L'Agence Européenne de Défense: avancée décisive ou désillusion pour une Europe de la défense en quête d'efficacité ?

EU Diplomacy Papers

1 / 2008

Yann Boulay

Department of EU International Relations and Diplomacy Studies

www.coleurope.eu

College of Europe
Collège d'Europe

Brugge

Natolin

College of Europe
Collège d'Europe
Brugge
Natolin

Département d'Etudes en Relations Internationales et Diplomatiques de l'UE

EU Diplomacy Papers
1/2008

L'Agence Européenne de Défense: avancée décisive ou désillusion pour une Europe de la défense en quête d'efficacité ?

Yann Boulay

© Yann Boulay 2008

Dijver 11 | BE-8000 Bruges, Belgique | Tél. +32 (0)50 477 251 | Fax +32 (0)50 477 250 |
E-mail ird.info@coleurop.be | www.coleurope.eu/ird

A propos de l'auteur

Yann Boulay travaille actuellement comme attaché au ministère de la Défense français. Boursier Lavoisier du Ministère français des Affaires étrangères, il est diplômé de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris (2004), titulaire d'un Master II en « Relations Internationales » de l'Université Paris II Assas (2006) et d'un Master en « Relations Internationales et Diplomatiques de l'UE » du Collège d'Europe à Bruges (2007). Cet article est issu de sa thèse de fin d'études au Collège d'Europe.

Equipe éditoriale:

Davide Bonvicini, Sieglinde Gstöhl, Fredrick Lee-Ohlsson, Dieter Mahncke, Kevin O'Connell

Dijver 11 | BE-8000 Bruges, Belgique | Tél. +32 (0)50 477 251 | Fax +32 (0)50 477 250 | E-mail ird.info@coleurop.be | www.coleurope.eu/ird

Les opinions exprimées dans les *EU Diplomacy Papers* sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position des éditeurs de la série ni du Collège d'Europe.

Résumé

Bien que souhaité de longue date, le projet d'une agence européenne de la défense a tardé à se matérialiser. Ce n'est qu'en 2004 que celle-ci vit le jour avec pour mission de renforcer la coopération, l'interopérabilité et, *in fine*, l'efficience de la politique extérieure de l'UE. Loin de se limiter aux seuls enjeux capacitaires, l'Agence Européenne de Défense (AED) couvre aujourd'hui un ensemble de problématiques tant industrielles que de recherche et développement. L'objet de ce travail consiste à dresser, trois ans après son lancement, un premier bilan – nécessairement partiel – de l'action et de l'impact de cette agence. Même si elle n'a pas encore pleinement répondu aux attentes placées en elle, les premiers pas de l'AED s'avèrent toutefois prometteurs. Sa montée en puissance reste encore un défi inachevé. Certaines hypothèques demeurent et seul un engagement politique durable lui permettra de déployer tout son potentiel au service de l'Europe de la défense.

Introduction: vers une Europe de la défense?

Approchant de sa première décennie d'existence, la Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD) continue de s'étoffer au fil des missions[1] pour relever des défis toujours plus ambitieux et complexes.[2] Dans cette optique, le lancement longtemps repoussé - car controversé - d'une Agence Européenne de Défense pourrait constituer un avancée majeure. C'est précisément en vue de remédier à l'importante fragmentation des capacités militaires qui s'avérait de plus en plus préjudiciable à l'action extérieure de l'UE, que le lancement d'une telle agence devenait une nécessité.

En soi, le concept d'une agence européenne spécifiquement dédiée aux problématiques capacitaires, industrielles, de recherche et développement[3] dans le secteur militaire n'est pas nouveau. Après des années de tergiversations et de demi-mesures[4] - tantôt pour des raisons stratégiques, tantôt pour des raisons industrielles -, il fallut attendre 2002 afin que les pourtours de l'AED soient définis au sein du « comité défense » de la Convention pour l'avenir de l'Europe. Arrêté lors du sommet européen de Thessalonique de juin 2003, le lancement effectif de « l'agence intergouvernementale dans le domaine du développement des capacités de défense, de la recherche, des acquisitions et de l'armement » eut lieu fin 2004.

