

N° 44

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 novembre 1999

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le Gouvernement de la République italienne, le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, portant création de l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR) (ensemble quatre annexes),

Par M. Jean-Guy BRANGER,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, président ; Serge Vinçon, Guy Penne, André Dulait, Charles-Henri de Cossé-Brissac, André Boyer, Mme Danielle Bidard-Reydet, vice-présidents ; MM. Michel Caldaguès, Daniel Goulet, Bertrand Delanoë, Pierre Biarnès, secrétaires ; Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, Jean-Luc Bécart, Daniel Bernardet, Didier Borotra, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Robert Calmejane, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Marcel Debarge, Robert Del Picchia, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Hubert Falco, Jean Faure, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Emmanuel Hamel, Roger Husson, Christian de La Malène, Philippe Madrelle, René Marquès, Paul Masson, Serge Mathieu, Pierre Mauroy, Jean-Luc Mélenchon, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. René Monory, Aymeri de Montesquiou, Paul d'Ornano, Charles Pasqua, Michel Pelchat, Alain Peyrefitte, Xavier Pintat, Bernard Plasait, Jean-Marie Poirier, Jean Puech, Yves Rispat, Gérard Roujas, André Rouvière.

Voir le numéro :

Sénat : 487 (1998-1999).

Traités et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. L'OCCAR : UN PAS IMPORTANT DANS L'ÉDIFICATION D'UNE EUROPE DE L'ARMEMENT	7
A. POURQUOI UNE COOPÉRATION DES ETATS EUROPÉENS EN MATIÈRE D'ARMEMENT ?	7
1. <i>Les impératifs financiers</i>	7
2. <i>Les justifications militaires</i>	8
3. <i>Les facteurs industriels</i>	8
4. <i>Les raisons politiques</i>	9
B. L'EUROPE DE L'ARMEMENT : DES RÉALISATIONS TRÈS MODESTES POUR UN PROJET AMBITIEUX	10
1. <i>Le Groupe armement de l'Europe occidentale (GAEO)</i>	10
2. <i>L'organisation de l'armement de l'Europe occidentale (OAE0)</i>	12
3. <i>L'objectif de création d'une Agence européenne de l'armement</i>	13
C. LA CRÉATION DE L'OCCAR : L'ÉMERGENCE D'UNE « COOPÉRATION RENFORCÉE » ENTRE LES QUATRE PRINCIPAUX PRODUCTEURS EUROPÉENS D'ARMEMENT	14
1. <i>La création de l'OCCAR et ses objectifs</i>	14
2. <i>Un long cheminement vers la personnalité juridique</i>	15
II. L'OCCAR : UNE NOUVELLE APPROCHE DE LA COOPÉRATION EUROPÉENNE EN MATIÈRE D'ARMEMENT	17
A. LES MOYENS D'UNE EFFICACITÉ ACCRUE POUR LES PROGRAMMES D'ARMEMENT EN COOPÉRATION	17
1. <i>Les principes de fonctionnement de l'OCCAR : une volonté de remédier aux dérives de la coopération en matière d'armement</i>	18
2. <i>La personnalité juridique, élément essentiel du statut de l'OCCAR</i>	20
B. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DE L'OCCAR	20
1. <i>Les structures de l'OCCAR</i>	21
2. <i>Les procédures de décision</i>	22
3. <i>L'organisation financière</i>	22
4. <i>Le contrôle des programmes confiés à l'OCCAR</i>	23
C. LA MISE EN PLACE ET LES PERSPECTIVES DE L'OCCAR	24
1. <i>La « montée en puissance » de l'OCCAR</i>	25
2. <i>Les effectifs de l'OCCAR</i>	26
3. <i>Les perspectives d'élargissement de l'OCCAR</i>	27
CONCLUSION	29
EXAMEN EN COMMISSION	31
PROJET DE LOI	32

ANNEXE I - LES PROGRAMMES D'ARMEMENT INTÉGRÉS À L'OCCAR.....	33
ANNEXE II - PROGRAMMES D'ARMEMENT DONT L'INTÉGRATION À L'OCCAR EST ENVISAGEABLE	36
ANNEXE III - ETUDE D'IMPACT.....	39

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi a pour objet d'autoriser l'approbation de la convention signée le 9 septembre 1998 à Farnborough entre la France, l'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni et portant création de l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR).

La convention a pour objet de donner à l'OCCAR, régie par un arrangement administratif depuis sa naissance le 12 novembre 1996, une personnalité juridique et de véritables moyens d'accomplir la mission que lui ont assigné les quatre pays fondateurs : améliorer l'efficacité de la conduite des programmes d'armement en coopération.

« Du fait de leur importance croissante, ces programmes en coopération ne doivent pas rester en dehors de l'effort demandé pour la réduction des coûts. Or cette coopération tiraillée entre particularismes et égoïsmes nationaux est aujourd'hui trop coûteuse et son efficacité insuffisante : la répartition des investissements n'a pas toujours su éviter les duplications et la recherche d'un accord s'est trop souvent faite au détriment de la maîtrise des coûts et des délais globaux. Il est donc nécessaire de disposer d'outils pour rendre la coopération plus efficace. »

Ce constat très sévère, dressé par la Délégation générale pour l'armement, suffit à résumer la raison d'être et les ambitions de la création de l'OCCAR par les quatre premiers pays européens en matière d'armement.

Alors que la perspective, souvent évoquée, d'une agence européenne de l'armement paraît encore lointaine, l'OCCAR constitue la première tentative concrète d'approfondissement et de rationalisation de la coopération européenne sur les programmes d'armement.

Organisation internationale disposant, de par la convention du 9 septembre 1998, d'une personnalité juridique propre, elle devrait avoir la capacité de conduire, selon des principes nouveaux, ces programmes d'armement en coopération.

Mais au-delà de cet objectif, le lancement de l'OCCAR s'inscrit bien entendu dans la perspective plus vaste de la construction d'une Europe de la défense. Le volet politique et militaire consistant, dans le prolongement du Conseil européen de Cologne du printemps 1999, à doter l'Union européenne de capacités militaires et d'organes de décision, doit nécessairement être complété par une politique de l'armement comportant de multiples aspects : la consolidation d'une base industrielle et technologique européenne par la constitution de groupes industriels de défense de dimension européenne, la coordination et la concertation des Etats pour adapter leurs modes d'intervention à ce nouveau paysage industriel et enfin une accentuation et une amélioration de la coopération sur les programmes d'armement.

Après avoir effectué un bref historique destiné à replacer l'OCCAR dans les débats relatifs à la construction d'une Europe de l'armement, votre rapporteur analysera les principales caractéristiques et les bénéfices que l'on peut attendre de cette nouvelle organisation.

I. L'OCCAR : UN PAS IMPORTANT DANS L'ÉDIFICATION D'UNE EUROPE DE L'ARMEMENT

Si les restructurations des industries de défense tendent à réorganiser l'offre d'armement en Europe, pour consolider une base technologique et industrielle compétitive, l'édification d'une Europe de l'armement passe également par une **rationalisation de la demande** et une **coopération entre Etats pour développer et acquérir des équipements communs**.

Cette coopération en matière d'armement constitue une préoccupation ancienne qui a déjà donné lieu à de nombreuses réalisations ponctuelles, bilatérales ou plurilatérales, mais dont la généralisation à l'échelon européen demeure encore un objectif lointain. En effet, **sur le plan institutionnel**, seules quelques **avancées très limitées** ont été opérées dans le cadre de l'Union de l'Europe Occidentale (UEO). Elles demeurent aujourd'hui trop insuffisantes pour crédibiliser, à une échéance raisonnable, la perspective de la mise en place d'une agence européenne d'armement, évoquée par le traité de Maastricht.

Dans ce contexte, **la création par les quatre principaux producteurs d'armement européens de l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR) constitue un pas très important** ouvrant la voie à de futurs progrès pour la conduite de programmes d'armement dans un cadre européen.

A. POURQUOI UNE COOPÉRATION DES ETATS EUROPÉENS EN MATIÈRE D'ARMEMENT ?

Il ne paraît pas inutile de rappeler les principales motivations justifiant une coopération accrue des Etats européens en matière d'armement. Elles sont tout autant financières, militaires et industrielles que politiques. Elles concourent au constat dressé par le livre blanc sur la défense selon lequel *« aucun programme majeur futur ne semble pouvoir échapper à la logique de la coopération »*.

