- **Monsieur Philippe Errera**, directeur du cabinet du ministre des affaires étrangères et européennes
- **Monsieur Philippe Bertoux**, conseiller du ministre des affaires étrangères et européennes
- **Monsieur Yohann Bernard**, directeur adjoint du cabinet de ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

LES HAUTS FONCTIONNAIRES ET MEMBRES DU SECRETARIAT GENERAL DE LA DEFENSE ET DE LA SECURITE NATIONALE,

- **Monsieur Francis Delon**, Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, et ses collaborateurs
- **Général de corps aérien Philippe Bourlot**, secrétaire général adjoint
- **Madame Marion Paradas**, directrice des affaires industrielles, stratégiques et technologiques
- **Monsieur Loïc Guérin**, conseiller
- **Colonel Philippe Lavigne**, sous-directrice
- **Madame Catherine Munsch**, chargée de mission

- **Commandant Virginie Dumas**, rédactrice

LES HAUTS FONCTIONNAIRES ET MEMBRES DU MINISTERE DE LA DEFENSE

A l'Etat-major des armées,

- **Amiral Edouard Guillaud**, chef d'état-major des armées,
- **Vice-Amiral d'escadre Philippe Combes**, sous-chef relations internationales
- **Colonel Véronique Mainix**, chef de section contrôle des exportations
- **Colonel Eric Labourdette**, chef de section union européenne
- **Colonel Jérôme Lockhart**, chef de bureau cohérence de milieu

A la direction générale de l'armement,

- **Ingénieur général de classe exceptionnelle de l'armement Laurent Collet-Billon**, délégué général pour l'armement
- **Ingénieur général hors classe de l'armement Patrick Auroy**, directeur général adjoint
- **Monsieur Jacques de Lajugie**, adjoint du délégué général pour l'armement, directeur du développement international
- **Ingénieur général hors classe de l'armement Bruno Sainjon**, directeur des opérations
- **Ingénieur général hors classe de l'armement Jean-Pierre Devaux**, directeur de la stratégie

Et, à la direction du développement international,

- **Ingénieur général de l'armement Bernard Royal**, adjoint du directeur
- **Ingénieur général de l'armement Jean-Luc Tinland**, sous-directeur du contrôle
- **Officier en chef du corps technique et administratif de l'armement Vincent Fleuriot**, chef de bureau
- **Ingénieur en chef des études et techniques d'armement Marc Valadas**, chef de bureau
- **Ingénieur principal des études et techniques d'armement Stephen Marchisio**, chef de cabinet

et, à la direction de la stratégie

- **Ingénieur général de l'armement Eric Bruni**, sous-directeur de la coopération et du développement européen
- **Ingénieur en chef de l'armement Quoc Bao Duong**, chef de bureau union européenne
- **Madame Monika Meyrieux**, adjoint au chef de bureau union européenne
- **Officier du corps technique et administratif Maud Mesnil**, chargé d'affaires

Ainsi que les attachés d'armement en poste dans les pays LoI

et, à la direction des opérations,

- **Ingénieur général de l'armement Nicolas Maffert**, adjoint international et superviseur OCCAR

A la délégation aux affaires stratégiques

- **Monsieur Michel Miraillet**, délégué, directeur des affaires stratégiques
- **Monsieur Nicolas Regaud**, adjoint au directeur
- **Ingénieur général de l'armement Etienne Paris**, adjoint au directeur
- **Madame Véronique Roger-Lacan**, adjoint au directeur

Au contrôle général des armées

- **Contrôleur général des armées Gérard Kauffmann**, chef du groupe de contrôle des services et industries d'armement
- **Contrôleur des armées Pascal Piat**, chef de section des matériels de guerre et biens sensibles

A la direction des affaires juridiques,

- **Madame Monique Liebert-Champagne**, directrice des affaires juridiques
- **Madame Caroline Girelli**, adjoint au directeur
- **Madame Dorothee Merri**, chargée d'études

Au conseil Général de l'armement

- **Ingénieur général hors classe de l'armement Jean-Pierre Rabault**, vice-Président
- **Madame Nicole Ederstahl**, assistante
- **Madame Yvonne Jean**, assistante
- **Monsieur Jean-Pierre Dufour**, chargé de la logistique

LES HAUTS FONCTIONNAIRES ET MEMBRES DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES

- **Monsieur Jacques Audibert**, directeur général des affaires politiques et de sécurité
- **Monsieur Patrick Maisonnave**, directeur des affaires stratégiques et du désarmement
- **Monsieur Jean-Michel Casa**, directeur de l'Union européenne
- **Madame Hélène Duchesne**, directrice des politiques de mobilité et d'attractivité
- **Monsieur Jacques Raharinaivo**, sous-directeur du contrôle des armements et de l'OSCE
- **Monsieur François-Xavier Raymond**, adjoint au sous-directeur du contrôle des armements et de l'OSCE
- **Monsieur Emmanuel Farcot**, chargé d'affaires
- **Madame Thérèse Vivier**, responsable du pôle 'Défense'

Et à notre représentation permanente près l'union européenne

Monsieur l'Ambassadeur Philippe Etienne, représentant permanent de la France à l'Union européenne

Monsieur l'Ambassadeur Jean-Louis Falconi, représentant de la France au comité politique et de sécurité

Général de corps aérien Patrick de Rousiers, représentant de la France au comité militaire de l'UE et de l'OTAN

Ingénieur général de l'armement Jean-René Le Goff, conseiller armement

Ingénieur en chef de l'armement Jean-Youri Marti, conseiller

Monsieur Emmanuel de Labrosse, conseiller

LES HAUTS FONCTIONNAIRES ET MEMBRES DU MINISTERE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT – DIRECTION GENERALE DES DOUANES ET DROITS INDIRECTS

- **Monsieur Jean-Michel Thillier**, directeur chargé de la sous-direction du commerce international
- **Madame Laurence Jaclard**, chargée des relations institutionnelles

LES HAUTS FONCTIONNAIRES ET MEMBRES DU MINISTERE DE L'ECONOMIE, DE L'EMPLOI ET DE L'INDUSTRIE- DIRECTION GENERAL DU TRESOR ET DES POLITIQUES ECONOMIQUES

- **Ingénieur en chef de l'armement Anne Diaz de Tuesta**, chef du service des biens à doubles usage
- **Monsieur Christophe Viprey**, chef du bureau affaires aéronautiques, militaires et navales
- **Madame Laurence Mégard**, adjointe au chef de bureau

LES DELEGUES GENERAUX ET REPRESENTANTS DES SYNDICATS PROFESSIONNELS

- **Monsieur Jean-Paul Herteman**, président du CIDEF et du GIFAS
- **Monsieur Eric Trappier**, président de la section Europe du GIFAS
- **Monsieur Vincent Gorry**, directeur des affaires internationales du GIGAS
- **Monsieur François de Vaissiere**, directeur des affaires européennes et de défense du GIFAS
- **Monsieur Christian Mons**, présidents du GICAT
- **Monsieur Jean-François Lafore**, directeur général du GICAT
- **Monsieur Thierry Gaiffe**, président de la commission défense du comité Richelieu

LES RESPONSABLES DES ENTREPRISES SUIVANTES

- **Monsieur Jean-Paul Herteman**, président du directoire du groupe SAFRAN, ainsi que messieurs **Eymeric d'Arcimole** et **Jacques Cipriano**
- **Monsieur Charles Edelstenne**, président du groupe Dassault aviation, ainsi que messieurs **Eric Trappier** et **Bruno Giorgianni**
- **Monsieur Louis Gallois**, Président du groupe EADS, ainsi que messieurs **François Desprairies**, **Arnaud Idiart**, **Bruno Masnon**, **Philippe Guibourg**, **Michel Troubetskoy**, **Julien Feugier** et **Madame Annick Perrimond-Dubreuil**
- **Monsieur Olivier Martin**, secrétaire général de MBDA, ainsi que **madame Patrica Chollet**, messieurs **Francesco Giobbe**, **Patrick Besnard**, **Didier Gondallier de Tugny**
- **Monsieur Franck Poirrier**, Président de SODERN, ainsi que **messieurs Fred Maurice**, **Dominique Gilliéron**
- **Monsieur Bernard Zeller**, directeur Défense du groupe SNPE, ainsi **messieurs Dominique Fouché**, **Serge Lacume** et **Jacques Cardin**
- **Monsieur Dominique Lamoureux**, directeur éthique du groupe THALES
- **Monsieur Frédéric Bouty**, directeur de la stratégie du groupe NEXTER, ainsi que **messieurs Gérard Lefebvre** et **Jean AKKARI**
- **Monsieur Thierry Gaiffe**, président de IXSEA
- **Monsieur Jean-Luc LOGEL**, président du cluster EDEN
- **Monsieur Jacques Mouysset**, groupe DCNS
- **Monsieur Marc Charrière**, groupe Alcatel-Lucent

JE REMERCIE EGALEMENT

au Conseil de l'Union Européenne :

- **Madame Claude-France Arnould**, directrice général de la planification et de la gestion de crise

à la commission européenne :

- **Madame Françoise Lebail**, directrice général adjointe, direction générale Entreprises – Industrie

TITRE II

LA COOPÉRATION STRUCTURÉE PERMANENTE (CSP)

Résumé : La coopération structurée permanente (CSP) est souvent perçue comme complexe à mettre en œuvre. Cette perception est l'héritière de l'analyse par critères quantitatifs qui a eu cours lorsque son existence institutionnelle a été découverte par les acteurs diplomatiques et militaires au fil des présidences tournantes. Le contexte économique et financier actuel qui n'évolue pas dans le sens d'un respect de critères quantitatifs, fussent-ils dynamiques, contribue à alimenter un certain scepticisme. En outre, certains Etats membres ne découvrent la CSP que maintenant, et beaucoup ne souhaitent pas en être exclus. De ce constat découle une position largement répandue subordonnant toute réflexion sur le contenu de la CSP comme sur les modalités de sa mise en œuvre à la mise en place du Service européen pour l'action extérieure (SEAE).

L'hétérogénéité des situations politiques et économiques des Etats européens, ainsi que de leur défense, conduit à poser pour préalable que la coopération structurée permanente devra faire l'objet d'une mise en œuvre frappée au coin du réalisme, progressive, faisant appel à des mécanismes d'adaptation pertinents.

Une lecture raisonnable et pragmatique, mais résolument politique, permet en effet de considérer la CSP comme un moyen pour l'Union européenne d'avancer en s'affranchissant des blocages engendrés par de fortes contraintes, même dynamiques. Cette avancée de l'Union doit procéder d'une démarche inclusive à laquelle participent les 27 Etats membres de l'Union, éventuellement par étapes successives et avec, le cas échéant, une période de transition. Cette démarche inclusive a d'ores et déjà recueilli les faveurs des trois Etats membres qui assureront prochainement la présidence tournante du Conseil de l'Union européenne, ce qui ouvre un horizon politique favorable jusqu'à la mi-2012.

Chaque Etat membre trouvera dans la CSP, en contrepartie de sa coopération contractualisée devant ses pairs, un intérêt économique qui ira s'accroissant, le lancement de la CSP déclenchant un mécanisme financier vertueux : s'engager dans la CSP ne signifie pas dépenser plus pour la défense, mais dépenser mieux ensemble et finalement dépenser moins.

De manière immédiate en effet, la CSP, œuvrant comme un organe d'exécution et de conduite de la volonté politique consentie par et entre les Etats membres, et affirmée dans le cadre d'un Conseil rassemblant les ministres de la défense concernés, agira comme un creuset structurant qui encadrera, à l'échelle européenne, les restructurations et les nécessaires convergences des outils de défense nationaux. Incitant à renforcer l'efficacité de l'effort de défense au sens large, la CSP doit conduire à des avantages opérationnels, à des dépenses de défense plus efficaces, à la fin des actuelles duplications et lacunes.

Ce nouvel organe constituera le socle pour doter l'UE des capacités nécessaires à l'accomplissement de ses missions, mais il faut aussi en parallèle dégager une nouvelle offre financière à l'échelle européenne, de manière à préserver le caractère incitatif du mécanisme sans grever par une ponction supplémentaire le budget des Etats membres. La perspective de plusieurs années de tensions sur les budgets, en particulier sur les budgets de défense, et qui n'épargnera aucun Etat membre de l'UE, sera aussi un aiguillon pour renforcer le financement de l'effort de défense collectif dans un cadre budgétaire communautaire approprié. La politique européenne des capacités et de l'armement (PECA) prévue par le Traité de Lisbonne et qui reste à définir, en

corrélation avec l'élaboration d'un « livre blanc européen » prélude à une « loi de programmation militaire européenne » déjà envisagée par certains parlementaires européens, donnerait le cadre idéal à la dotation de lignes budgétaires dédiées à financer l'effort de défense collectif des Européens, et ce dès le prochain cadre pluriannuel 2014-2020. Une réflexion sur ce financement à l'échelle communautaire entrerait efficacement en résonance avec le gouvernement économique qui se met actuellement en place au sein de l'Union européenne et qui impliquera peut-être prochainement aussi les parlements nationaux.