La mise en place de cette agence s'effectua en un laps de temps particulièrement court - à peine une demi-année – et sous le contrôle direct du Conseil de l'UE. L'essentiel du travail fut accompli par un groupe *ad hoc,* « l'Agency Establishment Team » (AET), composé de 14 experts détachés par les principaux pays producteurs d'armements et mandaté par le COREPER. Portée par l'engagement politique de certains Etats – essentiellement la France et la Grande-Bretagne[5] -, l'AET releva le défi de l'institutionnalisation et c'est le 12 juillet 2004 que fut officiellement

---

1 Au nombre de 17 à la date de 08/2007 (civiles et militaires confondues).

2 La dimension intégrée « civilo-militaire » n'étant qu'un aspect de cette complexification.

3 Domaines qui font échos aux quatre directions de l'AED (« capacités », « recherche et technologies », « armement », « marchés et Base industrielle et technologique de défense » (BITD)).

4 Voir à ce propos les semi-échecs des processus « Headline Goal Task Force » (HTF) et « European Capabilities Action Plan » (ECAP) qui visaient à relever le défi capacitaire.

5 Toby Browne, Arnaud Sainte-Claire Deville et Pascal Valentin, *Quelles perspectives pour l'Agence européenne de défense*, Paris, Coll. des chercheurs militaires, Editions des Riaux – CEREMS, 2006, p. 39.

adoptée l'action commune[6] portant l'AED sur les fonts baptismaux. Il fallut ensuite attendre un peu plus d'un an pour que celle-ci atteigne sa pleine capacité opérationnelle. Le véritable travail pouvait dès lors commencer.

Ambitionnant de « *changer l'Europe de la défense* » en « *modifiant profondément la Politique européenne de sécurité et de défense* »[7], il est légitime de s'interroger si cette affirmation reste, trois ans après la mise en place effective de l'AED, péremptoire ou non. Il serait évidemment prématuré de vouloir tirer toute conclusion définitive quant à l'efficience de cette agence. Les résultats tangibles ne seront mesurables que sur le long terme mais force est de constater que l'AED est d'ores et déjà opérationnelle, « *engagée dans une démarche prospective [...] et élaborant une vision à long terme* ».[8] Dès lors, le fil conducteur de ce travail consistera à analyser l'apport de cette agence à l'Europe de la défense et de dresser un premier bilan de son action – aussi limitée fut-elle – après trois ans d'existence.

Les premières réalisations de l'AED

Conformément à l'esprit de son mandat, l'action de l'AED s'est dans un premier temps essentiellement concentrée autour du développement capacitaire et de la coopération en matière d'armement.

Les lancements attendus de programmes capacitaires et d'armements

Les avancées en matière capacitaires comptent, jusqu'à présent, parmi les succès les plus notables de l'AED. Placées au cœur des différents programmes annuels de travail[9], les problématiques capacitaires prennent une importance croissante depuis 2003.

Historiquement, la conception d'un véhicule blindé de combat (VBC) européen est le premier « flagship project »[10] mené par l'AED. En phase avec les

---

6 Action Commune 2004/551/PESC du 12/07/2004.

7 Nick Witney, « AED: changer l'Europe de la défense? », *Défense nationale*, 05/2006, p. 161.

8 *Ibid*.

9 Le Conseil Européen, également autorité de contrôle de l'AED, lui délivre chaque année les orientations de travail au sein d'un document dit « programme annuel de travail ».

10 L'équivalent de « projets phares ».

besoins de protection des troupes engagées sous le drapeau européen, les VBC souffrent toutefois de l'hétérogénéité des modèles nationaux. De nombreuses études ont été conduites séparément, aboutissant à 23 modèles différents pour le seul continent européen. Sachant que l'interopérabilité entre ces véhicules reste limitée, une telle démultiplication devenait clairement sous-optimale. Face à ce constat, l'AED fut chargée de mener à bien un projet d'harmonisation centré sur l'interopérabilité. Après avoir identifié les intérêts et besoins des différents membres, sa mission est désormais de permettre l'émergence d'une « *famille européenne de véhicules*, *dont les VBC seraient les fers de lance* ».[11] Dans l'état actuel de ses travaux, l'AED préconise « *la réalisation de cinq études de faisabilité conjointes sur des technologies décisives pour la prochaine génération de VBC qui doit entrer en service en 2010-2015* ».[12]