1. Les impératifs financiers

La coopération en matière d'armement apparaît en tout premier lieu comme un moyen de réduire la contradiction entre les coûts de plus en plus élevés des matériels et la réduction des budget militaires.

A l'heure où la recherche de la supériorité militaire passe bien moins par le nombre que par la sophistication et l'avance technologique des équipements, ceux-ci deviennent nécessairement beaucoup plus coûteux et leur réalisation dépasse bien souvent les capacités financières d'un Etat seul.

Cette considération s'impose surtout pour la **recherche et le développement**, qui prend une **part croissante dans le poids financier des programmes**. Elle constitue en effet un coût fixe, dont la répercussion dans le coût unitaire des matériels est d'autant plus forte que les séries sont limitées. L'intérêt de la coopération réside donc dans le partage du coût de recherche et de développement et dans son amortissement sur un nombre plus élevé de matériels. Le même raisonnement peut s'appliquer à d'autres charges fixes, comme les coûts administratifs ou ceux de commercialisation.

La coopération peut donc, du moins en théorie, réduire les coûts d'acquisition pour les rendre compatibles avec des budgets militaires en réduction très sensible depuis la fin de la guerre froide.

2. Les justifications militaires

Les justifications militaires de la coopération dans les programmes d'armement résultent de la **convergence des besoins opérationnels** des différentes armées européennes et de la nécessité de disposer de matériels « interopérables » pour les opérations menées dans un cadre multinational sous un commandement intégré, qui tendent aujourd'hui à devenir la norme.

Une telle coordination est depuis longtemps mise en œuvre par l'OTAN, au sein de la conférence des directeurs nationaux d'armement, qui définit les conditions de standardisation et d'interopérabilité auxquelles les équipements des pays de l'Alliance doivent satisfaire. Elle débouche logiquement sur des coopérations en matière de recherche ou de réalisation de matériels.

Elle s'impose a fortiori dans le cadre d'une identité européenne de sécurité et de défense, qui passe par la constitution de capacités européennes propres.

3. Les facteurs industriels

La mise en œuvre d'une coopération sur les programmes d'armement constitue un facteur potentiel d'accroissement de la compétitivité des industries de défense.

En effet, en demeurant confrontée au seul marché domestique, par définition étroit et d'autre part orienté par des demandes bien spécifiques des forces armées nationales, chaque industrie nationale court le risque d'un affaiblissement continu et d'une perte de compétitivité. Le recours à la coopération permet au contraire de bénéficier des perspectives d'accès à un marché beaucoup plus vaste, d'optimiser les investissements pour la recherche et la fabrication, d'améliorer la compétitivité et de renforcer la capacité d'exportation.

La coopération européenne sur les programmes d'armement concourt donc à la **consolidation d'une base industrielle et technologique de défense** en Europe.

4. Les raisons politiques

Au-delà des coopérations ponctuelles sur un programme donné, entre deux ou trois pays, rarement davantage, la généralisation de politiques d'armement communes à plusieurs pays paraît de nature à favoriser l'émergence d'une **future politique européenne d'armement**. Une telle politique est bien évidemment l'un des volets essentiels d'une politique européenne de défense, puisqu'elle viserait à doter l'Europe des capacités technologiques et industrielles nécessaires à l'affirmation de son autonomie stratégique.

L'accélération des restructurations industrielles dans le secteur de la défense en Europe, qui paraît pour l'heure obéir à des logiques essentiellement économiques, ne rend que plus nécessaire la constitution, en parallèle, d'instances politiques de coopération entre Etats capables d'organiser à l'échelon européen la demande en matériels militaires, face à une offre désormais beaucoup plus concentrée.

Dans ce contexte, on observera que **la lettre d'intention sur la restructuration des industries européennes de défense**, signée le **6 juillet 1998** par les ministres de la défense de l'Allemagne, de l'Espagne, de la France, de l'Italie, du Royaume-Uni et de la Suède, témoigne de la volonté des six principaux pays européens producteurs d'armement de s'adapter et de s'organiser afin de continuer à exercer, parfois conjointement, les droits qu'ils souhaitent conserver en tant qu'autorité régaliennne dans leurs relations sur leur territoire avec des entreprises de défense.

Cette lettre d'intention devrait se traduire par un **accord intergouvernemental** qui traitera de la sécurité des approvisionnements, des procédures d'exportation intracommunautaires, de la sécurité des informations et des droits de propriété intellectuelle. Elle vise également à mieux

harmoniser les besoins opérationnels et surtout à **conduire des Etats à conjuguer leurs contributions en matière de recherche et de développement**, afin d'en optimiser leurs effets sur l'industrie de défense européenne.

Bien que se situant à un niveau différent, l'**institutionnalisation de la coopération en matière de programmes d'armement** participe du même esprit.

B. L'EUROPE DE L'ARMEMENT : DES RÉALISATIONS TRÈS MODESTES POUR UN PROJET AMBITIEUX

Objectif souvent proclamé, la construction d'une Europe de l'armement ne peut aujourd'hui s'appuyer que sur des **réalisations modestes** :

- l'unique forum européen spécialisé dans les questions d'armement, le Groupe armement de l'Europe occidentale (GAEO), qui rassemble 13 pays européens de l'OTAN ,

- un organe de coopération créé en 1996, l'Organisation de l'armement de l'Europe occidentale (OAE0), organe subsidiaire de l'UEO dont le champ d'action se limite aux programmes de recherche mais qui, disposant de la personnalité juridique, peut passer des contrats.

C'est à partir de ce cadre institutionnel encore peu développé que sont engagées les réflexions sur une future Agence européenne de l'armement.

1. Le Groupe armement de l'Europe occidentale (GAEO)

Les premières tentatives de coordination institutionnelle de l'armement en Europe remontent à 1953, avec l'instauration par la France, l'Italie, les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg de FINBEL, organisation chargée de coordonner la politique d'armement terrestre, qui deviendra FINABEL en 1956 lors de l'arrivée de l'Allemagne. Le Royaume-Uni rejoindra en 1972 cette organisation qui ne visait pas à promouvoir les programmes en coopération mais à influencer en amont, par le biais de **recommandations non obligatoires**, sur la définition des besoins opérationnels. Quelques années plus tard, en 1968, était créé dans le cadre de l'OTAN un Eurogroupe constitué de certains pays européens de l'Alliance, à l'exception notable de la France. Destiné à coordonner les politiques des pays européens en vue d'une certaine standardisation des matériels, l'Eurogroupe a également favorisé l'acquisition d'équipements américains par les pays

européens, induisant de ce fait un certain déséquilibre dans la relation transatlantique.

Le souci d'élaborer un instrument plus authentiquement européen s'est traduit en 1976 par la création du **Groupe européen indépendant de programmes (GEIP)**, auquel cette fois-ci la France a participé. Le GEIP comportait notamment dans ses objectifs le maintien d'une base technologique et industrielle de défense solide en Europe. Il a toutefois fallu attendre la fin des années 1980 pour que le GEIP engage une coopération concrète avec le programme EUCLID, programme commun de recherche technologique à des fins militaires.

En 1993, le GEIP était transféré à l'UEO et devenait le **Groupe armement de l'Europe occidentale (GAEO)**. Le GAEO comprend aujourd'hui **13 membres de plein droit** (les pays européens de l'Alliance atlantique sauf l'Islande et les trois nouveaux pays adhérents) et **3 observateurs** : la Suède, la Finlande et l'Autriche.