I – ETAT DES LIEUX

11. Le traité de Lisbonne dote l'Union européenne des moyens institutionnels pour organiser sa Politique de sécurité et de défense commune (PSDC).

Le Traité de Lisbonne (ci-après dénommé « TL ») comporte des dispositions novatrices en matière de défense. Il met en particulier à la disposition de l'Union européenne (UE) « une boîte à outils » : la coopération structurée permanente (CSP), pour lui permettre de faire progresser la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), et ce de façon coordonnée, pragmatique et compétitive.

Ratifié par chacun des 27 Etats membres, le TL est porté par une dynamique institutionnelle puissante. Ses dispositions ne peuvent être considérées comme dépourvues d'intérêt au motif qu'elles seraient, aux yeux de certains, inadaptées, dépassées ou trop complexes à mettre en œuvre. Un texte institutionnel d'une telle portée s'impose par nature. Il y aurait un risque politique considérable à prétendre que les efforts accomplis pour faire adopter le TL l'auraient été en pure perte dans une matière aussi essentielle que l'organisation d'une défense collective à l'échelle de l'Union. On ne saurait mieux faire pour discréditer l'institution européenne aux yeux des citoyens. Rappelons que les Etats membres se sont engagés, dans la déclaration ministérielle adoptée en novembre 2009, lors de l'anniversaire des 10 ans de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) à laquelle succède aujourd'hui la PSDC, « à faire des pas concrets et adaptés pour mettre en œuvre toutes les dispositions et articles du Traité de Lisbonne relatif à la politique de défense et de sécurité commune (PSDC) ».

12. Retour sur les motifs qui ont présidé à la création de la PESD/PSDC

La PESD est née d'un constat largement partagé en Europe occidentale que l'Union européenne devait se doter des moyens militaires et civils pour assurer la sécurité à ses marges, notamment en Europe. Partie intégrante de la PESC introduite par le Traité de Maastricht, sa mise en place effective est intervenue immédiatement après l'adoption du nouveau concept stratégique de l'OTAN, en 1999, en puisant dans les nouveaux mécanismes de transformation qui ont suivi cette réforme doctrinale les ressorts et les déterminants de son propre développement.

C'est ainsi qu'elle s'est attachée dès ses débuts à amorcer, dans le cadre institutionnel et politique de l'Union, un processus capacitaire novateur fortement inspiré par les expériences otaniennes en la matière.

Comme dans l'OTAN, les capacités requises pour étayer la mise en œuvre autant que le développement de la PESD sont celles que les Etats membres mettent à la disposition de l'Union. Cette situation justifie en grande partie les difficultés rencontrées ensuite dans la conduite des opérations menées dans le cadre et/ou sous la responsabilité de l'Union (voir plus loin), autant que les recommandations que nous proposons dans ce rapport.

13. Une décennie d'initiatives parfois ambitieuses, peu concluantes, condamne l'approche non structurée de la PESD.

131. Rappelons que la PESD a gagné ses galons sur le terrain. Suscitant parfois de vives réactions à ses débuts, les opérations extérieures de l'UE, et en particulier la

dernière en date, l'opération Atalante, ont contribué à y intéresser les Etats membres de l'Union européenne, même les plus réticents pour des raisons soit conjoncturelles, soit traditionnelles. Notons aussi que le Traité de Lisbonne institutionnalise désormais l'Agence européenne de défense (AED), organisme né en marge du traité par l'action commune de 2004 (voir l'encadré correspondant plus loin), et qui travaille en interaction tant avec le Comité militaire (CMUE) qu'avec l'Etat-major de l'Union européenne (EMUE) pour ce qui concerne les forces opérationnelles. Il est souhaitable que cette institutionnalisation porte en germe des progrès significatifs vers une véritable consolidation/intégration des capacités européennes de défense par des voies que les Etats membres et les institutions européennes compétentes jugeront les mieux appropriées (convergences, coordinations, mutualisations, spécialisations, etc.).

132. Selon l'objectif global pour les capacités militaires adopté en 2003, l'UE devait être capable de projeter une force de 50 000 à 60 000 hommes en moins de deux mois, autonomes pour un an, mais cet objectif n'a jamais été atteint en raison du manque de moyens mis à la disposition par les Etats membres et de la lenteur du processus décisionnel malgré le très haut niveau politique des engagements contractés.

Une mission du Parlement européen, sous la conduite du député Christian Ehler qui rendra son rapport dans les prochaines semaines après s'être rendu sur tous les théâtres d'intervention de l'Union européenne et avoir rendu visite à tous les groupements tactiques, détaillera la réalité du terrain qui impose le constat que l'Union européenne souffre de déficits capacitaires sur tous les théâtres. Par exemple, la mission de EULEX au Kosovo, lancée avec un déficit en hommes de 50 %, attend toujours près de 260 personnes pour compléter ses effectifs. Les objectifs d'Helsinki n'ont pas été atteints alors qu'il y avait pourtant un accord préalable entre les Etats pris au plus haut niveau politique possible. Ce qui peut conduire à penser que lancer une autre initiative politique comme la CSP paraît hors de portée.

Par ailleurs, les interventions de l'Union européenne présentent des lacunes techniques.

- a) L'absence de processus d'affectation des capacités militaires mises par les Etats membres à la disposition de l'Union pour la réalisation des missions qu'elle s'assigne au titre de la PESD/PSDC conduit à des impasses capacitaires récurrentes qui fragilisent l'efficacité opérationnelle autant que la crédibilité politique de l'Union dans les opérations où elle intervient. En effet, ces mêmes capacités sont souvent indisponibles car simultanément mobilisées soit au profit des interventions menées dans le cadre de la politique nationale de sécurité et de défense, soit au profit des interventions menées dans le cadre de l'OTAN, de l'ONU ou de coalitions *ad hoc*.
- b) Sur le registre civil de la PESD, l'UE éprouve encore de graves difficultés pour remplir des missions de police, de justice ou de l'Etat de droit. Encore faudrait-il définir précisément ce que l'UE doit savoir faire et comment elle peut y parvenir.
- c) L'articulation civilo-militaire dans les missions existantes est source de nombreux problèmes. En Afghanistan par exemple, les militaires européens engagés dans le cadre de l'ISAF ne peuvent pas communiquer avec leurs homologues civils déployés au titre de la PESD/PSDC à cause du matériel. Les militaires veulent du matériel durci, alors que les civils utilisent du matériel sur étagère. A l'échelle européenne, ce genre de pratiques conduit à une « immense pagaille ». Au Kosovo

en particulier, les difficultés de communication entre les militaires et les policiers ont failli conduire à des pertes de personnels dans les rangs européens.

d) Par ailleurs, l'interopérabilité ne fonctionne pas entre groupements tactiques. Cette interopérabilité n'a d'ailleurs pas été prévue. Sur le terrain, les Européens dépendent encore des Américains, notamment pour ce que concerne le renseignement. Pour le transport de troupes, l'UE dépend des moyens de transport aériens ukrainiens, ce qui déplaît à certains Etats membres, eu égard au rapprochement supposé entre l'Ukraine et la Russie. Or, nombre de parlementaires soulignent que la seule question qui intéresse leurs interlocuteurs étrangers est de savoir si l'UE est capable de conduire seule (sous-entendu sans les Américains) une opération extérieure. Le renseignement, les communications et le transport aérien apparaissent comme les trois secteurs à développer en priorité pour doter l'UE de capacités militaires d'intervention crédibles, sans oublier de développer les passerelles entre le matériel militaire et le matériel civil à l'aide de processus pouvant être financés le cas échéant à partir de ressources européennes établies et abondées par des voies appropriées.

e) Enfin, les structures de commandement sont mal définies.

Ce bref tableau des initiatives, voire des coopérations, insuffisamment coordonnées, d'un rapport coût-efficacité médiocre, des lacunes capacitaires importantes, d'une interopérabilité faible ..., dresse finalement un constat peu flatteur dont émerge toutefois un aspect positif, l'indéniable savoir-faire, très perfectible dans sa mise en œuvre mais réel en termes d'expérience, de l'Union européenne dans le très vaste champ d'action civilo-militaire qui consacre l'articulation entre les volets « sécurité » et « défense » de la PESD/PSDC.

133. Situation de la base industrielle et technologique de défense (BITD) européenne

Cherchant à garder la maîtrise de l'ensemble des activités qui s'y rapportent, les Etats membres ont pris le parti de ne pas confier à l'UE la responsabilité de la conduite des programmes multilatéraux d'équipement dans les domaines de la défense, l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAr) jouant en grande partie ce rôle. Désormais, l'Agence européenne de défense a reçu mandat d'identifier et de définir de tels programmes selon des modalités appropriées aux impératifs de différenciation et de volontariat. Son articulation plus étroite avec l'OCCAr constitue indubitablement une priorité sur le court terme.

Certains industriels présents sur les marchés des équipements de défense, et non des moindres, à la recherche de nouveaux marchés, sous-exploitent les possibilités offertes par l'existence de programmes civils de l'UE susceptibles de donner des débouchés tant à leurs bureaux d'études qu'à leur production. Sans doute faut-il s'interroger sur l'efficacité réelle des lobbys industriels à l'échelle européenne.

Les PME, souvent très innovantes dans le secteur de la défense, sont trop souvent déconnectées des circuits européens de financement, de normalisation et de certification.

Dans certains domaines comme la cyberdéfense dans lequel les Etats-Unis injectent de 300 millions à un milliard d'euros par an, les standards américains risquent fort de s'imposer si l'UE ne définit pas les siens. En matière de certification, des progrès sont également impératifs : sur les quelque 20 milliards d'euros qu'ont coûté les hélicoptères

NH90, 4 milliards ont été consacrés à l'obtention des certifications dans les différents Etats membres. Il faut permettre à l'Union européenne de disposer d'organes européens de normalisation et de certification dans le domaine de la défense qui soient de même niveau que ceux des Américains.

Par ailleurs, les industriels européens sont tenus de se plier aux exigences contractuelles des programmes gouvernementaux qui sont soumis aux aléas de l'exécution annuelle des lois de programmations militaires nationales (observons en France une sous-exécution chronique allant jusqu'à la perte d'une annualité budgétaire par loi de programmation militaire), situation impossible dans le cadre des processus de programmation de l'Union européenne.

134. Rappelons enfin que la défense de l'Europe s'organise selon deux axes complémentaires, l'OTAN qui s'attelle en cette année 2010 à une révision de son concept stratégique, et la PSDC qui a vocation à s'affirmer comme le pilier européen dans le domaine, affirmation dont profitera par voie de conséquence également l'OTAN.

14. La coopération structurée permanente constitue le « principe actif » de la PSDC.

En matière de défense, la coopération structurée permanente est l'une des nouvelles dispositions du TL les plus visibles. Elle figure aux articles 42 et 46 du Traité sur l'Union européenne et fait également l'objet du protocole annexé n°10 (voir encadré plus loin).

Les intentions politiques qui ont présidé à l'inscription des dispositions relatives à la CSP dans le traité instituant une Constitution pour l'Europe, puis dans le Traité de Lisbonne, qu'elles aient été exprimées publiquement ou non, sont de deux ordres :

a) l'approfondissement de l'intégration politique européenne dans le domaine de la défense, en inventant, en réhabilitant, en approfondissant et/ou en entreprenant des formes appropriées de solidarités publiques européennes pouvant prendre la forme de coopérations, de coordinations, de convergences, de mutualisations, d'harmonisations, de restructurations, ou de spécialisations en faveur de la PSDC ;

b) le recours au cadre de l'UE pour entreprendre des réformes à visée nationale dans le secteur de la défense, en incitant les Etats, par un cadre contraignant, et sur une base volontaire, à entreprendre en leur sein les réformes institutionnelles, budgétaires, doctrinales, structurelles et macroéconomiques au profit du secteur de la défense, en articulation avec les intentions relatives à la fois à l'approfondissement de l'intégration politique européenne en matière de défense, et à la constitution d'un pilier européen crédible au sein de l'OTAN.