L'autre grand succès en matière capacitaire concerne la prospective. Après plusieurs années de travail en étroite collaboration avec les directions générales de l'armement des différents pays et les experts de l'EMUE[13], l'AED est désormais en passe de finaliser le Plan de Développement Capacitaire.[14] Ce document stratégique ambitionne de proposer une « *vision à long terme des besoins capacitaires européens à l'horizon de 25 ans* ».[15] Véritable audit des forces et faiblesses actuelles et potentielles de la défense européenne, le CDP examine la palette des menaces militaires auxquelles pourrait être confrontée l'UE, ainsi que ses capacités à y faire face. L'objectif étant de constituer un socle de travail commun permettant d'infléchir les programmes capacitaires décidés par les Etats. Concrètement, et sur la base des objectifs du « Headline Goal 2010 », le CDP dégage de possibles synergies capacitaires entre les différents pays membres. Suite à la longue et difficile approbation de sa version initiale, un texte définitif devrait être soumis pour adoption au comité directeur avant la fin de l'année 2007. Ce sera là une avancée majeure pour l'AED tant le principe d'un audit capacitaire systéma-

---

11 Entretien avec un membre de l'AED, Bruxelles, le 18/06/07.

12 Browne, Sainte-Claire Deville et Valentin, *op.cit.*, p. 35.

13 L'Etat Major de l'Union Européenne (EMUE) est en charge de l'élaboration du catalogue des besoins qui a ensuite été comparé aux catalogues des forces établis par chaque pays.

14 Plus connu sous son appellation « Capacity Development Plan » (CDP).

15 Site Internet du Ministère de la Défense français, présentation de l'AED, www.defense.gouv.fr.

tique est une démarche nouvelle pour la plupart des pays participants.[16] Jusqu'à présent, seules la France et la Grande-Bretagne maîtrisaient cette procédure, ce qui les a conduit à piloter le projet.[17]

Toujours dans ce même domaine capacitaire, l'AED a récemment constitué un groupe de travail centré sur l'optimisation du ravitaillement en vol des gros porteurs. A l'heure même où l'UE procède à une extension du champ d'action géographique de la PESD, la projection stratégique continue à lui faire défaut[18] et constitue une des failles majeures des forces armées européennes. Faute de mieux, l'attention se porte actuellement sur l'optimisation du ravitaillement en vol afin, à terme, *« d'améliorer les capacités de l'Europe à opérer sur des longues distances ».*[19]

Le programme de drones européens (UAV) n'en est, de son côté, qu'aux phases liminaires. S'appuyant sur une technologie duale[20], les drones correspondent tout autant à un besoin de la PESD qu'à une volonté des Etats membres. Comme le montrent les nombreux programmes menés à travers le monde, le potentiel des UAV est énorme, tant en matière de surveillance que de combat. L'UE ambitionne, par l'entremise de l'AED, de fédérer les efforts nationaux en la matière. Mené en collaboration avec la Commission européenne et l'association européenne des industries de l'aérospatiale et de la défense, ce programme UAV a pour mission de « *dresser une feuille de route permettant l'usage routinier des UAV au plus tard à l'horizon 2015* ».[21] Doté d'un budget de 6 millions d'euros pour l'année 2008[22], ce projet est conduit par un consortium mené par la SAGEM. L'essentiel des efforts se concentre actuellement sur les études technologiques autour des drones aériens dits « *de grande endurance* ».

Lancé en 2006, le programme capacitaire ESSOR, portant sur les radio-logiciels, continue également à se développer. Initié par la France, ce programme

---

16 Certains experts évoquant une « *révolution culturelle* ». Entretien avec un membre de l'EMUE, Bruxelles, le 15/06/07.

17 Nourrissant la crainte chez certains d'une domination. Entretien avec des officiels de l'AED, Bruxelles, le 18/06/07.

18 Le programme A400M, exemple de coopération industrielle infra-européenne, devrait néanmoins doter l'UE à moyen terme de ses propres gros porteurs.