Les pays membres du GAEO

Pays	Situation dans le GAEO	Situation dans l'UEO	Situation dans l'OTAN
Allemagne	Plein droit	Plein droit	Membre
Belgique	Plein droit	Plein droit	Membre
Espagne	Plein droit	Plein droit	Membre
France	Plein droit	Plein droit	Membre
Grèce	Plein droit	Plein droit	Membre
Italie	Plein droit	Plein droit	Membre
Luxembourg	Plein droit	Plein droit	Membre
Pays-Bas	Plein droit	Plein droit	Membre
Portugal	Plein droit	Plein droit	Membre
Royaume-Uni	Plein droit	Plein droit	Membre
Danemark	Plein droit	Observateur	Membre
Norvège	Plein droit	Membre associé	Membre
Turquie	Plein droit	Membre associé	Membre

Autriche	Observateur	Non membre	Non membre
Finlande	Observateur	Non membre	Non membre
Suède	Observateur	Non membre	Non membre

Le GAEO a repris les principaux objectifs du GEIP : favoriser une utilisation plus efficace des ressources grâce à une meilleure harmonisation des besoins opérationnels, à la standardisation et à l'interopérabilité des équipements, rechercher l'ouverture des marchés nationaux à la concurrence européenne, préserver et renforcer une base technologique et industrielle de défense, élargir et animer la coopération en matière de recherche et de développement.

Il se réunit au niveau des ministres de la défense et des directeurs nationaux d'armement et comporte trois commissions relatives au développement de programmes d'équipement en commun, à la recherche et à la technologie et aux grandes orientations de politique commune en matière d'économie de défense. En outre, depuis 1998, un groupe d'experts nationaux est chargé d'identifier les tâches et les étapes à franchir pour mettre en place une Agence européenne d'armement.

Fonctionnant sur la base de l'unanimité, le GAEO apparaît ainsi essentiellement comme une enceinte où se discutent les principes directeurs pour la construction d'une Europe de l'armement.

2. L'organisation de l'armement de l'Europe occidentale (OAE0)

La volonté des pays du GAEO de renforcer le rôle de leur cellule chargée des activités de recherche et de technologie les a conduit en novembre 1996 à en demander le transfert à l'UEO.

Cette cellule est donc devenue l'**Organisation de l'armement de l'Europe occidentale (OAE0)**, organisme subsidiaire de l'UEO doté de la **personnalité juridique**, de l'autonomie structurelle, administrative, contractuelle, financière et comptable.

L'OAE0 comprend un comité de direction, composé de représentants de chacun des 13 pays du GAEO (en principe les directeurs nationaux d'armement) et un **organe exécutif**, structure transnationale intégrée, chargé en particulier de la passation des contrats. Les décisions sont prises à l'unanimité. Le **budget de l'OAE0** est divisé entre une **partie**

administrative, qui couvre, sur la base d'une clé de répartition entre pays membres, les coûts de fonctionnement interne, et une **partie opérationnelle** correspondant au financement des activités conduites par l'organe exécutif. Pour chaque activité, un arrangement définit le partage des coûts opérationnels entre les pays concernés par le partenariat.

Les **activités de l'OAE0** sont pour le moment limitées à la **passation de contrats dans le domaine de la recherche et de la technologie** dans le cadre du **programme EUCLID**. Elles demeurent extrêmement réduites, la **part des programmes gérés par l'OAE0** ne représentant, pour la France, que 3 % des programmes de recherche et de développement menés en coopération, soit **0,5 % seulement de l'ensemble de l'effort français de recherche et de développement**.

Bien que souvent présentée comme l'élément précurseur d'une future Agence européenne d'armement, par extension de son champ d'activité à des secteurs autres que la recherche, notamment l'acquisition ou la réalisation d'équipements, l'OAE0 souffre de **multiples handicaps**.

Comprenant 3 pays non membres de plein droit de l'UEO, son statut d'agence subsidiaire de l'UEO est juridiquement contesté. Par ailleurs, certaines difficultés surgissent en raison de divergences des pays membres sur la clé de répartition des coûts administratifs et sur les principes d'acquisition, le Royaume-Uni étant notamment réticent à accepter le principe d'une préférence européenne au détriment du jeu de la libre concurrence.

3. L'objectif de création d'une Agence européenne de l'armement

La coopération européenne en matière d'armement constitue un élément majeur de l'émergence d'une identité européenne de sécurité et de défense. La perspective de la création d'une Agence européenne d'armement a été clairement évoquée dans le traité de Maastricht et dans la déclaration des pays membres de l'UEO qui lui est associée.

Des réflexions ont été engagées dans le cadre d'un groupe ad hoc du GAEO. Elles semblent s'orienter vers une **démarche progressive**, dans un cadre souple, par apport successif d'un certain nombre de « briques » existantes ou à créer. La première étape serait vraisemblablement l'intégration de la cellule recherche de l'OAE0. Le transfert d'activités d'acquisition serait envisagé à moyen terme, en commençant par une mise en commun des achats « sur étagères », la conduite de programmes intégrés n'intervenant que lors d'une étape ultime.

Un tel processus ne peut qu'être lent et suppose que soient surmontées les **divergences entre pays européens**, particulièrement entre les grands pays producteurs d'armement, globalement favorables à un regroupement de l'offre et de la demande, et les pays ne disposant pas d'une industrie d'armement significative, désireux de préserver la liberté de leurs approvisionnements.

Ces blocages ont en grande partie été à l'origine, sur une initiative franco-allemande, de la création de l'OCCAR en 1996.

C. LA CRÉATION DE L'OCCAR : L'ÉMERGENCE D'UNE « COOPÉRATION RENFORCÉE » ENTRE LES QUATRE PRINCIPAUX PRODUCTEURS EUROPÉENS D'ARMEMENT

En créant l'OCCAR en 1996, la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie ont voulu tout autant mettre en place un instrument de rationalisation de la conduite des programmes en coopération que franchir une étape significative dans la politique européenne d'armement par un élargissement de son champ d'action à la conduite de programmes, dans un cadre limité, dans un premier temps, à quatre pays.

1. La création de l'OCCAR et ses objectifs

L'initiative de la création de l'OCCAR revient à la France et à l'Allemagne qui ont décidé lors du sommet bilatéral de décembre 1993 de mettre sur pied une structure d'armement commune destinée à améliorer l'efficacité de la conduite de leurs programmes en coopération et d'avancer dans la construction d'une Europe de l'armement.

Lors du **sommet franco-allemand de Baden-Baden**, en décembre 1995, ce projet était affiné et **cinq principes** étaient arrêtés :

- conduite des programmes d'armement avec le meilleur rapport coût-efficacité ;
- préparation commune du futur ;
- amélioration de la compétitivité de la base industrielle et technologique de défense franco-allemande ;
- globalisation du juste retour industriel sur plusieurs programmes et plusieurs années ;

- ouverture de cette structure à d'autres pays acceptant les principes précédents et participant à un programme significatif.

Dans les mois qui suivirent, en vertu du dernier principe ci-dessus, le **Royaume-Uni** et l'**Italie** rejoignirent l'initiative franco-allemande, et un **accord** (arrangement administratif) **créant l'OCCAR fut signé le 12 novembre 1996 à Strasbourg** par les ministres de la défense des quatre pays.

Les **quatre pays membres de l'OCCAR** représentent à eux seuls **80 % de la production européenne d'armement**.

2. Un long cheminement vers la personnalité juridique

Conscients que l'efficacité de l'OCCAR reposerait largement sur une **personnalité juridique** lui permettant par exemple de **passer directement des contrats** ou de **recevoir des engagements financiers des Etats**, les quatre membres fondateurs ont entrepris dès le début de 1997 les démarches susceptibles de doter l'OCCAR de cette personnalité juridique.

Deux voies ont été envisagées : l'obtention du **statut d'organe subsidiaire de l'UEO** ou un **traité *sui generis***.

La priorité avait été donnée au **rattachement de l'OCCAR à l'UEO**, mais après plus d'une année de discussions, il a fallu dresser un **constat d'échec** lorsque, à Bruxelles le 11 novembre 1997, les ambassadeurs des pays membres de l'UEO n'ont pas trouvé le consensus nécessaire. Le **principal opposant** à s'être exprimé a été l'**Espagne** qui conditionnait son accord à une modification des principes de Baden-Baden, notamment celui relatif au juste retour globalisé, ce que les membres de l'OCCAR ne pouvaient accepter sauf à dénaturer radicalement le sens profond de leur démarche.

A l'issue de cet échec, la voie du traité *sui generis* a été suivie dès le mois de décembre 1997 et a abouti à la signature de la convention le 9 septembre 1998 à Farnborough. Tout au long de cette démarche les quatre membres fondateurs de l'OCCAR ont oeuvré de façon solidaire.

Cette période d'hésitation sur le statut de l'OCCAR a néanmoins été mise à profit pour **préparer la mise en place définitive de l'organisation**.