De facto, la CSP constitue un processus politique visant à étendre, dans le cadre institutionnel de l'UE, à des enjeux capacitaires, structurels et financiers, le processus de coopération structurée engagé par quelques Etats membres, en dehors du cadre de l'Union, à la suite de la Lettre d'intention (« *LoI* ») qui a défini les premières orientations stratégiques de l'accompagnement public des restructurations industrielles entreprises en Europe dans les secteurs de la défense et de l'armement, et dont les principes ont été transcrits dans un accord-cadre signé en juillet 2000.

La CSP décline un mécanisme de coopération structurée au service de la PSDC, politique commune placée sous la responsabilité politique du Conseil réuni dans un format réunissant les représentants des 26 Etats parties à la PSDC, le Danemark ayant fait le choix d'un *opt-out* en la matière. Et la PSDC est elle-même partie intégrante de la politique européenne de sécurité commune (PESC) placée sous la responsabilité du Conseil dans un format réunissant les représentants des 27 Etats parties à la PESC, laquelle constitue l'une des composantes de l'action extérieure de l'Union européenne.

« La » CSP, dispositif unique, n'est pas un avatar du concept de « coopération renforcée », dispositif également prévu par le TL dans le domaine de la défense. Une coopération renforcée doit concerner un nombre minimal d'Etats membres fixé par le traité et sa mise en œuvre, conditionnée par le constat commun de l'échec – total ou partiel - d'initiatives de même nature à l'échelle de l'Union toute entière, implique plusieurs institutions communautaires. Le lancement d'une coopération renforcée dans le champ de la PSDC est décidé à l'unanimité du Conseil dans le cadre spécifique de la PESC.

A contrario, la décision de lancer la CSP entre les seuls Etats membres qui auront respecté certains critères, sans contrainte sur le nombre de participants, est prise à la majorité qualifiée du Conseil. Elle n'est pas conditionnée par le constat commun de l'échec – total ou partiel - d'initiatives de même nature à l'échelle de l'Union toute entière. Au sein de la CSP, les décisions sont prises à l'unanimité des Etats membres participants (alors que dans une coopération renforcée une fois lancée, les décisions sont prises à la majorité qualifiée des Etats participants). D'où l'impérieuse nécessité pour les Etats membres participant à la CSP de s'être entendus au préalable sur les termes de leur coopération. Ce préalable étant acquis, la conduite de la CSP, sous la seule autorité du Conseil, apparaît *a priori* plus simple que celle d'une coopération renforcée, la variété des protagonistes institutionnellement légitimes à agir sur l'un ou l'autre registre couvert par la CSP (Commission européenne, Parlement européen, parlements nationaux notamment) pouvant toutefois justifier des revendications en faveur d'un mode de gouvernance plus large à l'instar de ce qui advint dans d'autres secteurs d'activités tout aussi stratégiques (télécommunications, services financiers, etc.).

PROTOCOLE N°10 SUR LA COOPERATION STRUCTUREE PERMANENTE

LES HAUTES PARTIES CONTRACTANTES,

VU l'article 42, paragraphe 6, et l'article 46 du traité sur l'Union européenne,

RAPPELANT que l'Union conduit une politique étrangère et de sécurité commune fondée sur la réalisation d'un degré toujours croissant de convergence des actions des États membres ;

RAPPELANT que la politique de sécurité et de défense commune fait partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune; qu'elle assure à l'Union une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires; que l'Union peut y avoir recours pour des missions visées à l'article 43 du traité sur l'Union européenne en dehors de l'Union afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la charte des Nations unies; que l'exécution de ces tâches repose sur les capacités militaires fournies par les États membres, conformément au principe du «réservoir unique de forces»;

RAPPELANT que la politique de sécurité et de défense commune de l'Union n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres;

RAPPELANT que la politique de sécurité et de défense commune de l'Union respecte les obligations découlant du traité de l'Atlantique Nord pour les États membres qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, qui reste le fondement de la défense collective de ses membres, et qu'elle est compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans ce cadre;

CONVAINCUES qu'un rôle plus affirmé de l'Union en matière de sécurité et de défense contribuera à la vitalité d'une alliance atlantique rénovée, en accord avec les arrangements dits de «Berlin plus»;
DÉTERMINÉES à ce que l'Union soit capable d'assumer pleinement les responsabilités qui lui incombent au sein de la communauté internationale;
RECONNAISSANT que l'Organisation des Nations unies peut demander l'assistance de l'Union pour mettre en œuvre d'urgence des missions entreprises au titre des chapitres VI et VII de la charte des Nations unies;
RECONNAISSANT que le renforcement de la politique de sécurité et de défense demandera aux États membres des efforts dans le domaine des capacités;
CONSCIENTES que le franchissement d'une nouvelle étape dans le développement de la politique européenne de sécurité et de défense suppose des efforts résolus des États membres qui y sont disposés;
RAPPELANT l'importance de ce que le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité soit pleinement associé aux travaux de la coopération structurée permanente,
SONT CONVENUES des dispositions ci-après, qui sont annexées au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne:

Article premier

La coopération structurée permanente visée à l'article 42 TUE, paragraphe 6, est ouverte à tout État membre qui s'engage, dès la date d'entrée en vigueur du TUE et du TFUE :

a) à procéder plus intensivement au développement de ses capacités de défense, par le développement de ses contributions nationales et la participation, le cas échéant, à des forces multinationales, aux principaux programmes européens d'équipement et à l'activité de l'Agence dans le domaine du développement des capacités de défense, de la recherche, de l'acquisition et de l'armement (l'Agence européenne de défense), et

b) à avoir la capacité de fournir, au plus tard en 2010, soit à titre national, soit comme composante de groupes multinationaux de forces, des unités de combat ciblées pour les missions envisagées, configurées sur le plan tactique comme un groupement tactique, avec les éléments de soutien, y compris le transport et la logistique, capables d'entreprendre, dans un délai de 5 à 30 jours, des missions visées à l'article 43 TUE en particulier pour répondre à des demandes de l'Organisation des Nations unies, et soutenables pour une période initiale de 30 jours, prorogeable jusqu'au moins 120 jours.

Article 2

Les États membres qui participent à la coopération structurée permanente s'engagent, pour atteindre les objectifs visés à l'article 1er:

a) à coopérer, dès l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, en vue d'atteindre des objectifs agréés concernant le niveau des dépenses d'investissement en matière d'équipements de défense, et à réexaminer régulièrement ces objectifs à la lumière de l'environnement de sécurité et des responsabilités internationales de l'Union;

b) à rapprocher, dans la mesure du possible, leurs outils de défense, notamment en harmonisant l'identification des besoins militaires, en mettant en commun et, le cas échéant, en spécialisant leurs moyens et capacités de défense, ainsi qu'en encourageant la coopération dans les domaines de la formation et de la logistique;

c) à prendre des mesures concrètes pour renforcer la disponibilité, l'interopérabilité, la flexibilité et la capacité de déploiement de leurs forces, notamment en identifiant des objectifs communs en matière de projection de forces, y compris en réexaminant, éventuellement, leurs procédures de décision nationales;

d) à coopérer afin de s'assurer qu'ils prennent les mesures nécessaires pour combler, y compris par des approches multinationales et sans préjudice des engagements les concernant au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, les lacunes constatées dans le cadre du «Mécanisme de développement des capacités»;

e) à participer, le cas échéant, au développement de programmes communs ou européens d'équipements majeurs dans le cadre de l'Agence européenne de défense.

Article 3

L'Agence européenne de défense contribue à l'évaluation régulière des contributions des États membres participants en matière de capacités, en particulier des contributions fournies suivant les critères qui seront établis, entre autres, sur la base de l'article 2, et en fait rapport au moins une fois par an.

L'évaluation peut servir de base aux recommandations et aux décisions du Conseil adoptées conformément à l'article 46 du traité sur l'Union européenne.

15. Les engagements attachés à la CSP examinés à l'aune de ceux déjà contractés par les Etats membres au sein de l'UE et de l'OTAN.

Selon l'article 42.6 du traité sur l'Union européenne (TUE), seuls les Etats membres qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en la matière en vue des missions les plus exigeantes, établissent une coopération structurée permanente dans le cadre de l'Union.

Il est indubitable que parmi les exigences de l'article 42.6 figurent les engagements contractés lors de décisions et de déclarations du Conseil européen ou du Conseil qui portent directement ou indirectement sur les capacités opérationnelles nécessaires à la mise en œuvre de la PSDC (aussi bien militaires que civilo-militaires et civiles) pour les missions les plus exigeantes.

Or de tels engagements ont été pris par l'ensemble des Etats membres de l'Union, au sein du Conseil européen et/ou du Conseil, au travers des décisions relatives à l'adoption de la vision à long terme (LTV), des *headline goals*, des *concepts*¹, etc., ainsi qu'au travers des mécanismes de comblement des lacunes capacitaires, des conférences de génération de forces, et de la création de l'Agence européenne de défense (voir encadré ci-après).

L'Agence européenne de Défense a été instituée par une action commune PESC du Conseil en date du 12 juillet 2004 afin :

- 1. d'améliorer les capacités de défense de l'Union européenne, notamment dans le domaine de la gestion des crises,*
- 2. de promouvoir la coopération européenne dans le domaine de l'armement,*
- 3. de renforcer la base industrielle et technologique de défense de l'UE et de créer un marché européen des équipements de défense qui soit concurrentiel,*
- 4. de favoriser la recherche, en vue de renforcer le potentiel industriel et technologique européen dans le domaine de la défense.*

Les tâches actuelles de l'Agence consistent donc notamment à :

- 1. établir une approche globale et systématique pour définir les besoins de la politique européenne de sécurité et de défense et pour répondre à ces besoins,*
- 2. promouvoir les actions de coopération entre les États membres de l'UE dans le domaine des équipements de défense,*
- 3. contribuer au développement et à la restructuration globale de l'industrie européenne de défense,*
- 4. promouvoir la recherche et technologie européenne dans le domaine de la défense, sans oublier les priorités politiques européennes,*
- 5. œuvrer, en étroite collaboration avec la Commission, à l'établissement d'un marché européen des équipements de défense concurrentiel sur le plan international.*

L'« avantage comparatif » de l'Agence est sa capacité à traiter l'ensemble de ces questions de façon coordonnée pour dégager des synergies. Pour autant, les Etats

¹ Ces *concepts* ont été élaborés par l'Etat-major de l'UE dès 2000 et surtout après l'opération militaire au Congo en 2003.

En voici la liste indicative : planification militaire aux niveaux politique et stratégique (25 septembre 2001), génération de forces (26 septembre 2002), réaction rapide militaire (24 janvier 2003), transport et mouvements stratégiques (16 février 2006), nation cadre (25 juillet 2002), planification globale (3 novembre 2005), soutien à l'Etat d'accueil lors des opérations de gestion de crises (15 juin 2006), soutien logistique, réception, stockage, transfert et intégration - RSOM&I - (20 septembre 2006), *battlegroups* ou groupements tactiques (5 octobre 2006), soutien médical et de santé (juillet 2007), réaction rapide maritime (15 novembre 2007), réaction rapide aérienne (21 décembre 2007), information militaire (février 2008), contrôle et commandement militaire (16 juin 2008), information géospatiale. Le travail de remise à jour de ces concepts est continu.

membres, qui ne lui ont toujours pas consenti les ressources humaines et budgétaires requises, ne tirent pas réellement parti d'un tel avantage.

Remarquons ici que le traité de Lisbonne contient également des dispositions relatives à l'AED qui diffèrent quelque peu des dispositions inscrites dans l'action commune en vigueur (voir encadré ci-après).

Dispositions du Traité de Lisbonne relatives à l'Agence européenne de défense

Article 42.3 du traité sur l'Union européenne :

.../... Les États membres s'engagent à améliorer progressivement leurs capacités militaires. L'Agence dans le domaine du développement des capacités de défense, de la recherche, des acquisitions et de l'armement (ci-après dénommée «Agence européenne de défense») identifie les besoins opérationnels, promeut des mesures pour les satisfaire, contribue à identifier et, le cas échéant, mettre en œuvre toute mesure utile pour renforcer la base industrielle et technologique du secteur de la défense, participe à la définition d'une politique européenne des capacités et de l'armement, et assiste le Conseil dans l'évaluation de l'amélioration des capacités militaires.