19 Browne, Sainte-Claire Deville et Valentin, *op.cit.*, p. 35.

20 Il s'agit en effet là d'une technologie civilo-militaire offrant des applications multiples.

21 Entretien avec des officiels de l'AED, Bruxelles, le 18/06/07.

22 Sous réserve que le « scénario économique » soit validé par les Etats membres.

ad hoc de « catégorie B »[23] n'accueille qu'un nombre limité d'Etats volontaires.[24] Le rôle de l'AED est d'assurer la coordination des efforts de recherche afin d'optimiser l'interopérabilité entre les différents systèmes de radio transmissions en assurant leur amélioration et sécurisation. Si ce projet s'avère concluant, il pourrait être généralisé aux autres pays dans le cadre des missions PESD car l'absence de procédure unifiée de communication constitue un lourd handicap sur le terrain.

De nettes avancées dans les autres branches

L'AED ne s'est pas contentée d'œuvrer exclusivement dans le domaine capacitaire. Elle a rapidement déployé son énergie dans ses trois autres branches d'activité tout en veillant à conserver une étroite interaction avec son objectif principal, le soutien de la PESD.

Un succès majeur[25] a été le renforcement de la Base industrielle et technologique de défense à travers la mise en place de normes facilitant l'apparition d'un véritable marché européen de l'industrie d'armement. Véritable serpent de mer en Europe, plusieurs grands Etats producteurs avaient émis le souhait de voir l'AED en faire « *un des domaines prioritaires*» de son action.[26] Jusqu'alors, les acquisitions de défense échappaient aux règles communautaires en vertu des dispositions de l'art. 296 TCE. Fort d'une telle dérogation, tout Etat pouvait impunément empêcher l'ouverture à la concurrence de son marché pour des raisons de sécurité nationale. Les conséquences de cette préférence nationale systématisée étaient ambivalentes. D'un côté, cela permettait de préserver l'activité de certaines branches peu compétitives et donc de protéger l'emploi national. De l'autre, cela engendrait un cloisonnement de ces mêmes marchés, des risques de duplication et des surcoûts liés à la perte de compétitivité.

Placée devant ce constat et étant donné la sensibilité de la problématique, l'AED a facilité dès l'automne 2005 l'adoption d'un code de conduite portant sur les acquisitions de matériel de défense. Moins d'un an plus tard, ce code entrait en

---

23 Les projets de « catégorie B » (*opt in*), de moindre envergure et limités aux pays volontaires, par opposition aux projets de « catégorie A » (*opt out*), ouverts et financés par tous les pays participants.

24 Doté d'un budget de 100 millions d'euros ce programmes regroupe pour l'instant la France, la Finlande, l'Espagne et la Suède.

25 Celui-ci a bénéficié d'une « importante » couverture médiatique, notamment dans la presse spécialisée économique.

26 Witney, *op.cit.*, p. 165.

vigueur à la grande satisfaction des industriels de l'armement. Depuis lors, et pour la première fois dans l'histoire de l'Europe de la défense, un véritable marché intérieur existe dans ce domaine régalien hautement sensible. L'ensemble des achats de défense qui relevait jusqu'alors de l'art. 296 TCE - des plus modestes (ex : uniformes) aux plus importants (ex : technologies de pointe)[27] - peut faire l'objet d'un appel d'offre communautaire. Afin de ménager la susceptibilité de certains Etats, cette ouverture à la concurrence reste fondée sur la base du volontariat. Aucun pays n'est tenu de faire connaître ses appels d'offre à l'ensemble des industriels européens de la défense, mais tous y sont incités. En outre, ce code n'est pas juridiquement contraignant et ses règles ne s'appliquent qu'aux champs couverts par l'art. 296 TCE.[28]

Concrètement, l'AED a ouvert en 2006 un portail spécifique sur son site Internet[29] permettant à chaque Etat de mettre en ligne ses appels d'offres. Après un début délicat, du fait du scepticisme de certains membres, il semble désormais que la plupart des Etats joue le jeu et reconnaisse l'utilité de ce mécanisme. Les 200 offres déjà publiées (ex : systèmes radars, sonars, munitions, mitrailleuses) représentent d'ores et déjà des appels d'offres pour un montant total avoisinant les 10 milliards d'euros.