L'OCCAR, dont le siège central a été établi à Bonn, a intégré depuis sa création les programmes franco-allemands Tigre, Hot, Roland, Milan et Brevel, le programme franco-germano-britannique Cobra et le programme franco-italien FSAF. La rationalisation des bureaux responsables de ces programmes a été engagée.

Concernant les règles relatives à la gestion des programmes, les nations de l'OCCAR constituent un référentiel de règles de gestion inspirées des meilleures méthodes.

Dans le domaine des acquisitions notamment, les quatre pays se sont mis d'accord sur des principes forts et structurants, totalement nouveaux par rapport aux pratiques traditionnelles de la coopération (mise en concurrence systématique dans tous les pays européens, extension à la concurrence extra-européenne en cas de réciprocité effective, abandon du juste retour industriel programme par programme...).

L'obtention de la personnalité juridique, conditionnée par la ratification par les quatre pays membres, de la convention du 9 septembre 1998, constitue cependant l'**étape décisive** qui doit permettre à l'OCCAR de prendre en charge en toute autonomie la conduite de programmes d'armement.

II. L'OCCAR : UNE NOUVELLE APPROCHE DE LA COOPÉRATION EUROPÉENNE EN MATIÈRE D'ARMEMENT

La France possède une longue pratique de la coopération sur les programmes d'armement. Cette coopération s'est jusqu'à présent inscrite dans des cadres variés, soit qu'elle soit conduite directement avec les pays partenaires, soit qu'elle s'appuie sur des structures permanentes, telles que le bureau de programmes franco-allemand ou l'Institut franco-allemand de Saint-Louis, ou sur des structures temporaires, destinées à disparaître après achèvement du programme, telles que la NAHEMA, agence rattachée à l'OTAN créée pour le programme d'hélicoptères NH90.

L'OCCAR constitue pour sa part un cadre institutionnel de coopération à vocation plus large que ces différentes structures, tant par le nombre de pays concernés que par sa capacité à gérer tout programme d'armement en coopération impliquant ces pays.

Plus qu'une simple organisation de coopération, l'OCCAR constitue un moyen de mettre en œuvre de nouvelles méthodes susceptibles d'améliorer considérablement la conduite des programmes d'armement en coopération et de se révéler plus efficaces que les procédures nationales d'acquisition.

L'accession de l'OCCAR à la personnalité juridique, objet principal de la convention signée le 9 septembre 1998 à Farnborough, est la condition indispensable pour concrétiser rapidement ces nouvelles méthodes dont les bénéfices ne pourront toutefois pleinement se ressentir qu'à moyen terme, lorsque des programmes nouveaux seront, dès la phase de définition, intégrés à l'organisation.

A. LES MOYENS D'UNE EFFICACITÉ ACCRUE POUR LES PROGRAMMES D'ARMEMENT EN COOPÉRATION

Les principes d'acquisition qui prévaudront au sein de l'OCCAR et la personnalité juridique de cette dernière doivent contribuer à donner à la coopération sur les programmes d'armement une efficacité dont elle était bien souvent dépourvue.

1. Les principes de fonctionnement de l'OCCAR : une volonté de remédier aux dérives de la coopération en matière d'armement

Censée procurer un avantage économique, la coopération s'est souvent écartée en pratique de cet objectif.

La répartition des investissements n'a pas toujours obéi à une stricte logique industrielle et a parfois généré des duplications, alors que les effectifs pesaient excessivement sur le coût des programmes, chaque nation souhaitant déléguer ses propres personnels pour chaque fonction.

Le poids des considérations nationales propres à chaque partenaire est souvent resté très fort, au détriment de la cohérence des programmes.

Enfin, ces programmes se caractérisaient souvent par la lourdeur de leur gestion en raison de la juxtaposition des processus de décision, de l'égal respect des méthodes nationales de conduite des programmes et des répercussions immédiates des aléas budgétaires propres à chaque partie.

Au total, **nombre de programmes en coopération n'ont pas échappé à une dérive des coûts et des délais.**

Le préambule de la convention rappelle le souhait des pays signataires d'accroître leur coopération en matière d'armement, « *afin d'en améliorer l'efficacité et d'en réduire les coûts* ».

Il préconise « *de nouvelles organisations de gestion des programmes optimisées* » alors que « *les procédures de passation des contrats doivent être rendues plus efficaces* » et que « *la constitution de maîtrises d'œuvre industrielles transnationales et véritablement intégrées doit être encouragée* ». Il estime également nécessaire, dans les programmes en coopération, « *d'organiser la mise en concurrence dans le respect de règles uniformes* ».

Les **missions de l'OCCAR** sont énoncées à l'article 7 de la convention :

- coordonner, conduire et faire exécuter les **programmes d'armement** qui lui sont confiés,

- consolider et promouvoir des activités communes de **préparation à l'avenir.**

Dans cette perspective, l'OCCAR assure les tâches suivantes (article 8) :

- **gestion de programmes de coopération** en cours et à venir,
- gestion des **programmes nationaux** des Etats membres qui lui sont confiés,
- élaboration des **spécifications** techniques conjointes pour des équipements définis en commun,
- coordination et planification d'**activités de recherche conjointes**,
- coordination des décisions nationales concernant la **base industrielle et technologique commune**,
- coordination des investissements et de l'utilisation des **centres d'essais**.

La convention reprend les grands **principes directeurs de l'OCCAR** tels qu'ils avaient été définis lors du sommet franco-allemand de Baden-Baden.

Les pays signataires renoncent tout d'abord « *à un calcul analytique de juste retour industriel programme par programme, pour le remplacer par la recherche d'un équilibre global multiprogramme et pluriannuel* » (article 5).

A cet effet, des états d'avancement seront établis annuellement pour chacun des programmes en cours.

Chacun des Etats-membres « *s'engage à donner la préférence, pour satisfaire aux besoins de ses forces armées, aux matériels au développement desquels il a contribué dans le cadre de l'OCCAR* » (article 6).

Il s'agit là d'une sorte de principe de **préférence européenne**, garantissant un engagement sur le long terme des Etats.

Les **principes d'acquisition**, applicables à tous les contrats conclus par l'OCCAR sont les suivants :

- recours, en règle générale, à la **mise en concurrence**, y compris, avec l'accord unanime des pays membres, auprès d'Etats extérieurs au GAEO sous réserve de réciprocité ; il peut toutefois être dérogé à ce principe général pour répondre aux exigences de défense et de sécurité ou pour améliorer la compétitivité de la base industrielle et technologique de défense (article 24),

- **attribution de contrats en fonction de la compétitivité des offres** reçues plus que des contributions financières apportées par les participants (article 25),

- recherche de **prix forfaitaires et fermes** (article 28).

L'annexe III à la convention fixe quelques **dispositions transitoires** pour une **période de trois ans** à partir de l'entrée en vigueur de la convention. Il s'agit de garantir des mesures de nature à rétablir l'équilibre si les entreprises d'un Etat membre ont reçu un volume de commandes inférieur à 66 % de sa contribution financière sur un programme ou un sous-ensemble de programme donné, ou si un déséquilibre global supérieur à 4 % est observé par rapport à tous les programmes.

2. La personnalité juridique, élément essentiel du statut de l'OCCAR

L'objet principal de la convention, et l'importance de sa ratification rapide, est bien d'ériger l'OCCAR en **organisation internationale dotée de la personnalité juridique** et habilitée à agir par **délégation des Etats membres**.

Cette personnalité juridique permet tout d'abord à l'OCCAR de mener à bien ses missions en passant les contrats nécessaires à la conduite et à l'exécution des programmes d'armement.

Elle permet également de mettre en œuvre une politique d'acquisition selon les principes énoncés dans la convention, c'est-à-dire en fonction de **règles propres** et non par application des procédures nationales.

Elle permet aussi de recourir à une **gestion financière** efficace, moins tributaire des règles des finances publiques de chaque Etat membre, par exemple en matière de gestion de trésorerie ou de possibilité, dans des cas bien définis, de recourir à l'emprunt.

Enfin, elle facilitera le **recours à du personnel propre** et la conduite des programmes par des équipes réellement intégrées, agissant selon les principes de l'organisation et non par délégation des administrations nationales.