Article 45 du traité sur l'Union européenne :

1. L'Agence européenne de défense, visée à l'article 42, paragraphe 3, et placée sous l'autorité du Conseil, a pour mission :

- a) de contribuer à identifier les objectifs de capacités militaires des États membres et à évaluer le respect des engagements de capacités souscrits par les États membres;*
 - b) de promouvoir une harmonisation des besoins opérationnels et l'adoption de méthodes d'acquisition performantes et compatibles;*
 - c) de proposer des projets multilatéraux pour remplir les objectifs en termes de capacités militaires et d'assurer la coordination des programmes exécutés par les États membres et la gestion de programmes de coopération spécifiques;*
 - d) de soutenir la recherche en matière de technologie de défense, de coordonner et de planifier des activités de recherche conjointes et des études de solutions techniques répondant aux besoins opérationnels futurs;*
 - e) de contribuer à identifier et, le cas échéant, de mettre en œuvre, toute mesure utile pour renforcer la base industrielle et technologique du secteur de la défense et pour améliorer l'efficacité des dépenses militaires.*
- 2. L'Agence européenne de défense est ouverte à tous les États membres qui souhaitent y participer. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, adopte une décision définissant le statut, le siège et les modalités de fonctionnement de l'Agence. Cette décision tient compte du degré de participation effective aux activités de l'Agence. Des groupes spécifiques sont constitués au sein de l'Agence, rassemblant des États membres qui mènent des projets conjoints. L'Agence accomplit ses missions en liaison avec la Commission en tant que de besoin.*

Une adaptation de l'action commune PESC instituant l'AED au Traité de Lisbonne a été entreprise par le Conseil. Elle est en cours de finalisation.

En outre, la *déclaration sur les capacités* adoptée par le Conseil à la veille du Conseil européen des 11 et 12 décembre 2008 fixe des objectifs chiffrés et précis pour que, dans les années à venir, l'UE soit en mesure de mener à bien simultanément, en dehors

de son territoire, une série de missions civiles et d'opérations militaires d'envergures différentes, correspondant aux scénarios les plus probables².

En souscrivant à cette déclaration par la *déclaration du Conseil européen sur le renforcement de la PESD annexée aux conclusions du Conseil européen du 11 et 12 décembre 2008* (paragraphe 3), l'ensemble des Chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres et le Président de la Commission, membre à part entière du Conseil européen, lui confèrent un statut rehaussé qui a valeur « d'objectifs agréés » par tous les Etats membres et la Commission européenne en matière de capacités, de missions et de concepts.

Au travers de cette même déclaration, le Conseil européen « exprime sa détermination à soutenir cet effort sur le long terme » et « appelle les États membres à traduire ces engagements dans les exigences nationales en matière d'équipements » (paragraphe 4), en favorisant « la restructuration de la base industrielle et technologique de défense européenne, notamment autour de centres d'excellence européenne évitant les redondances, afin d'assurer sa solidité et sa compétitivité », laquelle « constitue une nécessité stratégique et économique » (paragraphe 5).

Par ailleurs, les Etats membres de l'Union ont tous ratifié le Traité de Lisbonne. A l'exception des dispositions confirmant l'*opt-out* général du Danemark à l'égard de la PSDC, aucune déclaration ni aucun protocole additionnel ne stipulant de réserves ou de conditionnalités à l'égard de l'exigence de solidarité qu'emportent à la fois la *clause de solidarité* inscrite à l'article 222 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et la *clause d'assistance mutuelle en cas d'agression armée du territoire d'un Etat membre* inscrite à l'article 42.7 du Traité sur l'Union européenne, la quasi-totalité des Etats membres sont tenus aussi bien politiquement que *de jure* à agir en veillant à ne porter atteinte ni à l'effectivité, ni à l'opérationnalité, ni à la crédibilité, ni à l'efficacité des politiques et actions que mène l'Union en matière de sécurité et de défense sur la base du traité.

S'agissant plus précisément de la clause de l'article 42.7, et conformément à ses propres dispositions, à savoir : « *Les engagements et la coopération dans ce domaine demeurent conformes aux engagements souscrits au sein de l'OTAN, qui reste, pour*

² « L'Europe devrait être effectivement capable, dans les années à venir, dans le cadre du niveau d'ambition fixé, notamment de déploiement de 60 000 hommes en 60 jours pour une opération majeure, dans la gamme d'opérations prévues dans l'objectif global 2010 et dans l'objectif global civil 2010, de planifier et de conduire simultanément :

- deux opérations importantes de stabilisation et de reconstruction, avec une composante civile adaptée, soutenue par un maximum de 10 000 hommes pendant au moins deux ans ;

- deux opérations de réponse rapide d'une durée limitée utilisant notamment les groupements tactiques de l'UE ;

- une opération d'évacuation d'urgence de ressortissants européens (en moins de 10 jours) en tenant compte du rôle premier de chaque État membre à l'égard de ses ressortissants et en recourant au concept d'État pilote consulaire ;

- une mission de surveillance / interdiction maritime ou aérienne ;

- une opération civilo-militaire d'assistance humanitaire allant jusqu'à 90 jours ;

- une douzaine de missions PESD civiles (notamment missions de police, d'État de droit, d'administration civile, de protection civile, de réforme du secteur de sécurité ou d'observation) de différents formats, y compris en situation de réaction rapide, incluant une mission majeure (éventuellement jusqu'à 3 000 experts), qui pourrait durer plusieurs années.

Pour ses opérations et missions, l'Union européenne a recours, de façon appropriée et conformément à ses procédures, aux moyens et capacités des États membres, de l'Union européenne et, le cas échéant, pour ses opérations militaires, de l'OTAN. »

les Etats qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre », l'engagement à coopérer au titre de cette assistance mutuelle ne va pas au-delà des engagements souscrits au sein de l'OTAN pour les Etats qui sont également membres de cette organisation.

A cet égard, la *déclaration OTAN-UE sur la PESD* , signée le 16 décembre 2002, confirme l'accès assuré de l'UE aux capacités de planification de l'OTAN pour ses propres opérations militaires et réaffirme les principes politiques sur lesquels se fonde le partenariat stratégique : concertation effective, égalité et respect de l'autonomie de décision de l'UE et de l'OTAN, respect des intérêts des états membres de l'UE et de l'OTAN, respect des principes de la Charte des Nations Unies, développement cohérent, transparent et mutuellement profitable, en ce qui concerne les besoins en matière de capacités militaires communs aux deux organisations.

L'ensemble de ces déclarations n'augurent en rien de la capacité effective d'un Etat membre à satisfaire « *des critères plus élevés* » de capacités militaires ni de sa volonté à souscrire « *des engagements plus contraignants en la matière* » « *pour les missions les plus exigeantes* », et ce, avant même la date d'établissement par le Conseil de la CSP. D'où l'exigence d'un nouvel engagement préalable à l'établissement de la CSP qui revêt la forme des dispositions inscrites à l'article premier du protocole n°10.

Seuls les Etats qui auront souscrit ces engagements, en même temps, alors qu'ils satisfont déjà « *des critères plus élevés* » de capacités militaires « *pour les missions les plus exigeantes* » seront à la fois *de jure* et *de facto* éligibles à une intégration dans la CSP.

16. L'UE, confrontée à la crise économique, renoncera-t-elle à construire sa défense et sa sécurité commune, ainsi que l'y invite le Traité de Lisbonne ?

Certes, le contexte général auquel sont confrontés les Etats de l'Union européenne n'est *a priori* pas des plus favorables pour le lancement d'une initiative en matière de défense aussi importante et exigeante que peut l'être la CSP.

A la baisse continue des budgets militaires en Europe vient de s'ajouter une crise économique et financière particulièrement grave, qui mobilise les capacités d'initiative et les énergies des Européens. Pourtant, on peut paradoxalement considérer que les difficultés présentes sont aussi à même de susciter une prise de conscience des Européens sur la nécessité de mieux coordonner leurs dépenses militaires et de se mobiliser plus fortement pour soutenir de manière plus ordonnée leur base industrielle et technologique de défense (BITD), dont ils ne peuvent méconnaître l'importance majeure, aujourd'hui comme dans l'avenir.

A cette recherche de synergies au sein de l'Union européenne doit s'ajouter la mise en œuvre de financements qui n'impliquent pas une hausse de la contribution des Etats membres à cet effort collectivement consenti en matière de défense.

Les Etats membres, même ceux qui consacrent traditionnellement une part importante de leur effort budgétaire à la défense, pourront de moins en moins financer seuls certains de leurs équipements militaires et de sécurité, pourtant indispensables à l'affirmation de l'Union européenne sur la scène internationale. La recherche permanente de synergies entre Etats membres, d'une part, et entre Etats membres et institutions européennes compétentes, d'autre part, est indispensable pour continuer à

irriguer la BITD de financements sans lesquels l'Union européenne ne pourrait collectivement plus disposer des équipements nécessaires aux menaces qui se profilent (dans le domaine de la cybergdéfense en particulier).

Pour soutenir l'industrie européenne de défense dans un contexte de contraction budgétaire croissante tout en l'obligeant à consolider son offre, certains parlementaires européens préconisent d'accroître le budget opérationnel de l'AED.

10 milliards d'euros sont en attente d'affectation par la direction générale « entreprise & industrie » de la Commission européenne pour des programmes civils, mais la France en particulier n'y porte guère d'attention alors que des programmes satellitaires répondant aux besoins capacitaires de l'Union au titre de la PSDC, pourraient être lancés sous tutelle de l'AED, exécutés par l'Agence spatiale européenne, et cofinancés à partir de ces mêmes crédits communautaires. Il est préoccupant de constater l'absence de prise de conscience collective que le marché civil de la sécurité devient de plus en plus important et qu'il sera certainement le plus important à l'avenir. Dans cette perspective, les équipements de type Félin doivent impérativement permettre aux soldats de communiquer avec les policiers et les civils !

S'ajoute à ce constat la transformation en cours de l'OTAN qui ponctionne également des capacités à ses Etats membres, et qui, de surcroît, envisage une extension de son champ d'action au cadre civilo-militaire qui est précisément déjà le cadre d'intervention de l'UE.

Le contexte économique actuel porte en germe un risque sérieux d'une évolution irréversiblement négative de la PSDC si aucune disposition ne contribue à dynamiser son fonctionnement de manière rationnelle et coordonnée et, ainsi, à minimiser son coût de mise en œuvre. Une nécessité impérieuse s'impose donc aux Etats de l'Union de trouver les voies et les moyens pour donner une impulsion initiale à la CSP en rendant applicables ses modalités de mise en œuvre.

Le calendrier y est favorable : les trois pays qui vont prendre la suite de l'Espagne à la présidence tournante du Conseil de l'Union européenne, la Belgique (second semestre 2010), la Hongrie (premier semestre 2011) et la Pologne (second semestre 2011 et premier semestre 2012³) se sont accordés sur la mise en place des nouveaux instruments de la PSDC. Dans un document d'analyse politique⁴, les trois pays donnent leur vision de certaines nouvelles dispositions du Traité de Lisbonne – en particulier de la CSP – en relevant les difficultés de mise en œuvre, le côté lapidaire de la présentation de certaines dispositions entravant la compréhension commune qui devrait en être faite, et nécessitant ainsi un travail préalable de lecture convergente, dans « *l'esprit d'utiliser ces instruments de la meilleure façon possible* ». Parmi les cinq dispositions relevées pour la future Europe de la défense figure la CSP⁵ qui, selon eux,

³ Pendant la présidence tournante danoise du premier semestre 2012, la Pologne gardera la main sur les questions relatives à la PSDC, en raison de la clause d'exemption octroyée au Danemark dans ce domaine.

⁴ Papier non officiel, commun entre la Belgique, la Hongrie et la Pologne. Parmi les contributions récentes sur le sujet de la CSP, signalons également le rapport public présenté en juin 2010 à l'assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, et dont nous proposons une synthèse en annexe 2.

⁵ Les quatre autres dispositions analysées, et qui peuvent pour certaines être perçues comme des aiguillons d'inclusivité, sont la clause d'aide et assistance mutuelle (article 42 TUE), la clause de solidarité (article 222 TFUE), le fonds de lancement - start-up (article 41 TUE), le groupe d'avant-garde (article 42§5 et 44 TUE).

doit conduire à renforcer l'efficacité de l'effort de défense au niveau européen. Par un document de politique en première annexe de ce rapport, les trois Etats membres ont précisé, à la veille de la présidence belge, leur position commune sur la CSP qui, nous le verrons, est en résonance avec notre perception prudente et pragmatique du devenir de ce nouveau dispositif.

II – LA CSP :

UN CADRE CONTRACTUEL ADAPTE MAIS ENGAGEANT, POUR UNE APPROCHE PRAGMATIQUE ET DYNAMIQUE DE LA PSDC

21. Le Traité de Lisbonne donne l'impression d'engager les Européens à dépenser davantage pour leur défense alors qu'ils attendent que l'on dépense mieux en mutualisant et coordonnant leurs efforts.