Forts de ce succès, les pays participants ont choisi d'étendre l'interface électronique aux relations « B to B », c'est-à-dire entre industriels de l'armement.[30] Cette seconde phase ouvre la possibilité de sous-contracter à l'échelle européenne pour remporter un marché. L'initiative vise particulièrement à renforcer l'activité des petites et moyennes entreprises qui peinaient jusqu'alors à se positionner de manière compétitive sur les appels d'offres. En outre, ce type de portail répond également à l'attente des pays ne possédant pas de grandes industries de défense mais qui

---

27 Dès lors que ceux-ci dépassent un montant d'un million d'euros. Certains domaines bénéficient de dérogations. Cela s'applique notamment aux « équipements de souveraineté » (armes et systèmes de propulsion nucléaires, fournitures et services relatifs aux domaines chimique, bactériologique et radiographique, cryptographie), à la R&T et aux projets de coopérations bi- ou multinationaux. A titre exceptionnel, les Etats pourront, après justification, ne pas appliquer ce code en cas d'urgence opérationnelle, de contrats de suite ou d'impératifs de sécurité.

28 Les règles classiques du droit communautaire de la concurrence s'appliquant sur les autres aspects des marchés de la défense.

29 « Electronic Bulletin Board ».

30 Lancement d'un second portail en mars 2007.

souhaitent toutefois bénéficier de l'effort de structuration en cour. A la fin de l'été 2007, deux contrats transfrontaliers avaient déjà été signés et 76 offres publiées.

Avec ce code, l'AED a véritablement « *jeté les bases d'une stratégie industrielle* » commune à l'échelle européenne.[31] L'agence s'efforce désormais à lever les freins identifiés (ex : subventions nationales, sécurité des approvisionnements) et un premier document de travail dans ce sens a été présenté au comité directeur en mai 2007.

La branche « Recherche et Technologie » n'est pas en reste puisqu'elle a également enregistré plusieurs succès de taille. Le principal d'entre eux est « *la mise en place d'une méthodologie devant permettre l'élaboration d'une véritable stratégie R&T* » sur le long terme (à l'horizon 2025).[32] Le principe du processus « Long Term Vision » (LTV) consiste à contrebalancer la fragmentation et la faiblesse actuelle de la R&T en Europe[33] en facilitant les convergences de vues et en guidant en amont les politiques nationales de R&T. Cette démarche collective vise à identifier les technologies clés les plus prometteuses ou les savoir-faire à maîtriser afin de servir les besoins capacitaires de l'UE. Un document cadre en la matière a été adopté par les ministres de la Défense en novembre 2007.[34] Enumérant les actions à mener et les technologues à maîtriser, il devrait renforcer la cohérence des efforts de R&T à l'échelle du continent.

La mise en place d'un tel cadre méthodologique commun constitue une étape fondamentale. Sans accord préalable sur la méthode, l'action de l'AED dans cette branche particulièrement sensible aurait été vouée à l'échec ou, au mieux, cantonnée à des programmes symboliques. En outre, si elle est correctement employée, cette méthodologie garantira la préservation d'une certaine autonomie de décision en matière d'équipements.[35]

La première déclinaison concrète de ce processus porte sur un projet de « catégorie A » situé au carrefour des branches armements, capacités et R&T. Initiée

---

31 Alain Ruello, « L'AED jette les bases d'une stratégie industrielle », *Les Echos*, 15/07/07.

32 Site Internet du Ministère de la défense français, présentation de l'AED, *op.cit.*

33 2.2 milliards d'euros en 2006 contre 55 milliards d'euros pour les Etats-Unis sur la même période.

34 « *Framework for Joint European strategy in defence R&T* ». L'objectif de dépense en R&T est porté à 2% du budget militaire européen contre 1.24% en moyenne actuellement. 10% des fonds en R&T militaire devant être investis dans des programmes de coopération européens.

35 Browne, Sainte-Claire Deville et Valentin, *op.cit.*, p. 19.

en 2006 et intitulée « force protection », cette étude d'optimisation de la protection des forces en milieu urbain fait écho à un besoin majeur de la PESD. Celle-ci se singularise en effet par le déploiement d'importantes troupes et un contact direct avec la population. Tiraillée entre sa volonté de maintenir le format des opérations PESD et la nécessité de se prémunir au maximum des risques de pertes en vies humaines, l'UE explore donc, par l'entremise de l'AED, les moyens de protéger au mieux ses soldats. Outre un rôle de gestionnaire[36] et de conseiller, l'agence aura également pour mission de « *faciliter l'interopérabilité, la standardisation des éléments pour progresser vers un modèle unique d'équipement européen* ».[37]

Concrètement, l'AED a identifié 18 objectifs de R&T se regroupant au sein de cinq catégories capacitaires.[38] Ce programme ayant été récemment lancé n'en est qu'aux phases d'études et il faudra encore attendre plusieurs années avant de pouvoir en mesurer les traductions concrètes.