En résumé, **la personnalité juridique garantit l'autonomie de l'OCCAR** et sa capacité à atteindre les objectifs qui lui ont été fixés.

B. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DE L'OCCAR

La convention du 9 septembre 1998 définit les différentes structures de l'OCCAR, les procédures de décision et le fonctionnement financier.

1. Les structures de l'OCCAR

L'OCCAR comprend un conseil de surveillance et une administration d'exécution.

Le **conseil de surveillance** est l'organe suprême de décision au sein de l'OCCAR (article 10). Il assure la direction et le contrôle de l'administration d'exécution et de tous les comités (article 11). Il prend toutes les décisions relatives à l'exécution de la convention, en particulier les recommandations pour l'admission de nouveaux membres, l'affectation d'un programme à l'OCCAR, les décisions relatives à toute question financière concernant l'OCCAR, les procédures et règles de passation des contrats, les dispositions relatives aux personnels. Il veille au respect de la bonne application des règles de l'OCCAR, notamment celles relatives à la mise en concurrence (article 12).

Le conseil de surveillance nomme le directeur de l'OCCAR et son adjoint ainsi que les autres personnels de direction. Le conseil peut déléguer certaines de ses responsabilités à des **comités spécialisés** : comités de programme, comité de la préparation du futur.

Le conseil de surveillance comporte un représentant de chaque pays membre, c'est-à-dire le ministre de la défense ou son représentant. Il se réunit au moins deux fois par an et élit un président pour une durée d'un an renouvelable une fois.

L'**administration d'exécution** est l'organe exécutif permanent chargé de la mise en œuvre des décisions du conseil. Elle comprend une **section centrale**, située au siège de l'OCCAR et constituée d'une direction et de divisions, chargées notamment de la préparation de l'avenir, de l'acquisition, des contrats et des finances et de l'administration, ainsi que des **divisions de programme** dont chacune se voit affecter un ou plusieurs programmes (article 20).

L'OCCAR dispose de son propre **personnel**, qui bénéficie des privilèges et immunités reconnus aux personnels des organisations internationales dans les conditions définies à l'annexe I à la convention. Elle bénéficie en outre du concours des personnels mis à disposition comme experts.

L'article 22 interdit aux personnels de l'OCCAR d'occuper un emploi rémunéré par un gouvernement ou d'avoir d'autres activités incompatibles avec la situation d'employé de l'OCCAR. Ces personnels doivent s'engager par déclaration écrite à ne pas recevoir d'instructions ou de sollicitations des gouvernements ou d'autorités extérieures à l'OCCAR.

Enfin, l'article 20 impose aux divisions de programme **d'éviter toute duplication d'effectif**. Alors que dans les bureaux de programmes en coopération, tels qu'ils fonctionnent jusqu'à présent, chaque nation cherchait à mettre en place des personnels pour l'ensemble des postes stratégiques afin d'être informée et d'exercer la plus forte influence possible, les personnels des divisions seront les employés de l'OCCAR, dont le coût sera supporté par l'ensemble des participants au programme. Par l'intermédiaire du budget, chaque nation pourra contrôler le nombre et la qualité des personnels recrutés par l'OCCAR.

2. Les procédures de décision

La convention pose le principe de la **prise de décision à l'unanimité** tout en apportant, dans son annexe IV, une atténuation à ce principe.

Sachant que le nombre initial de votes de chacun des quatre pays fondateurs est de 10 voix :

- seront prises à la **majorité des voix** les décisions relatives à l'établissement ou à la dissolution d'un comité ;

- seront prises à la **majorité qualifiée renforcée des voix**, c'est-à-dire sans qu'aucun des membres disposant de 10 voix ne s'y oppose, les décisions relatives à l'adhésion d'un nouvel Etat membre, aux règles et procédures de l'OCCAR, à l'organisation de l'administration d'exécution et à la nomination du directeur.

L'OCCAR constituera ainsi la première organisation internationale traitant des questions d'armement **ne fonctionnant pas exclusivement selon la règle de l'unanimité**.

Dans un premier temps, la règle retenue revient à laisser aux membres fondateurs un droit de veto sur un certain nombre de décisions. Mais lorsque l'OCCAR aura accueilli de nouveaux membres, ceux-ci ne pourront à eux seuls s'opposer à ce type de décision.

3. L'organisation financière

Le budget de l'OCCAR sera réparti entre une section administrative et une section fonctionnelle.

Le **budget administratif** de l'OCCAR sera alimenté annuellement par les Etats membres. La participation de chaque Etat sera déterminée par

application de **clés de répartition** ; en ce qui concerne les divisions de programmes, sera retenu le pourcentage de participation financière au programme alors que pour l'administration centrale de l'OCCAR est retenu le niveau de droits de vote, soit 22,22 % pour la France dans l'hypothèse d'une adhésion des Pays-Bas à l'OCCAR. Dans l'hypothèse où l'OCCAR assurerait la gestion d'un programme avec un participant non-membre de l'OCCAR, ce participant apportera une contribution financière au coût de fonctionnement de la division de programme.

Les ressources destinées au **budget opérationnel** proviendront des Etats participants à un programme et seront partagées conformément aux termes de l'accord de programme.

L'OCCAR peut disposer d'autres ressources qui restent cependant accessoires : intérêts bancaires, pénalités et intérêts financiers. Ces ressources, qui seront propriétés des nations à l'origine de la dépense ou du financement viendront en dégrèvement de futurs appels de fond. Il n'est pas aujourd'hui envisagé que la collecte des redevances pour vente à l'exportation soit réalisée par l'OCCAR.

Le **montant total du budget administratif pour l'année 2000** est encore en discussion. Son ordre de grandeur est d'**environ 20 millions d'Euros** dont 7 à 8 millions d'Euros à la charge de la France. L'évolution ultérieure de ce chiffre est liée au nombre de programmes en coopération qui seront intégrés dans l'organisation dans le futur. La partie fixe est constituée par l'administration centrale qui ne devrait pas dépasser à moyen terme une cinquantaine de personnes.

Pour la partie française, le budget opérationnel sera alimenté par le biais des articles concernant des programmes d'armement individualisés dans la nomenclature budgétaire au titre V. Les crédits destinés au fonctionnement de l'OCCAR seront couverts par une subvention figurant au chapitre 36.01 (titre III), une ligne, pour le moment non dotée, venant d'être ouverte dans le projet de budget pour 2000.

4. Le contrôle des programmes confiés à l'OCCAR

Les programmes que la France confiera à l'OCCAR seront pris en compte au même titre que les programmes nationaux dans les lois de programmation militaires et les budgets annuels du ministère de la défense. Celui-ci a proposé au ministère des finances que les programmes que la France confiera à l'OCCAR soient identifiés au sein de **lignes budgétaires spécifiques** à chaque programme, dans l'esprit des lignes créées dans le budget 1999 pour les principaux programmes d'armement.

Concernant les **procédures de contrôle**, il est prévu que les autorités nationales de contrôle, et au premier titre la Cour des Comptes, puissent réaliser toute action d'audit et de contrôle qu'elles jugeraient nécessaires (articles 44 et 45).

Par ailleurs, le ministère de la défense exercera pour son propre compte un contrôle des activités sur les programmes, en fonction des objectifs et mandats assignés formellement à l'OCCAR, par l'intermédiaire des comités de programme qui se réuniront périodiquement pour se faire rendre compte de l'avancement des programmes.

S'agissant de la **conduite des programmes**, l'objectif de réduction des coûts et des délais d'acquisition supposera de simplifier et harmoniser les processus d'approbation nationaux au cours d'un programme et d'obtenir un engagement ferme des Etats sur la réalisation à l'issue d'une phase de faisabilité approfondie. Pour la France il s'agira de généraliser aux programmes gérés par l'OCCAR la pratique des **engagements globaux et pluriannuels** développée par le ministère de la défense depuis plusieurs années.

Ainsi l'engagement de la France dans un programme sera organisé sur un mode pluriannuel portant soit sur l'ensemble d'une phase de faisabilité approfondie, soit sur l'ensemble de la réalisation couvrant phase de développement et production d'une tranche de série significative. Cependant les votes annuels du budget de l'OCCAR resteront nécessaires pour que les appels de fonds périodiques concernant le programme puissent être honorés. Comme c'est déjà le cas dans le cadre des commandes globales passées par le ministère de la défense, une concertation avec le ministre des finances préalable à l'engagement de la France en conseil de surveillance sera établie.