L'objectif d'une réduction des coûts par la mutualisation des moyens attendue de la PSDC et souhaitée par les pays de l'UE apparaît en contradiction avec la perspective d'efforts supplémentaires suggérés par le TUE en ce qui concerne la CSP. Cette apparente contradiction est, dans le contexte de crise financière et économique actuel, le premier argument avancé pour justifier de fortes réserves à l'égard de la CSP.

22. Une approche politique et pragmatique de la CSP permet de dépasser cette apparente contradiction.

L'esprit du Traité est la construction progressive d'une défense collective. L'observation des faits depuis Saint-Malo confirme et conforte le caractère inclusif que doit revêtir la CSP. C'est un impératif de crédibilité pour l'UE sur la scène internationale et de faisabilité. Au demeurant, d'autres impératifs, restrictifs lorsqu'ils seront liés notamment aux programmes de coopération en matière d'armement et d'équipements qui se doivent, dans le cadre de la CSP, d'être conduits dans un souci d'efficacité économique au sens européen et sans contrepartie de type retour géographique, imposent des coopérations à géométrie variable.

Les situations disparates des Etats de l'UE au regard de la défense rendent donc indispensable la mise en œuvre d'un encadrement souple permettant de conjuguer inclusivité et restrictivité. C'est ce que permet précisément la CSP au travers des dispositions inscrites dans le protocole n°10 qui y est consacré.

23. Le « développement » de la contribution nationale à l'effort de défense exigé des pays membres de la CSP doit s'entendre comme un accroissement de l'effort consenti en faveur de la PSDC.

Telle que décrite dans ce protocole, la CSP pose l'exigence pour chaque Etat d'un « développement » de sa contribution nationale à l'effort de défense⁶.

Il existe évidemment plusieurs interprétations possibles de cette exigence : s'agit-il pour chaque Etat d'accroître la part de son budget de défense par rapport à son PIB ou à son budget général ? Ou s'agit-il plutôt pour chacun d'entre eux dans le cadre de son budget de la défense actuellement constaté, d'accroître ou de garantir la part de la défense au profit de la PSDC-CSP, en s'engageant sur des objectifs précis ?

Si l'on veut bien envisager la question de façon ouverte et lucide, c'est cette dernière acception qui doit être retenue, conformément aux termes de l'alinéa a) de l'article 2 dudit protocole. On se rend compte que la mise en œuvre de la CSP en serait grandement facilitée.

⁶ Selon les termes de l'article 1 du protocole n°10.

Est-ce pour autant une CSP au rabais comme on pourrait l'objecter ? Non, il s'agit plutôt d'une CSP réaliste, qui comporte « un ticket d'entrée » à la portée des pays européens, porteuse d'une dynamique intrinsèque nourrie par les exigences opérationnelles en matière d'équipements, d'interopérabilité, de maintien en condition des matériels, etc...

L'intégration d'un Etat membre à la CSP ne suppose donc pas un effort budgétaire accru mais bien plutôt une contribution plus intense à la PSDC. Cette interprétation a pour effet d'écarter la définition de critères collectifs et impératifs au bénéfice de la notion d'effort national : le critère contractuel individualisé, consenti, accepté, contrôlé et répété dans la durée.

24. La CSP permet de concilier l'indispensable inclusivité que doit fonder la défense européenne et la nécessaire restrictivité qui s'attache aux programmes d'armement et aux coopérations industrielles.

La CSP est un mécanisme « bi-basique », reposant sur deux bases de coopérations « génération de forces » et « programmes d'armement », qui implique pour chaque Etat membre :

- a) L'adhésion obligatoire à la « base génération de forces » par la fourniture d'un ou plusieurs groupements tactiques et de leur environnement, la composante groupements tactiques pouvant être complétée par des moyens civils adaptés à la réalisation des missions de l'UE.

La mise à disposition de forces militaires par les Etats membres en vue d'une participation éventuelle à des actions collectives est a priori à la portée des Etats de l'Union, à l'exception peut-être des plus modestes. Beaucoup d'Etats y souscrivent déjà dans le cadre européen ou dans celui de l'OTAN (21 pays sur 27). Plusieurs composantes de cette dimension opérationnelle existent déjà (les groupements tactiques en particulier), mais il faudrait aller vers une intensification de leur utilisation, vers une meilleure coordination des groupements tactiques entre eux, vers une compatibilité sur les théâtres d'intervention de ces unités militaires avec les forces civiles par ailleurs déployées par l'UE.

- b) L'adhésion facultative « le cas échéant », mais recommandée, à la « base programmes d'armement », ce qui a pour effet d'écarter le spectre de coopérations industrielles obligatoires et non consenties.

La réalisation de programmes d'équipements concerne au premier chef les Etats de l'Union qui disposent d'industries de défense ou de laboratoires de recherche en état d'en assumer la charge. L'agence européenne de défense, désormais pourvue par le Traité de Lisbonne d'une réalité institutionnelle, doit être la cheville ouvrière de cette disposition du Traité, sans que pour autant cela interdise toute autre forme de coopération bi ou multilatérale en matière d'équipements militaires. Il va de soi que des pays de l'Union non pourvus d'industries de défense doivent avoir la possibilité de coopérer dans les programmes d'équipements notamment par leurs contributions financières. Mais aucun mécanisme contraignant de retour technologique ou industriel ne doit être imposé.

Cette approche « à la carte » permet donc de concilier :

- l'impératif d'inclusivité en permettant pratiquement à tout Etat de l'UE d'être candidat à la CSP en faisant l'apport, seul ou en coopération, d'un groupement tactique, alors même que la plupart des Etats membres en disposent déjà au titre des groupements tactiques de l'UE ou de l'OTAN ;
- la nécessaire restrictivité pour toutes les questions touchant aux programmes d'armement et aux coopérations industrielles qui s'y rapportent.

De facto, la CSP porte en germe une démarche de spécialisation à l'échelle européenne.

25. Ouverte à tous les Etats européens, qui s'engagent à en respecter le mode opératoire, la CSP n'est pas une structure d'« exclusion ».

- La CSP n'entre pas en concurrence avec l'OTAN, organisation à finalité exclusivement militaire, contrairement à la CSP qui vise à donner à l'UE les capacités de remplir l'ensemble des missions qu'elle s'est fixées en matière de sécurité et de défense (« missions de Petersberg »), ce qui recouvre un spectre de capacités beaucoup plus large que celui de l'OTAN en l'état actuel de son concept stratégique. A ce titre, l'aptitude aux missions humanitaires, mais aussi une composante civilo-militaire crédible car efficace, doivent être au centre des préoccupations de la CSP. Dans cette perspective, et dans le sens d'un renforcement de la complémentarité avec l'OTAN, l'Union européenne doit armer un quartier général civilo-militaire dont les bâtiments existent déjà, mais qu'il reste à doter de toutes les compétences pour conduire avec réactivité les opérations civilo-militaires de l'UE. L'interopérabilité des forces engagées au titre de la CSP doit être assurée, d'abord techniquement, ensuite de manière opérationnelle en recourant à des entraînements réguliers, éventuellement en recourant aux infrastructures d'entraînement de l'OTAN, en grande majorité sous-employées. La mise en œuvre de la CSP ne doit pas conduire à dupliquer des organes existant à l'OTAN.
- Elle n'exclut aucunement les coopérations bi ou multilatérales en matière de programmes d'armement, dans le cadre ou hors des institutions européennes.
- Elle n'empiète pas sur les politiques nationales en matière de défense, l'apport à un tel dispositif collectif n'impliquant en aucune façon une perte d'autonomie pour les Etats membres y participant.
- Elle n'interfère pas sur les questions d'exportation.
- Elle n'implique pas la participation obligatoire à des opérations conduites par l'UE, mais pour préserver la crédibilité des capacités opérationnelles de la CSP, il doit être bien entendu que le libre-arbitre des Etats s'affirme lors de l'adhésion à la base « génération de forces » par laquelle il procède à une affectation virtuelle de contingents à la CSP.
- La CSP ne concurrence ni n'élimine aucun des organismes existants au sein de l'UE. La CSP n'a pas vocation à décider ni à diriger des opérations. Elle s'inscrit dans une démarche capacitaire offrant à l'UE les moyens de sa politique.

26. L'appartenance à la CSP impliquerait pour chaque Etat de conclure un « engagement national CSP » qui ferait office de critère d'entrée puis ultérieurement de contrat d'objectif pour chaque étape de la CSP.

L'abandon de la notion de critère budgétaire au bénéfice de celle de « critère contractuel individualisé » implique l'existence d'un échelon mandaté pour examiner la recevabilité de la proposition faite par chaque Etat membre et pour contrôler la réalité de son engagement.

Le protocole n°10 confie à l'Agence européenne de défense (AED) la responsabilité de contrôler (annuellement) la réalité des engagements en matière de programmes d'équipements. L'AED voit ainsi sa légitimité institutionnelle confortée par ce rôle de « secrétaire permanent » de la « base programmes d'armement ».

De manière équivalente s'agissant de la « base génération de forces », il est évident que seul l'Etat-major de l'Union européenne (EMUE) est à même d'apprécier la qualité opérationnelle et l'employabilité des groupements tactiques mis à disposition par les Etats membres ainsi que leur environnement logistique.

27. La gouvernance de la CSP inclurait :

a) une phase initiale consistant à mettre en perspective : 1) les missions de Petersberg, 2) la revue des capacités existantes et 3) les lacunes capacitaires majeures, pour en déduire un premier stade de CSP et la nature de « l'engagement national CSP » de chaque Etat candidat ;

b) un mode de gouvernance par contrats d'objectifs successifs permettant de faire progresser le niveau des capacités de l'Union européenne au gré de l'évolution des « objectifs agréés » (par nature réévaluables) ;

c) un pilotage et un contrôle politiques de la mise en œuvre de la CSP par le Conseil des ministres de la CSP, s'appuyant sur les compétences politico-militaires et diplomatiques du COPS (Comité politique et de sécurité) et du CMUE, ainsi que sur les compétences techniques et opérationnelles respectives de l'AED et de EMUE.

La CSP est un itinéraire de progrès. Elle doit donc être conçue comme une succession d'étapes dont les Etats membres fixeront les amplitudes et le rythme en fonction des objectifs capacitaires qu'ils se fixent collectivement.

La première étape de lancement de la CSP présente un intérêt majeur car elle « enclenche » le mouvement. Il est indispensable qu'elle permette au plus grand nombre d'Etats d'adhérer à la CSP. Par la suite, les pays membres de la CSP traceront les perspectives de leur évolution.

C'est pourquoi le pragmatisme, le réalisme, commandent que l'on parte de la situation présente de chaque Etat, celui-ci s'engageant devant ses pairs par un contrat individualisé à atteindre, dans le délai considéré l'objectif qui aura été fixé d'un commun accord avec l'UE dans la démarche CSP.

La CSP est une dynamique de progrès fondée sur les principes suivants :

- inclusivité : la PSDC est et doit être une démarche collective ;
- efficacité de la dépense : les Etats doivent pouvoir dépenser mieux grâce à la mutualisation progressive de leur défense et, en réalité, contenir ainsi leurs dépenses ;
- restrictivité : les Etats décident librement de leurs coopérations en matière de programmes d'équipements.

La gouvernance de la CSP pourrait relever du Conseil des ministres de la défense de l'UE, format de Conseil dont la création est envisagée, présidé par le Haut représentant par ailleurs vice-président de la Commission européenne, et qui semble adapté à la prise de décision concernant le volet exécutif de la CSP. Ces décisions pourraient être préparées par le Comité militaire de l'UE (CMUE), sur la base des indications consolidées au niveau des deux secrétariats permanents des deux bases « génération de forces » et « programmes d'armement », l'EMUE et l'AED.

S'agissant des aspects ne relevant pas exclusivement du volet exécutif de la CSP (établissement des lois de programmation militaire, établissement des éléments des budgets nationaux et européens relatifs aux investissements publics attachés aux programmes d'équipements de sécurité et de défense, contrôle démocratique de la CSP, ...), il reste à établir un mode de gouvernance approprié qui associe notamment le Parlement européen et les parlements nationaux et qui permette de pallier les lacunes observées jusqu'ici à cet égard (non respect des engagements contractés, difficultés de financement des programmes réalisés en coopération, etc.).

La notion de « critère contractuel individualisé » est essentielle pour la mise en œuvre de la CSP. Cela revient à poser le principe que l'on ne subordonne pas l'accès à la CSP à la prise en compte d'un niveau de dépense budgétaire national imposé par les Etats membres de la CSP ou par les instances communautaires mais à celle d'un niveau d'effort national consenti au bénéfice de la PSDC et agréé collectivement au niveau de l'Union.