Un apport qui reste modeste au regard du potentiel

Malgré d'indéniables succès, l'action de l'AED rencontre plusieurs obstacles. L'agence n'a certes pas encore de sérieux revers à déplorer mais son potentiel reste bridé par les dissensions politiques. En dehors de l'inévitable hiatus temporel lié à l'impossible cohésion entre l'agenda politique et technique[39], c'est essentiellement l'absence d'unité politique entre pays qui porte préjudice à l'AED.

De profondes divergences politico-stratégiques

Apparues dès les travaux préliminaires de « l'Agency Establishment Team », les divergences d'appréciations entre Etats membres n'ont fait que s'accroître au fil du temps, au point de menacer aujourd'hui le bon fonctionnement de l'AED. Ces

---

36 Le budget initial s'élevant à 55 millions d'euros dont 12 millions d'euros investis par la France et 10 millions d'euros par l'Allemagne.

37 *Head of the European Defence Agency's Report to the Council*, Bruxelles, le14/05/2007.

38 1) Capacités de survie grâce à l'amélioration de la détection et du traitement des menaces, 2) Protection individuelle, 3) Analyse des données, 4) Communication sans fil tactique sécurisée en environnement urbain, 5) Missions de planification et d'entraînement en environnement asymétrique.

39 Une des difficultés majeures de l'agence – insoluble par définition – est l'impossible convergence entre l'agenda politique (fortes pressions pour des résultats à court terme) et l'agenda technique (démarche ne pouvant porter ses fruits que sur le long terme).

difficultés sont illustrées par l'existence de trois types d'attitudes à l'égard de la démarche capacitaire qui régit l'AED :[40]

- les pays ne l'ayant pas adopté. Cela serait le cas de l'Italie, marquée par son tropisme pro-atlantique, et de l'Espagne dont la rigidité sur les questions politico-militaires s'accommode mal de l'action de l'AED;
- les pays intéressés par cette approche et estimant pouvoir en tirer de substantiels avantages. Ce serait le cas des « petits/nouveaux pays » tels les Pays-Bas et la Suède ou la Pologne et la République Tchèque;
- les pays y adhérant mais avec des visions et attentes divergentes. Ce serait essentiellement le cas de la France et de la Grande-Bretagne. Contrairement à l'ambitieuse vision française, la bien plus modeste vision britannique semble recueillir l'aval de la majorité des pays participants. L'Allemagne se situerait un peu en retrait et rechignerait à prendre parti.

D'une manière générale, le degré d'implication mais aussi les contributions financières fluctuent significativement d'un pays à l'autre. L'attentisme de la plupart d'entre eux a permis aux six grands pays européens producteurs d'armement[41] d'exercer leur influence sur l'agenda et le fonctionnement quotidien de l'agence. Toutefois, de profonds clivages politico-stratégiques les divisent et rares sont les dossiers qui bénéficient d'une réelle unanimité. Les soutiens ou réserves s'établissent en règle générale en fonction de la nature des projets, de considérations internes ou de relations inter-humaines.[42] S'il serait erroné de vouloir systématiquement opposer les tenants d'une défense européenne intégrée à ceux d'une simple coopération intergouvernementale *ad hoc*, les tensions politiques entre ces deux pôles demeurent réelles. Certains experts évoquent même la confrontation entre deux cultures différentes : une « culture politico-militaire », plus stratégique et centrée sur les besoins de la PESD[43] et une « culture militaro-industrielle » plus économique et centrée sur la structuration d'un marché européen de l'armement.[44] Plusieurs pays font ainsi preuve d'un scepticisme quasi-systématique dès lors que les projets

---

40 L'ensemble de cette analyse est un condensé de la présentation faite par Browne, Sainte-Claire Deville et Valentin, *op.cit.*, p. 66. Analyse corroborée lors d'entretiens avec des officiels de l'AED (Bruxelles, le 18/06/07) et de l'EMUE (Bruxelles, le 15/06/07).