La mise en place de l'OCCAR ne s'accompagnera pas de transformation radicale des procédures de conduite de programme et de contrôle pour la France puisqu'elle s'inscrit dans l'esprit des réformes mises en œuvre au cours des deux dernières années : engagement à long terme de l'Etat, délégation encadrée accrue aux responsables de programmes, transparence de gestion.

C. LA MISE EN PLACE ET LES PERSPECTIVES DE L'OCCAR

L'OCCAR a entamé sa « montée en puissance » sans attendre la ratification de la convention officialisant sa création. Son élargissement à de nouveaux partenaires peut être raisonnablement envisagé dans un proche avenir.

1. La « montée en puissance » de l'OCCAR

L'OCCAR, dont le siège a été installé à Bonn et dont le directeur est un Français, a intégré dès sa création les **programmes franco-allemands Tigre, Hot, Roland, Milan et Brevel, le programme franco-germano-britannique de radar de contrebatterie Cobra et le programme franco-italien FSAF** (cf. Annexe I). La rationalisation des bureaux responsables de ces programmes a été engagée.

Le programme de canon automoteur germano-italien PzH 2000 et le missile antichar AC3G-MP sont actuellement en phase d'intégration.

Sont en cours d'analyse et de discussion les modalités et les calendriers d'intégration des programmes suivants : le véhicule blindé de combat et d'infanterie (VBCI) franco-germano-britannique, le système d'identification franco-allemand IFF-futur, le système d'armes franco-italo-britannique PAAMS, l'avion de transport futur (ATF), le missile antichar AC3G-LP, le satellite d'observation Hélios II et le système naval SLAT.

Rappelons que **les programmes conduits en coopération** auxquels la France participe ou pourrait participer dans un avenir proche, représentent **220 milliards de francs, dont près de 180 milliards de francs de travaux restant à réaliser.**

Sur cet ensemble, **près des quatre cinquièmes du coût financier pourraient entrer dans le champ d'intervention de l'OCCAR.**

En effet, **les programmes déjà intégrés à l'OCCAR représentent 35 % du coût total des programmes en coopération** ou « en devenir de coopération ». Ceux dont l'intégration est proposée ou envisagée représentent 25 % alors que ceux dont l'intégration sera envisagée si les projets de coopération se concrétisent (frégate Horizon, satellite Hélios II, VBCI-VCI successeur de Syracuse II) représentent 18 %.

Finalement, les programmes qui échapperaient à l'OCCAR ne représentaient que 22 % du montant total des programmes en coopération. Entrent dans cette catégorie les programmes NH90, système de distribution d'information multifonctions MIDS, lance-roquettes multiple NG, obus antichar à effet dirigé ACED, torpille MU90, système porte-torpille MILAS et missile de croisière SCALP-EG.

C'est essentiellement sur les programmes qui seront intégrés à l'OCCAR dès leur phase de conception que le bénéfice des méthodes de conduite de programmes qu'elle mettra en œuvre sera le plus visible.

Ce bénéfice sera moindre pour les programmes qui viennent d'être intégrés à l'OCCAR alors que leur réalisation était bien avancée.

Au titre des résultats déjà obtenus par l'OCCAR on peut toutefois citer les économies obtenues sur le **contrat de production de l'hélicoptère Tigre**.

Alors que dans le cadre des règles traditionnelles de coopération, les travaux commandés à Eurocopter pour les phases de développement et d'industrialisation devaient impérativement être répartis à égalité entre la France et l'Allemagne, ce qui ne permettait pas à l'industriel d'optimiser ses prestations, les négociations conduites par la division du programme Tigre de l'OCCAR pour le contrat de production ont permis d'obtenir une baisse significative du coût du programme. En effet, l'industriel a pu procéder à une mise en concurrence pour la fabrication des sous-ensembles, sans être tenu d'attribuer le marché à l'un ou l'autre pays. De même, pour ses propres travaux, il n'est plus tenu à répartir de manière égale les fabrications entre la France et l'Allemagne.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur, **l'économie globale** procurée par l'application des principes de l'OCCAR avoisinerait les **5 % du coût total du programme**, soit près de 1 milliard de francs au profit des deux pays.

2. Les effectifs de l'OCCAR

En ce qui concerne les **effectifs de l'OCCAR**, ils comprennent à l'été 1999, 174 personnes dont 27 pour la partie administration centrale et 147 pour la conduite des programmes Hot, Milan, Brevel, Roland, Tigre, Cobra, FSAF et le soutien administratif des divisions de programmes.

Il est envisagé, avec l'obtention de la personnalité juridique, l'évolution des effectifs suivante :

- . une augmentation pour la partie centrale de l'OCCAR pour prendre en charge l'activité nouvelle induite par l'acquisition de la personnalité juridique (exécution financière complète des activités programme) et pour engager les opérations de préparation du futur prévues par la convention et non développées à l'heure actuelle ;

- . un maintien global des effectifs des divisions de programmes comprenant d'une part la réduction d'effectifs pour certains programmes, compensée par une croissance d'effectifs dans d'autres programmes nécessitée par la croissance de l'activité de management de ces programmes ;

. une forte réduction des personnels de soutien administratif permise par l'externalisation des tâches auprès de sociétés privées (soutien informatique) ou des administrations nationales (activité linguistique).

Cette évolution est actuellement discutée avec l'OCCAR et nos partenaires. Les chiffres pour l'année 2000 devraient être voisins de 170 personnes dont 37 pour la partie administration centrale et 133 pour la gestion des programmes précités.

En fonction de l'intégration de nouveaux programmes à l'OCCAR (ATF, AC3G-MP et AC3G-LP, VBCI) ces chiffres pourraient évoluer.

Dans les années suivantes, il n'est pas envisagé de forte évolution des effectifs de l'OCCAR, tout au plus la croissance des activités de préparation du futur et de management d'activités conjointes de recherche pourrait se traduire par une croissance de 10 à 20 personnes de la partie administration centrale.

L'OCCAR, de par sa nature et la politique d'externalisation des activités de soutien, comprend essentiellement des personnels de niveau ingénieur. Les personnels de direction sont limités à l'équipe rapprochée du directeur, forte de quelques personnes. Les personnels administratifs représentent moins de 10 % du total des personnels.

Il n'est pas institué de répartition a priori entre nationalités au sein de l'OCCAR. Le directeur de l'OCCAR embauchera ses employés sur la base d'une compétition ouverte. Cependant il est acquis qu'il existe au sein de l'OCCAR un équilibre global entre les ressortissants des différentes nations en fonction de l'investissement de chacune au sein de l'OCCAR. A ce titre on peut estimer que le poids de la France y est voisin de 40 %.

Le personnel mis à disposition de l'OCCAR par les Etats sera limité à des tâches d'expertise technique auprès des divisions de programmes.

3. Les perspectives d'élargissement de l'OCCAR

L'élargissement de l'OCCAR est une perspective clairement mentionnée dans le dernier alinéa du préambule de la convention : les Etats-membres de l'OCCAR sont « *désireux d'associer d'autres Etats européens, dès lors que ceux-ci acceptent l'ensemble des dispositions de la convention* ». Mais cet élargissement, voté à la majorité qualifiée renforcée, est laissé à l'appréciation des Etats-membres (article 53 : « *tout Etat européen qui désire devenir membre peut être invité par le Conseil à adhérer à cette convention* »). L'un des critères retenu sera la participation significative du pays concerné à une acquisition gérée par l'OCCAR.

A ce jour, **seuls les Pays-Bas et la Belgique ont exprimé formellement leur désir de devenir membres.** Le processus d'adhésion des Pays-Bas est très avancé et pourrait être achevé avant la fin de l'année 1999. Celui de la Belgique est engagé.

Compte tenu de la raison d'être de l'OCCAR -gérer efficacement les programmes en coopération- les candidats naturels sont les pays pouvant participer à de tels programmes, c'est-à-dire disposant d'une industrie de défense. Entrent de façon évidente dans cette catégorie l'Espagne et la Suède.