Il s'agit ici de contractualiser l'engagement de chaque Etat membre à satisfaire, pour ce qui lui revient, un objectif européen commun agréé collectivement à l'échelle de l'Union. Les gains attendus procéderont ici d'une meilleure mise en œuvre, par la voie de la contractualisation, des principes de subsidiarité et de proportionnalité dans les domaines objets de la CSP. Mieux encore, cette contractualisation peut être enrichie d'un volet mobilisant un mécanisme de financement européen susceptible d'apporter, le cas échéant, les ressources financières additionnelles permettant de garantir le respect par l'Etat bénéficiaire de son objectif contractualisé. Le recours à un principe d'additionnalité adapté au contexte particulier de la CSP garantirait alors le succès d'une telle contractualisation individualisée, par son double caractère incitatif et contraignant.

La mise en œuvre de la CSP requiert également l'établissement d'un environnement financier, économique, social et territorial préparé à la prise en compte des effets attendus des innovations, restructurations, consolidations, rationalisations objets de la CSP.

28. Perspectives de financement communautaire pour la CSP.

L'inclusivité consubstantielle à la CSP, même si celle-ci permet dans sa mise en œuvre une contribution « à la carte » contractualisée, présente l'avantage politique d'envisager d'irriguer certains programmes visant à doter l'UE des capacités nécessaires, par des financements communautaires (additionnels ou principaux). La contribution de l'Union européenne au financement des activités développées au titre de la CSP est une question fort complexe. Ce financement européen peut revêtir trois formes : budgétaire, non budgétaire et partenariat public-privé (voir annexe 3).

Rappelons que contrairement à des idées largement répandues tant dans les institutions européennes que dans les capitales, rien dans le TL n'interdit le concours de crédits provenant du budget général de l'Union au financement d'activités ou de programmes dédiés au développement d'équipements, de biens, de services ou de technologies pouvant être utilisés dans le domaine de la défense.

Néanmoins, par précaution politique, au moins dans une première étape, il est recommandé de limiter ce type de concours aux programmes et activités visant au développement des équipements, biens, services et technologies à double usage et/ou à usage dans le cadre civilo-militaire.

A cet égard, il convient de noter ici que le TL prévoit également l'établissement d'une politique européenne des capacités et de l'armement (PECA), sans qu'elle ne soit pour autant définie dans le corps du traité (et *a fortiori* sans faire l'objet d'un protocole additionnel qui lui donnerait plus de visibilité). L'article 42 paragraphe 3 du TUE évoque en effet la participation de l'Agence européenne de défense à la définition d'une telle politique (cf. encadré). Mais nulle déclinaison de cette nouvelle politique en but, en objectifs, en institutions impliquées dans sa définition et sa mise en œuvre. En particulier, le rapport entre la PECA et la CSP n'est pas explicité.

Article 42 paragraphe 3

Les États membres mettent à la disposition de l'Union, pour la mise en œuvre de la politique de sécurité et de défense commune, des capacités civiles et militaires pour contribuer aux objectifs définis par le Conseil. Les États membres qui constituent entre eux des forces multinationales peuvent aussi les mettre à la disposition de la politique de sécurité et de défense commune.

Les États membres s'engagent à améliorer progressivement leurs capacités militaires. L'Agence dans le domaine du développement des capacités de défense, de la recherche, des acquisitions et de l'armement (ci-après dénommée « Agence européenne de défense ») identifie les besoins opérationnels, promeut des mesures pour les satisfaire, contribue à identifier et, le cas échéant, mettre en œuvre toute mesure utile pour renforcer la base industrielle et technologique du secteur de la défense, participe à la définition d'une politique européenne des capacités et de l'armement, et assiste le Conseil dans l'évaluation de l'amélioration des capacités militaires.

Selon les termes actuels du traité, la PECA peut tout à fait être développée en dehors du champ de la PESC, dès lors qu'elle pourrait concerner des activités couvrant un spectre bien plus large que le strict périmètre de la PESC, cristallisant ainsi au sein de l'Union européenne un débat qui n'a pas réussi à émerger entre les acteurs traditionnels de la sphère diplomatique-militaire sur l'appréciation des risques et menaces globaux qui pèsent autant sur la capacité de l'Union à accomplir les missions qu'elle s'assigne en

matière de gestion de crises et de sécurité que sur sa capacité à consolider l'autonomie stratégique de sa base technologique et industrielle essentielle en regard de ses grands objectifs stratégiques, bien au-delà des seuls enjeux de défense. Cette approche globale conduite à l'échelle de l'Union pourrait notamment déboucher sur un « livre blanc européen », puis sur une « loi de programmation militaire européenne ».

L'instauration de la PECA pourrait intervenir notamment sur la base de l'article 352 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne⁷, si les institutions compétentes de l'Union en décidaient ainsi. L'Union et ses Etats membres disposeraient alors d'un cadre politique à la fois propice à la création de l'environnement financier, économique, social et territorial requis par la mise en œuvre de la CSP, et permettant d'assurer la pleine cohérence d'ensemble des initiatives programmatiques (lois de programmation, programmes européens, etc.) et contractuelles prises au titre de cette dernière et qui revêtent une dimension capacitaire ou une dimension « armement ». Nous l'avons vu : l'objectif de la CSP est bien de parvenir à des capacités militaires et civilo-militaires à isobudgets nationaux, chacun des Etats n'étant pas tenu d'accroître la part de son budget qu'il consacre à la défense. Une seconde voie de financement, à explorer en parallèle, consisterait à affecter des ressources communautaires (publiques et privées) à une politique – la PECA - identifiée comme devant également contribuer à renforcer les capacités civilo-militaires de l'Union européenne au sein de la CSP.

Cette nouvelle politique communautaire mobiliserait alors de nouveaux acteurs, notamment la Commission européenne. Celle-ci, devenant partie prenante du processus de développement des capacités militaires de l'Union européenne, se familiariserait ainsi petit à petit avec son nouveau champ d'intervention, sachant qu'elle participe déjà à des mécanismes pouvant permettre de lancer et de financer des programmes à finalité duale et/ou de sécurité (se référer à l'annexe 3 pour une approche macroscopique des mécanismes financiers envisageables).

Si la PECA était portée sur les fonds baptismaux, elle aurait naturellement une communauté de destin avec la CSP, la définition de la PECA entrant en résonance avec la poursuite des objectifs et l'organisation des actions de la CSP, l'AED intervenant explicitement dans le TL dans les deux processus de développement global des capacités et de l'armement de l'Union européenne : la CSP et la PECA. En amont du processus, elle participerait, aux côtés d'autres acteurs qui restent à identifier, à la définition et à la mise en œuvre opérationnelle de la PECA, et en aval, elle est également l'organe européen chargé de contrôler le bon accord entre les engagements annoncés et les engagements effectifs des Etats membres de la CSP.

⁷ Rappelons que ce type d'imprécision ou de vide juridique concernant des dispositions évoquées par le TUE ne constitue pas un obstacle majeur dans la mesure où le cadre général de ces dispositions a été posé. Dans ce cas en effet, le TUE a prévu dans ce qu'il est convenu d'appeler la clause de flexibilité (article 352 TFUE) que le Conseil européen puisse statuer sur les ajustements ou précisions nécessaires pour répondre aux objectifs du Traité. Mais cette clause de flexibilité ne s'applique pas au cadre de la PESC.

III – LA VALEUR AJOUTEE DE LA CSP

31. La CSP offre tout d'abord une valeur ajoutée politique considérable par rapport à l'existant institutionnel, car l'UE aura, à travers cette nouvelle organisation, la possibilité de présenter au monde une image renouvelée de cohésion, de cohérence, de crédibilité et d'efficacité en matière d'organisation de sa PESC.

Le rythme de l'approfondissement de l'intégration politique européenne en matière de défense autant que celui des réformes requises au niveau national dans ce domaine n'ont pas permis d'obtenir les résultats escomptés tant en termes d'opérationnalité effective de la PESD/PSDC que d'économies d'échelle (notamment sur le plan budgétaire) et de consolidation de la base technologique et industrielle européenne essentielle à l'opérationnalité de la PSDC et à l'autonomie stratégique de l'Union en matière de défense.

Dès lors, cet instrument structurant (la CSP constitue *de facto* un cadre de convergence sur les registres politique, stratégique, budgétaire et structurel), de portée contraignante autant pour l'Union que pour les Etats participants à la CSP sur une base volontaire, est apparu aux rédacteurs et signataires des Traités comme étant le seul susceptible d'intensifier en même temps que de redynamiser les processus d'intégration, de convergences et de réformes dans un domaine aussi exigeant que celui de la défense.

Par ailleurs, si les Etats membres participants à la CSP décidaient de constituer un groupe d'Etats membres au sens de l'article 44 aux fins de se voir confier la réalisation d'une mission au titre de l'UE, alors la CSP remplirait de fait une fonction opérationnelle.

L'expérience de la coopération structurée permanente de l'Union économique et monétaire - qui ne porte pas son nom - a suffi pour convaincre l'ensemble des Chefs d'Etat et de gouvernement de recourir à ce type d'instrument macro-structurel pour permettre à leurs Etats comme à l'Union de progresser dans leurs réformes à un rythme plus conforme aux exigences stratégiques et budgétaires.

La création de l'Agence européenne de défense, et son inscription dans le traité, a laissé espérer l'émergence d'une dynamique véritablement propice au développement du volet instrumental du pilier politique de l'Union.

Malheureusement, la propension des Etats membres à ne pas tenir leurs engagements contractés soit en dehors de l'Union (comme par exemple dans le cadre multilatéral attaché à la Lettre d'intention destiné à établir les conditions d'un accompagnement public fort des restructurations dans le domaine de l'armement) ou dans le cadre de l'Union (que ce soit vis-à-vis du Pacte de stabilité et de croissance, de la Stratégie de Lisbonne, ou, s'agissant de la PESD/PSDC, du Mécanisme de développement des capacités), ne lui a pas permis d'atteindre en l'état l'ensemble des objectifs qui lui avaient été assignés, participant ainsi à décrédibiliser un peu plus les engagements à coopérer que les Etats prennent ici ou là, fut-ce sous une forme juridiquement contraignante.

La CSP échappera-t-elle à cette fatalité ?

La question de l'inclusivité (la CSP doit-elle faire une place à tous les Etats de l'Union ou à une partie seulement ?) continue à susciter des réticences, même si nous avons pu

constater que l'idée d'associer l'ensemble des 27 Etats membres à la CSP recueille un accord quasi-général.

Quelle serait en effet, sur la scène internationale, la crédibilité politique d'une Europe s'en remettant pour la défense de ses intérêts vitaux à quelques-uns de ses Etats membres ? Qui déciderait en cas d'intervention extérieure, les vingt-sept ou bien les quelques Etats membres de la CSP ?

A contrario, peut-on raisonnablement prétendre qu'il soit possible de concevoir et de réaliser des programmes industriels d'armement ou d'équipements de sécurité à vingt-sept pays ? Les exemples ne manquent pas pour illustrer l'inanité d'une telle proposition.

La CSP doit donc permettre de gérer de telles contradictions, ce qui implique qu'elle s'organise autour de mécanismes souples et extrêmement adaptables. Fort heureusement le texte du Protocole n°10 annexé au Traité de Lisbonne, qui explicite la nature des engagements pris par les Etats participants à la CSP, comporte la souplesse suffisante pour permettre de répondre aux incontestables difficultés d'application.

32. La CSP constitue un facteur de consolidation pour le Service européen pour l'action extérieure (SEAE).

Par le rôle de secrétariat permanent que devront assurer pour le compte de la CSP, en liaison étroite avec le COPS et le CMUE, deux organes impliqués dans la PESC, l'EMUE et l'AED, le lancement de la CSP servira d'aiguillon à la mise en place d'un SEAE efficace, y compris sur le registre de la PSDC.

33. La CSP est un atout pour le CMUE et l'EMUE qui pourront s'appuyer sur des capacités identifiées à la valeur opérationnelle contrôlée.

34. La CSP est un atout autant pour l'AED que pour la BITD européenne car l'adhésion des Etats à une démarche militaire commune ne peut que les encourager à se doter ensuite d'armements, d'équipements et de technologies conçus par les Européens.

La CSP doit contribuer à l'émergence « du marché à l'échelle européenne », évoqué par la Commission européenne dans sa communication 2007 intitulée « Stratégie pour une industrie européenne de défense plus forte et plus compétitive ».

35. La CSP est un cadre pour clarifier la règle du jeu en matière de coopération industrielle sur les programmes d'équipements.