*

* *

A la date de la rédaction du présent rapport, le processus de ratification de la convention était engagé chez nos trois partenaires. En Allemagne, le Bundesrat a émis un avis favorable et le Bundestag examinerait la convention avant la fin de l'année. Il en irait de même au Royaume-Uni, où un « ordering council » pourrait être signé avant la fin de l'année par la Reine, après un débat parlementaire. Les textes de ratification sont également en préparation en Italie.

CONCLUSION

A l'heure où s'amplifie, pour des considérations plus économiques et industrielles que politiques, le mouvement de concentration des entreprises de défense en Europe, il paraît indispensable de concrétiser des avancées vers une politique de défense européenne dont l'autonomie pourra d'autant mieux s'affirmer qu'elle s'appuiera sur une base industrielle et technologique compétitive. Les évolutions intervenues après la déclaration franco-britannique de Saint-Malo à l'automne 1998, puis après la crise du Kosovo, lors du Conseil européen de Cologne, sont de ce point de vue encourageantes, même si elles restent à prolonger par des réalisations effectives.

Parallèlement, un effort est entrepris, dans le cadre de la lettre d'intention signée le 6 juillet 1998 par les ministres de la défense de l'Allemagne, de l'Espagne, de la France, de l'Italie, du Royaume-Uni et de la Suède, pour adapter les modes d'intervention des Etats des 6 principaux pays européens producteurs d'armement au nouveau paysage industriel. Il s'agit de faciliter le travail des entreprises européennes de défense tout en permettant aux Etats de continuer à exercer, parfois conjointement, les droits qu'ils souhaitent conserver en tant qu'autorité régaliennne dans leurs relations, sur leur territoire, avec ces entreprises de défense. La sécurité des approvisionnements, les procédures d'exportation, l'harmonisation des besoins opérationnels ainsi que la conjugaison des efforts de recherche et de développement sont au cœur de ces discussions qui pourraient déboucher sur un accord intergouvernemental.

Dans un tel contexte, l'accession de l'OCCAR à la personnalité juridique, objet essentiel de la convention du 9 septembre 1998 entre la France, l'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni, constitue un pas important qui ouvre la perspective d'une rationalisation de la demande européenne d'armements en vue de doter les armées européennes de matériels conçus et réalisés en commun.

D'ores et déjà, l'application des principes de l'OCCAR à des programmes déjà transférés a permis de constater des effets positifs sur les coûts financiers. Les bénéfices de l'OCCAR ne se feront cependant pleinement sentir que lorsque lui seront confiés des programmes en coopération dès leur conception.

Le passé récent illustre les difficultés de la coopération européenne en matière d'armement avec la défection allemande sur les programmes satellitaires ou le retrait britannique des programmes Horizon et Trimilsatcom. Il importera donc de voir si la création de l'OCCAR sera suivie d'un engagement plus affirmé des pays membres dans la coopération européenne.

La décision qui sera prise sur l'avion de transport futur est à cet égard très attendue.

Le succès de l'OCCAR reposera sur la volonté de chacun des participants de promouvoir une sorte de préférence européenne tout en améliorant une coopération sur les programmes jusqu'alors source de certaines désillusions. L'enjeu est majeur puisqu'il consiste à permettre aux Etats membres de s'équiper à moindre coût tout en consolidant et en élargissant le marché des industries européennes de défense.

Pour cet ensemble de raisons, et souhaitant que la convention portant création de l'OCCAR entre en vigueur dans les meilleurs délais, votre commission vous demande d'adopter le présent projet de loi autorisant son approbation.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du 3 novembre 1999.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, **M. Christian de La Malène** a souhaité obtenir des précisions sur le statut des personnels affectés à l'OCCAR et sur la position des Etats-Unis face à cette institution européenne.

M. Xavier de Villepin, président, a demandé si l'affectation de personnels à l'OCCAR entraînerait une diminution des effectifs de la Délégation générale pour l'armement (DGA). Il s'est interrogé sur la possibilité de transférer à l'OCCAR le programme d'avion de transport futur (ATF).

En réponse à ces interventions, **M. Jean-Guy Branger, rapporteur**, a apporté les précisions suivantes :

- l'OCCAR disposera de son propre personnel et le transfert de programmes d'armement à l'OCCAR devrait s'accompagner d'une diminution des effectifs chargés de la conduite des programmes au sein de la DGA ;

- l'OCCAR vise à renforcer les coopérations européennes sur les programmes d'armement et à promouvoir une sorte de préférence européenne ;

- dans l'hypothèse où une coopération européenne se réaliserait sur l'ATF, ce programme pourrait en effet être confié à l'OCCAR.

La commission a alors émis un avis favorable au projet de loi qui lui était soumis.

PROJET DE LOI

Article unique

Est autorisée l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le Gouvernement de la République italienne, le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, portant création de l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR) (ensemble quatre annexes), signée à Farnborough le 9 septembre 1998, et dont le texte est annexé à la présente loi¹.

¹ Voir le texte annexé au document Sénat n° 487 (1998-1999).

ANNEXE I - LES PROGRAMMES D'ARMEMENT INTÉGRÉS À L'OCCAR

1 - Programme Tigre

- *pays concernés* : France, Allemagne

- *participation* :
développement France 50 % ; Allemagne 50 %

- *équipements principaux couverts par le programme* :

France : 215 hélicoptères en version appui-protection (HAP)

Allemagne : 212 hélicoptères en version multiroles (UHT)

le contrat pluriannuel de production de la première tranche de série de 160 appareils (80 France et 80 Allemagne) a été signé en juin 1999

- *coût du programme à la charge de la France* :

développement : 9 542 millions de francs

production : 36 584 millions de francs

- *commentaire* :

L'intégration du programme dans l'OCCAR est effective depuis février 1998. L'obtention par l'OCCAR de la personnalité juridique devrait permettre de clarifier la position de la division Tigre (héritière du bureau exécutif franco-allemand) vis-à-vis du ministère de la défense allemand, contractant actuellement des contrats bilatéraux.

De plus, certaines activités exécutées par les divisions de programme telles que traductions, secrétariats, soutien pourront être mutualisées au sein de l'OCCAR, permettant ainsi de faire des économies d'échelle et de réduire la facture de la participation des Etats à l'OCCAR.

2 - Programme de radar de contrebatterie Cobra

- *pays concernés* : France, Allemagne, Royaume-Uni

- *participation* :

développement : France, Royaume-Uni, Allemagne 33 %

production : France 35 %, Royaume-Uni 24 %, Allemagne 41 %

- *équipements principaux couverts par le programme :*

29 systèmes Cobra, dont 10 pour la France, commandés en mars 1998.

- *coût du programme à la charge de la France :*

développement : 824 millions de francs

production : 1 540 millions de francs

- *commentaire :*

Ce programme a été intégré au sein de l'OCCAR le 21 février 1999. Les bénéfices attendus de cette intégration concernent l'amélioration de la gestion du programme : réduction de son coût et meilleure réactivité par une plus grande délégation.

3 - Programme famille de systèmes sol-air futurs FSAF

- *pays concernés :* France, Italie

- *participation :*

développement : France 50 %, Italie 50 %

production : France 58 %, Italie 42 %

- *équipements principaux couverts par le programme :*

système surface-air antimissile (SAAM) : France 9, Italie 7

système sol-air moyenne portée terrestre (SAMP/T) : France 15, Italie 12

munitions Aster 15 : France 200, Italie 280

munitions Aster 30 : France 850, Italie 576

Quatre systèmes SAAM ont été commandés pour équiper le porte-avions Charles de Gaulle.

- *coût du programme à la charge de la France :*

développement : 6 962 millions de francs

production : 20 445 millions de francs

- *commentaire :*

Dans le cadre du FSAF, il est attendu un effet d'entraînement dans le programme des autres pays membres de l'OCCAR ne participant pas au programme pour une convergence sur les besoins de défense sol-air européens.

4 - Programme valorisation du système d'armes Roland

- *pays concernés* : France, Allemagne
- *participation* :
 - développement : France 75 %, Allemagne 25 %
 - production : France 90 %, Allemagne 10 %
- *équipements principaux couverts par le programme* :
 - France : 72 postes de tir, 1 500 munitions
 - Allemagne : 84 calculateurs GKS (25 % du poste de tir)
- *coût du programme à la charge de la France* :
 - développement : 1 095 millions de francs
 - production : 5 163 millions de francs
- *commentaire* :

Dans l'immédiat, l'intégration du Roland dans l'OCCAR permet d'assurer une interface efficace avec les Allemands et de réaliser un gain de temps sur le programme.

5 - Programme Brevet

- *pays concernés* : France, Allemagne
- *participation* :
 - développement : France 50 %, Allemagne 50 %
 - production : Allemagne 100 % (la France a décidé de ne pas participer à la phase de production de ce système)
- *équipements principaux couverts par le programme* :
 - Allemagne : 8 batteries doubles, soit 16 systèmes sol et 80 véhicules aériens ;
- *coût du programme à la charge de la France* :
 - développement : 589 millions de francs

ANNEXE II - PROGRAMMES D'ARMEMENT DONT L'INTÉGRATION À L'OCCAR EST ENVISAGEABLE

1 - Programme avion de transport futur ATF

- *pays concernés* : France, Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Espagne, Turquie, Belgique

- *participation* : en cours de définition

- *équipements principaux couverts par le programme* :

avion de transport gros porteur selon les quantités suivantes (qui devront être confirmées au moment de la négociation effective du contrat de production) : France 50, Allemagne 75, Royaume-Uni 45, Italie 44, Espagne 36, Turquie 20, Belgique 12

- *coût du programme à la charge de la France* :

développement et production : 32 000 millions de francs

- *commentaire* :

Les trois solutions à l'étude concernent l'acquisition sur étagères des avions américains C130J et C17, la coopération avec la Russie et l'Ukraine sur la base de l'avion russo-ukrainien Antonov 70 et le lancement d'un programme strictement européen sous l'égide d'Airbus Military Compagny. L'option d'un contrat unique passé par l'OCCAR est en cours d'examen par les nations partenaires.

2 - Programme missile antichar de troisième génération à moyenne portée AC3G MP

- *pays concernés* : France, Allemagne, Royaume-Uni, Belgique, Pays-Bas

- *participation* :

développement : France, Royaume-Uni, Allemagne 30 %, Belgique et Pays-Bas 5 %

production : France 26,6 %, Royaume-Uni 46,4 %, Allemagne 10,8 %, Belgique 8,2 %, Pays-Bas 8 %

- *équipements principaux couverts par le programme* :

munitions : 35 345 dont 11 000 pour la France

postes de tir : 1 572 dont 454 pour la France
lunettes thermiques : 1 572 dont 454 pour la France

- *coût du programme à la charge de la France :*

développement 1 686 millions de francs
production 4 186 millions de francs

- *commentaire :*

L'assouplissement des règles de retour industriel d'une part et l'adoption du principe d'un soutien commun d'autre part permettront des économies.

3 - Programme missile antichar de troisième génération à longue portée AC3G LP

- *pays concernés :* France, Allemagne

- *participation :*

développement : France 50 %, Allemagne 50 %
production : Allemagne 100 % (la France a décidé de ne pas participer à la production de ce missile)

- *équipements principaux couverts par le programme :*

missile : 2 544 pour l'Allemagne

- *coût du programme à la charge de la France :*

développement : 4 368 millions de francs
production : néant

4 - Programme véhicule blindé de combat d'infanterie, version poste de commandement VBCI/VPC

- *pays concernés :* France, Allemagne, Royaume-Uni

- *participation :*

développement : France 10 %, Royaume-Uni 45 %, Allemagne 45 % (évolutifs en fonction de la participation au programme des Pays-Bas)

- *équipements principaux couverts par le programme :*

développement de trois versions pour les besoins des différentes armées

- *coût du programme à la charge de la France :*

développement 364 millions de francs

5 - Programme système de défense antiaérienne PAAMS

- *pays concernés* : France, Italie, Royaume-Uni

- *participation* :

développement : France 33 %, Italie, 33 %, Royaume-Uni 33 %

production : à définir en fonction des commandes effectives. La première commande passée en juin 1998 comprend une part identique pour chaque partenaire

- *équipements principaux couverts par le programme (intentions de commandes exprimées)* :

systèmes PAAMS : France 4, Italie 6, Royaume-Uni 12

munitions : France 750, Italie 380, Royaume-Uni 2 725

- *coût du programme à la charge de la France* :

développement : 1 893 millions de francs

production : 2 150 millions de francs

6 - Programme système d'identification futur IFF futur

- *pays concernés* : France, Allemagne, Italie

- *participation* :

développement : France 33 %, Italie 33 %, Allemagne 33 %

production : à définir à la suite du développement

- *équipements principaux couverts par le programme (l'Italie a décidé de ne pas participer à la production)* :

France 1 436 équipements

Allemagne 1 397 équipements

- *coût du programme à la charge de la France* :

développement 167 millions de francs

production 880 millions de francs

ANNEXE III - ETUDE D'IMPACT¹

- Etat de droit et situation de fait existants et leurs insuffisances

Les situations de droit et de fait préexistantes à l'entrée en vigueur de la Convention de Farnborough se caractérisent par la mise en oeuvre de coopérations directes entre Etats et entre Sociétés pour ce qui concerne la conduite de programmes d'armement en coopération. Avec la nouvelle OCCAR, voit le jour, pour la première fois en Europe, une Organisation internationale chargée de conduire et de réaliser des programmes d'armement en coopération. Elle permettra la mise en oeuvre de programmes d'armement selon des principes nouveaux, de nature à les rendre plus efficaces et moins coûteux.

- Bénéfices escomptés en matière

* **d'emploi** : L'entrée en vigueur de la Convention OCCAR aura à terme pour effet la création d'emplois grâce au renforcement de la base industrielle et technologique européenne de Défense et à la réalisation de programmes d'armement compétitifs en matière de coût. Les principes fondateurs de l'OCCAR (concurrence, assouplissement des règles du retour industriel, compétitivité de la base industrielle), ont pour objet d'obtenir le meilleur rapport coût/efficacité et l'optimisation économique de la gestion des programmes.

* **d'intérêt général** : L'OCCAR est une organisation de nature à contribuer à la constitution d'une base industrielle et technologique de défense s'appuyant sur un marché de l'armement à l'échelle européenne, lui-même condition de la mise en place d'une véritable industrie européenne de défense dans un contexte marqué, tant par la restructuration des industries de défense au niveau européen, que par une concurrence accrue avec les Etats-Unis. L'OCCAR a également vocation à être l'une des pierres angulaires de la constitution d'une Agence européenne de l'armement.

* **Incidences financières** : L'implication financière française dans les programmes actuellement en coopération, qui représentait environ 19,5 % des programmes d'armement hors dissuasion en 1997, devrait s'élever à environ 34 % en 2002. Parmi les programmes gérés par OCCAR ou susceptibles de l'être, les investissements qui pourraient être engagés en fonction des négociations en cours sont les suivants :

¹ Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires.

- 44,7 milliards de francs dans le cadre des programmes franco-allemands issus du bureau franco-allemand : 6 milliards de francs pour le programme Valorisation Roland et 38,7 milliards de francs pour l'hélicoptère Tigre ;

- 23,7 milliards de francs pour la famille de missiles de surface-air futurs FSAF (SAMP-T, SAAS), 1,8 milliard de francs pour le radar de contrebatterie Cobra ; et pour le programme AC3GMP (missile anti-char de troisième génération à moyenne portée), les premières estimations du coût de la production sont à hauteur de 4 milliards de francs.

L'intégration d'autres programmes est aujourd'hui à l'étude comme le système d'armes PAAMS, le système d'identification IFF-futur, le système Polyphem, le système naval SLAT, le véhicule blindé VBCI, les systèmes satellitaires Hélios 2.

Il est à préciser que la faisabilité de certains programmes, leur réalisation en coopération ou la décision d'intégration dans l'OCCAR n'est pas encore décidée.

** Simplification des formalités administratives : Sans objet.*

** de complexité de l'ordonnancement juridique :* Le fonctionnement de l'OCCAR n'aura pas d'incidence sur l'ordonnancement juridique national des Etats membres. Il s'agira d'une Organisation pourvue de la personnalité juridique dont le fonctionnement n'interférera pas avec les législations nationales.