Les Etats sont libres de coopérer au mieux de leurs possibilités pour atteindre les objectifs qu'ils se fixent collectivement. Ils sont cependant encouragés à mutualiser leurs efforts en participant aux principaux programmes d'armement. La CSP ne remet pas en cause l'article 346 du Traité sur le fonctionnement de l'UE (ancien article 296 du Traité instituant la Communauté européenne). La CSP, en rapport avec l'AED, doit contribuer à réguler les exigences de compensation sur le marché intérieur dénoncées par la Commission européenne.

36. La CSP comporte une dimension civilo-militaire affirmée conformément aux orientations déjà imprimées par l'UE à son action extérieure.

La dimension civilo-militaire est inhérente aux missions de Petersberg. C'est une spécificité qui distingue la PSDC de l'OTAN. La CSP doit conforter cette dimension en privilégiant le développement des capacités nécessaires à des interventions rapides, ciblées, coordonnées, modulables.

37. La CSP constitue un cadre propice à la mobilisation de ressources communautaires de nature publique et privée.

Le rôle de la CSP dans le développement des capacités de l'Union en matière d'action extérieure peut permettre d'espérer, dans un certain nombre de secteurs, la mobilisation de ressources communautaires de nature publique (budget général de l'UE) et privée (Banque européenne d'investissement (BEI), etc.). Le secteur humanitaire et civilo-militaire nécessite des moyens de communication, de transport aérien ou d'hélicoptère, de logistique de théâtre, qui font aujourd'hui défaut. Ne peut-on imaginer que le budget communautaire participe à la réalisation des équipements indispensables à l'efficacité de l'action décidée par l'UE elle-même ? De la même façon, le « plan de développement des capacités » élaboré conjointement par l'EMUE et l'AED a mis en évidence des lacunes capacitaires dans des secteurs où la dualité n'est pas contestable : communication, surveillance d'espaces maritimes, transport logistique, moyens sanitaires, etc. La dualité des équipements pourrait également faciliter l'intervention de ressources publiques communautaires. Une telle perspective n'a évidemment de sens que si la CSP présente un caractère aussi largement inclusif que possible.

38. Quelques propositions pour rendre la CSP plus attractive pour les Etats membres.

Concluons ce tour d'horizon de ce qui constitue la valeur ajoutée de la CSP par rapport aux dispositifs déjà en place par le constat simple que la CSP doit présenter aux Etats de l'Union européenne une incontestable attractivité pour que la dynamique dont elle est par nature porteuse se mette en marche.

Outre l'intérêt évident qu'elle présente pour l'Union européenne d'afficher « une présence » sur la scène internationale, la CSP doit se situer dans un rapport « gagnant-gagnant » avec les Etats de l'Union européenne et notamment ceux qui disposent encore aujourd'hui d'une défense crédible.

Quelles propositions qui présentent un fort caractère incitatif pour les Etats membres peut-on formuler ?

- a) La mise en commun, chaque fois que c'est possible, des processus de maintien en condition opérationnelle des équipements.
- b) La mise en réseau des structures de formation des personnels des forces armées.
- c) L'intégration plus poussée de certaines missions de contrôle de zone et de surveillance.
- d) Une contribution du budget communautaire au financement de certaines actions civilo-militaires auxquelles seraient appelés à participer les Etats membres de la CSP.

- e) La contribution du budget européen à la réalisation, à la normalisation et à la certification d'équipements dédiés à des missions de sécurité mis en œuvre dans le cadre de la CSP.
- f) La prise en charge par le budget européen d'équipements spécifiquement dédiés aux missions civilo-militaires (hélicoptères, équipements de santé projetables, matériels de secours aux populations, etc...) et qui pourraient également servir à la force d'intervention civile dont la mise en place est préconisée par le rapport Barnier.
- g) La définition et la réalisation, via l'AED, de programmes communs d'équipement des forces.
- h) Le recours à des mécanismes innovants de financement déjà expérimentés dans d'autres secteurs stratégiques (spatial notamment).

IV- CONCLUSION OPERATIONNELLE

Le Traité de Lisbonne, ratifié par les 27 Etats membres de l'UE, doit désormais entrer en vigueur en mettant en œuvre les dispositions prévues. Les cadres juridiques existent, les cadres de définition aussi, les organes participant à ou accompagnant la mise en œuvre fonctionnent déjà, le contexte économique de plus en plus tendu est un levier incitant à la rationalisation des efforts de dépense sous la contrainte. Tout est donc affaire de volonté politique.

Mais cette mise en œuvre ne peut pas être un échec. Elle doit passer par une phase intermédiaire de montée en puissance pour permettre d'une part aux Etats européens de s'approprier le dispositif, de mettre au point les procédures de gouvernance de la CSP, et d'autre part de préciser la nature du rapport entre CSP et OTAN, étant rappelé que le Traité de Lisbonne pose le principe fondamental de compatibilité entre les deux entités.

Dans cette optique, un phasage intégrant un sas de réflexion et de définition en préalable au lancement effectif de la CSP nous apparaît nécessaire. Pour une efficacité optimale, nous préconisons que chacun des 27 Etats membres désigne un « Monsieur CSP » en charge :

- dans un premier temps qui peut et doit être immédiat, de manière à entrer en phase d'une part avec les réflexions en cours au sein de l'OTAN et d'autre part avec les ajustements en matière de défense auxquels les Etats membres (et en particulier ceux qui y consacrent une part significative de leur budget) vont être contraints de procéder dans les prochains mois sous la pression de leurs agendas politique et financier, de cerner avec ses interlocuteurs les contours du contrat que l'Etat membre qu'il représente s'engage à respecter dans le cadre de la CSP,
- dans un deuxième temps découlant en toute logique du précédent, de préparer la déclaration commune des Etats membres scellant leur participation à la CSP et contractualisant ainsi leur engagement devant leurs pairs, au niveau des ministres de la défense de l'UE,
- dans un troisième temps, une fois la CSP lancée et pour accompagner la structuration de son fonctionnement permanent dont le suivi pourrait à terme être confié au Comité militaire de l'UE (CMUE), de veiller à la meilleure coordination possible entre les acteurs nationaux et européens, y compris en ce que concerne le dégagement de nouveaux financements communautaires, si possible dès la phase d'élaboration du prochain cadre budgétaire pluriannuel 2014-2020, pour que la coopération structurée permanente devienne, dans la durée, un creuset pour la coopération européenne dans les domaines d'importance stratégique et un succès politique pour les Etats membres.

**Position Paper by Belgium, Hungary and Poland on
Permanent Structured Cooperation**

*To build a secure Europe in a better world, we must do more to shape events. And we must do it now.*⁸

Europe has the will and potential to increase its substantial contribution to a more secure world. The Lisbon Treaty now provides the European Union with instruments to further reinforce its Common Security and Defence Policy (CSDP). In particular the instrument of Permanent Structured Cooperation (PESCO) can bring about a new dynamic among Member States that want to cooperate militarily within the framework of the Union in order to improve the European defence capabilities with a view to carrying out the most demanding missions.

In the current economic and budgetary context ever fewer nations will still be capable to develop such capabilities individually. The synergies that can be attained through PESCO, should ultimately lead to a more efficient spending of the available defence budgets. A better cooperation should also eliminate the current duplications and identified shortfalls with regard to defence capabilities. Besides the advantages in terms of capabilities PESCO also offers perspectives in the operational domain; currently only 4% of the Union's available armed forces are actually deployed. Finally, the mechanism can contribute to a better cooperation with regard to the development of defence capabilities.

In consequence, we believe PESCO to be an instrument that could offer a considerable added-value both at European and at national level.

A Methodological Approach

The Permanent Structured Cooperation can initiate a process to actually remedy the identified shortfalls.

However, its implementation requires a cautious and pragmatic approach, since both a political and a technical agreement need to be reached. In this respect, it is essential that the discussion does not get bogged down early on in a technical debate, but that first of all space is created for a political rapprochement.

Therefore, first of all a clear standpoint needs to be taken on the existing dualities regarding vision and objectives of PESCO. Subsequently, it is important to establish the general principles the commitments should comply with. Finally, further thought should be given to the specific role of the European Defence Agency (EDA).

First Step, dealing with existing dualities

⁸ Report on the Implementation of the European Security Strategy, Brussels, 11 December 2008.

Inclusive versus Exclusive

In accordance with the provisions of Article 1 of the Protocol, i.e. that the cooperation shall be open to any Member State which is prepared to undertake the commitments specified, it is in the EU's best interest to involve as many interested Member States as possible in this institutionalised defence cooperation. PESCO should not be limited to a core group of a small number of countries. PESCO should, from a BE-HU-PL perspective, rather be inclusive. A two-speed European defence needs to be avoided.

Moreover, the work performed within the framework of PESCO has to remain transparent to all EU Member States.

Capabilities versus Capabilities / Armament / Operational Aspect

It is advisable to include the various stages in the capability development process (from R&T up to operational deployment) in a structured cooperation. It is in the best interest of both the Union and its Member States to make the European cooperation regarding armament as well as the operational cooperation structured and permanent in character.

Military versus Civil-Military Approach

In accordance with the provisions of the Protocol, which explicitly refer to a defence or military approach, we are in favour of an initial military realisation of PESCO. It is for the time being premature to consider a complete integration of the civilian and military aspects, though this possibility should not be excluded.

Fixed versus Flexible Configuration

As the name as well as the legal interpretation clearly state, PESCO is unique and permanent. In other words, there is only one PESCO.

Moreover, the cooperation needs to be lasting, and is not some form of occasional cooperation with a flexible geometry. This does not mean that Member States cannot still set up cooperation outside of the institutional framework of the EU in the domains that are not part of the Union's exclusive competences. With regard to defence there are numerous, mainly operational, examples of successful cooperation. Institutionalising these existing forms of cooperation by incorporating them into the PESCO does not offer any additional advantages. PESCO should rather be considered as an overarching and strategic framework to give structure to the thematic forms of cooperation in different domains.

Process versus Current Situation

PESCO should, from a Top-Down approach, aim at improving the required defence capabilities – including armament and R&T – that are needed for conducting the most demanding operations. In other words, the structured cooperation should be considered as a process ultimately leading to convergence. Therefore, PESCO is not intended to reflect the current defence efforts of the different Member States, but it should incite the Member States to reach specific objectives within an agreed time frame.

Second Step, define principles the criteria should comply with

Criteria emphasize multinational cooperation and standardization

Cooperation among Member States occupies a central position in the Protocol. The basic principle is indeed that identified shortfalls, both in terms of capabilities and operations, can only be remedied through a multinational approach. In this context, the importance of standardization should not be lost sight of: it is an absolute prerequisite for an efficient cooperation. Criteria should also take into account to what extent Member States are willing to make means available for missions, headquarters and units for the benefit of the EU and to participate in multinational projects proposed by the EDA.

Criteria are consistent with NATO commitments

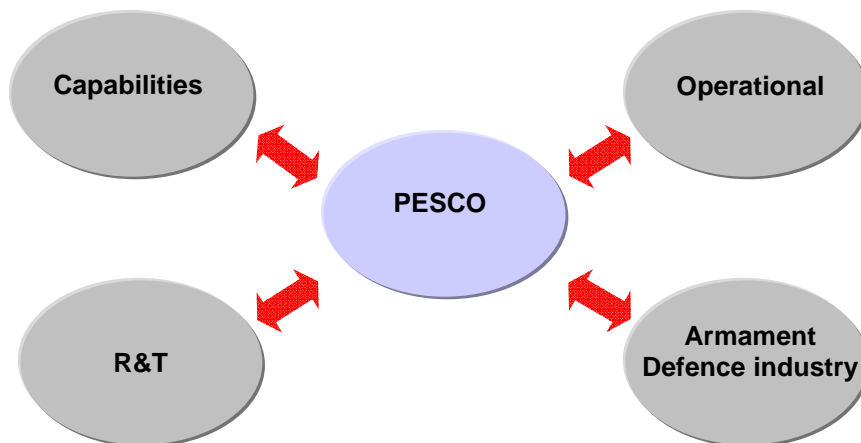
Many EU Member States have made commitments to NATO. From a BE, HU and PL viewpoint, it is therefore of the highest importance that proposed criteria should be consistent with these commitments.

Criteria are output-oriented (being capable of)

Since PESCO pursues enhanced defence capabilities, the criteria should not only stress input – for instance what Member States dedicate to defence – but should also measure the output expected, expressed in acquired capabilities or executable tasks. Criteria should however be measurable and should take into account the balance between ambitious criteria and inclusive cooperation.

Compromise between ambitious criteria and inclusive cooperation

We are convinced that as many Member States as possible should accede to the mechanism. Accession should, on the other hand, be a challenge. The objective pursued consists indeed in bringing European defence to a higher level. Also, criteria that are not sufficiently ambitious would appear to contradict the proposed PESCO ambition level and the purpose of Article 42 and of the Protocol. From both approaches it appears that structured cooperation can be proposed as a unique concept with several pillars. To BE, HU and PL, PESCO is indeed unique. In other words, there is only one Permanent Structured Cooperation. The concept can however be subdivided into several domains. This approach offers the best prospect for a differentiated defence output and prevents PESCO from only concentrating on capabilities.



It is further important that objectives that result from negotiations among the various willing Member States are defined per domain. These objectives should indeed encourage hesitant Member States to participate and convince them of the PESCO's added value, i.e. increase in scale, cost efficiency, operational efficiency, spin-off effect

for industry and others. Member States that want to participate, commit themselves to meet the objectives that have been defined and that are converted into specific criteria. Actual participation (e.g. the number of criteria that have to be complied with for different domains) is subject to further elaboration and subsequent decision.

With respect to capabilities, that undoubtedly occupy a fundamental position within the concept, a clear connection with the Capability Development Plan (CDP) should be looked for from our viewpoint. This plan, proposed by the EDA Steering Board and endorsed by the participating Member States, is indeed an outstanding instrument for the development of European defence capabilities in the years to come. The scheduled update of this plan in 2010 is an opportunity to better harmonize CDP and PESCO.

Criteria fulfilled by an agreed deadline

From the current economic viewpoint and taking into account the fragmented defence efforts, Member States cannot be expected to comply with too strict criteria at the start of the PESCO. It goes without saying that such an approach is counterproductive in the long run. BE, HU and PL therefore plead for making criteria for accession develop according to time, i.e. systematically increase the target figures. PESCO should encourage Member States to systematically increase their current level of ambition.

Third Step, EDA's role needs reflection

Article 3 of the Protocol defines a specific but restricted role for EDA as far as PESCO is concerned: the yearly assessment of participating Member States' contributions with regard to capabilities, in particular contributions made in accordance with the criteria to be established. The EDA shall report to the Council but this action is not binding. For the time being, the exact role of the Agency with respect to PESCO is still unclear and will undoubtedly be influenced by the Council's implementation act and the specific roles of the EUMC and the EDA.

BE, HU and PL consider the Agency as a facilitator, that urges the Member States to cooperate and to participate in joint programmes. In other words, from this viewpoint PESCO will consequently confirm and reinforce EDA's existing role.

Conclusion

Permanent Structured Cooperation provides the framework that can help EU Member States to better cooperate to further develop a credible security and defence policy.

In this respect, a political agreement should first be reached on the added value, the basic starting points and objectives of this framework. In this way, we could pave the way for their technical completion, such as the proper definition of the criteria.

PESCO shall lead to concrete progress in terms of development and deployability of capabilities. This will undoubtedly require far-reaching efforts, the political responsibility of which rests with the Member States. It is in our interest to involve all Member States wanting to do so in this process.

Assemblée européenne de sécurité et de défense

Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale

58ème Session Plénière - Communiqué de presse n° 29/2010

L'UE doit instaurer une coopération structurée permanente « à la carte » en matière de défense

Paris, le 16 juin 2010 - L'Union européenne (UE) doit opter pour une formule légère et à la carte à l'intention des pays qui souhaitent participer à une coopération structurée permanente en matière de sécurité et de défense, a déclaré l'Assemblée mercredi.

Présentant un rapport intitulé « La coopération structurée permanente selon le Traité de Lisbonne – Réponse au rapport annuel du Conseil », Lord DUNDEE (Royaume-Uni, Groupe fédéré) a rappelé que selon l'objectif global adopté en 2003, l'UE devait être capable de projeter une force de 50 000 à 60 000 hommes en moins de deux mois, autonomes pour un an, mais cet objectif n'a jamais été atteint en raison du manque de moyens et de la lenteur du processus décisionnel, particulièrement lourd.

Plus récemment, le Traité de Lisbonne a institué une coopération structurée permanente (CSP), mais les dispositions de l'article 2 du protocole y afférent sont trop vagues et pour la plupart trop subjectives pour être utilisables pour la définition de critères de participation quantifiables, a dit Lord DUNDEE.

Le rapporteur a indiqué que les Etats membres ont deux préoccupations essentielles en ce qui concerne les formes possibles de coopération en matière de défense : d'une part, l'adéquation à leurs besoins nationaux de la production d'armements en coopération ; d'autre part, les écarts de taille et de puissance entre les différents Etats. Si l'on cherche à éviter de creuser un fossé entre deux catégories d'Etats membres, on fera en sorte que tous puissent y participer. Mais cela implique de définir des critères si peu exigeants que l'utilité de la CSP pourrait alors être mise en doute.

Le rapport présenté à l'Assemblée préconise une approche à la carte, offrant la possibilité pour les Etats membres volontaires d'instaurer des coopérations soit dans le domaine opérationnel, sous la présidence du Directeur général de l'Etat major de l'UE, soit dans le domaine des capacités et des équipements, sous la présidence du Directeur de l'Agence européenne de défense (AED). Le rapport préconise également d'assurer toute la flexibilité nécessaire, en encourageant l'établissement de coopérations renforcées au cas par cas, en fonction des projets et des participants.

Cependant, cette solution dans le domaine des équipements ne peut fonctionner que si un système efficace, transparent et doté des ressources financières appropriées est mis sur pied, sous la responsabilité de l'AED, pour gérer la coopération et permettre ainsi à l'Europe de rattraper ses retards, a précisé le rapporteur.

ANNEXE 3

LES OUTILS FINANCIERS ENVISAGEABLES

La coopération structurée permanente (la CSP) et peut-être aussi la politique européenne des capacités et de l'armement (PECA) lorsqu'elle sera définie, doivent fonctionner comme des vecteurs politiques incitant, par l'orchestration d'autres instances déjà bien rôdées, à rationaliser les efforts de défense, et en particulier les dépenses de défense. Ces vecteurs rempliront leur rôle incitatif d'autant plus efficacement que les Etats membres y trouveront un intérêt financier, sans doute indispensable pour que les Etats renforcent leur engagement dans l'objectif premier de la CSP : donner à l'Union européenne les moyens militaires de ses objectifs diplomatiques.

De nouvelles ressources financières à vocation incitative peuvent être drainées par deux canaux différents.

1. La première piste pour dégager de nouvelles ressources est celle du budget communautaire.

De manière schématique, trois sources de financement contribuent au budget communautaire : 1) la quote-part des Etats membres calculée au prorata leur PIB 2) le pourcentage sur la TVA prélevée par chacun des Etats membres et 3) les taxes prélevées par l'Union européenne à ses frontières.

Cette dernière source de financement est la seule qui soit véritablement européenne. Elle présente de surcroît l'avantage pour les citoyens européens d'être alimentée par le reste du monde. Ce financement à coût économique nul conduira cependant à des débats politiques lorsqu'il s'agira d'arbitrer entre les diverses affectations possibles des fonds levés. Rappelons que ce qui a été appelé « la taxe carbone » a aussi été présentée par le Président de la République comme ayant vocation à devenir une taxe aux frontières de l'Union européenne.

Pour donner aux 27 Etats membres les mêmes clés d'appréciation de la pertinence de cette affectation financière au développement des capacités militaires de l'Union, la PECA, comme politique communautaire élaborée par les 27, serait le cadre idéal.

Notons également qu'il semble d'ores et déjà acquis que le prochain programme cadre de recherche et développement technologique (le 8^{ème} PCRDT) comportera un volet défense. L'idée fait donc son chemin, au Parlement européen mais aussi à la Commission européenne, que des ressources communautaires puissent irriguer des mécanismes visant à doter l'Union de capacités militaires. Le Parlement européen dispose également d'une capacité d'initiative accrue en pouvant lancer des actions préliminaires, activant à cette occasion une nouvelle ligne budgétaire communautaire, et envisage d'associer désormais les 27 parlements nationaux au suivi des questions budgétaires, ce qui aura pour effet de médiatiser ces questions, et donc d'y sensibiliser l'opinion publique.

Rappelons enfin que le budget de l'Union européenne est défini dans un cadre financier pluriannuel. Le cadre actuel arrivant à échéance fin 2013, il convient d'achever la définition des affectations possibles de fonds communautaires dans le domaine de la

défense, dans un cadre politique qui peut être la PECA, de manière à ce que la phase de mise en œuvre budgétée puisse être prise en compte dans le cadre pluriannuel suivant 2014-2020. Faute de quoi l'Union européenne perdra une décennie.

2. Le second canal de financements à développer pour donner à la mise en œuvre de la PECA une crédibilité financière accrue est le recours à des mécanismes impliquant d'autres acteurs que la Commission, qu'il s'agisse d'institutions communautaires ou de partenaires privés.

L'idée générale de ce mode de financement est de minimiser l'apport communautaire venant de la Commission européenne. La Banque européenne d'investissement (BEI), institution des Etats membres qui peut emprunter sur les marchés financiers pour financer des projets au sein de l'Union européenne, pourrait être sollicitée pour accompagner des projets dotant l'Union des capacités militaires requises. Rappelons également que la Commission européenne a créé avec la BEI le mécanisme de financement du partage des risques (MFPR), grâce à l'appui duquel l'Union européenne lancera en 2012 un satellite innovant. Le MFPR facilite l'accès des entreprises privées ou des organismes publics au financement de la recherche, du développement et de l'innovation. Il pourrait être utilement activé pour la mise en place des outils technologiques innovants nécessaires à la préparation des guerres du futur, et en particulier la cyberguerre.

L'effort de rationalisation, s'il était orchestré au sein d'une politique communautaire qui pourrait être la PECA, gagnant ainsi en lisibilité tout en minimisant les risques, pourrait aussi être financé par des partenariats public-privé (PPP) à l'échelle européenne, donnant ainsi une grande ampleur à des pratiques déjà utilisées dans certains Etats membres, pas seulement dans le domaine de la défense.

REMERCIEMENTS

Le rapporteur exprime sa profonde gratitude à toutes les personnes qui lui ont fait l'amabilité de lui consacrer une partie de leur temps pour échanger sur la coopération structurée permanente, et nommément, par ordre chronologique des entretiens :

- M. Patrick Maisonnave

Directeur des affaires stratégiques, de sécurité et de désarmement

Ministère des affaires étrangères

- Amiral Edouard Guillaud

Chef d'état-major des armées

Ministère de la défense

- M. Jacques Audibert

Directeur général des affaires politiques

Ministère des affaires étrangères

- M. Jean-Michel Casa

Directeur de l'Union européenne

Ministère des affaires étrangères

- M. François Richier

Conseiller sécurité défense

Présidence de la République

- M. Michel Miraillet

Directeur délégué aux affaires stratégiques

Ministère de la défense

- M. Arnaud Danjean

Président français de la Commission défense et sécurité

Parlement européen

- M. Michael Gahler

Député allemand

Parlement européen

- Mme Maria Elena Koppa

Députée grecque

Parlement européen

- M. Christian Ehler

Député allemand

Parlement européen

- M. Roberto Gualtieri

Député italien

Parlement européen

- M. Michel Barnier
Commissaire au marché intérieur & services
Commission européenne
- M. Philippe Bertoux
Conseiller du Ministre des affaires étrangères (affaires stratégiques)
Ministère des affaires étrangères
- Général Stéphane Abrial
Supreme Allied Commander Transformation
OTAN
- Général Henri Bentégeat
Ancien directeur de l'état-major de l'Union européenne
- M. Karl von Wogau
Secrétaire général de la "European Security Foundation"
Ancien président (allemand) de la Commission défense et sécurité du Parlement européen
- M. Jean-Louis Falconi
Ambassadeur de France
Représentation française près l'Union européenne
- M. Patrice Bergamini
Conseiller spécial auprès du Mme le Haut représentant Catherine Ashton
Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne
- Mme Claude-France Arnoult
Directrice générale
Direction de la planification et de la gestion de crises
- M. Bruno Malacarne
Chef d'unité pour la recherche et le développement en matière de sécurité
Direction générale entreprise & industrie
Commission européenne
- M. Bert Versmessen
Conseiller/adjoint de l'ambassadeur
Ambassade de Belgique auprès du comité politique et de sécurité (COPS)
- Colonel Johan Andries
Présidence belge du Conseil de l'Union européenne
- M. Alexander Weis
Directeur exécutif
Agence européenne de défense
- M. Pierre Sellal
Secrétaire général
Ministère des affaires étrangères

- M. Alain Lamassoure
Président français de la commission des budgets
Parlement européen