41 A savoir la France, la Grande-Bretagne, l'Allemagne, l'Italie, la Suède et l'Espagne.

42 Entretiens avec des membres de l'AED, Bruxelles, le 18/06/07.

43 L'émergence d'un marché européen de l'armement n'étant alors qu'une conséquence bénéfique induite.

44 Entretien avec un membre de l'EMUE, Bruxelles, le 15/06/07.

ambitionnent d'aller au delà de la seule dimension industrielle. Sans chercher à les bloquer directement, ces pays[45] se gardent bien d'apporter leur soutien aux démarches de l'AED. De cette attitude défiante et non-coopérative découle une multiplication des projets de « catégorie B », ne regroupant qu'un nombre réduit de volontaires.

Le dernier défi en date de l'AED, à savoir le développement de radio-logiciels de télécommunication, illustre bien ces divisions. A l'instar du projet VBC, la Grande-Bretagne a clairement pris ses distances avec cette initiative. Le gouvernement britannique argue du fait qu'il dispose déjà de programmes avancés sur ces deux sujets. Derrière l'argumentaire officiel se cache la crainte de devoir partager sa souveraineté sur son système de communication militaire. Considéré comme un secteur particulièrement sensible, la Grande-Bretagne voit d'un mauvais œil l'effort de coordination entreprit par l'AED. D'autres nations ont plus ou moins spontanément adopté cette même position attentiste, tant et si bien que l'étude actuelle - de « catégorie B » - ne rassemble que cinq pays pilotes.

Il en va de même pour le programme de recherche intégré portant sur la protection des soldats. Malgré l'insistance de ses partenaires européens - dont 20 prennent part au projet - la Grande-Bretagne a décliné l'offre sous prétexte de « *dispos[er] déjà des techniques de protection suffisante* »[46] et se montre manifestement peu encline à les partager.

Un autre exemple des tensions politiques fragilisant l'AED se retrouve dans les récurrentes querelles budgétaires. Plusieurs pays, à commencer par la France, ont plaidé pour une augmentation significative du budget de l'AED. Ils s'opposent sur ce point à la Grande Bretagne qui « *rechigne à doter l'agence de crédits substantiels pour les trois années à venir* ».[47] La Grande-Bretagne - soutenue sur ce point par d'autres pays - argue du fait que l'AED n'est pas en charge de la conduite effective des programmes d'armements ou de recherche, mais simplement de leur coordination. Il serait alors injuste, selon elle, de diminuer les crédits des ministères nationaux de la défense qui gèrent la partie opérationnelle, la plus onéreuse de ces

---

45 Au premier desquels on retrouve la Grande-Bretagne et l'Espagne. Entretiens avec des membres de l'AED, de l'EMUE et de la Direction Générale Extérieure (DGE8), Bruxelles, le 15/06/07.

46 Alexandrine Bouilhet, « Londres s'éloigne de Paris sur l'Europe de la défense », *Le Figaro*, 13/11/2006.

47 *Ibid.*

projets. Allant plus loin dans cette analyse, le ministère britannique de la défense n'a pas hésité à affirmer « *[qu'il conçoit] l'AED comme une agence de rendez-vous [qu'il] utilise [s'il] le veut* ».[48] Cette déclaration résume assez bien l'ampleur du fossé qui est en train de se creuser. De plus, elle ne fait qu'accroître la défiance entre pays, « *certains Etats membres comme la France soupçonnant la Grande-Bretagne de vouloir tuer dans l'œuf l'Europe de la défense* ».[49]

Il faut enfin déplorer les réticences de certains pays à mutualiser les efforts dans le secteur de la recherche et développement. Comme le rappelle une spécialiste de la question[50], la coopération en R&T reste encore bien trop fragmentée - et donc inefficace - à l'échelle européenne. Seuls quelques rares pays[51] investissent véritablement dans ce secteur crucial, les autres se contentant de dupliquer ou de s'appuyer sur des technologies étrangères. Si coopération il y a, elle est dans 97% des cas bilatérale et ne concerne en principe que des niches bien ciblées. L'inertie des programmes nationaux pluriannuels, qui sont difficilement réorientables, reste souvent un obstacle infranchissable. L'hostilité de certains Etats n'arrange pas non plus les choses. Conscient de son avance dans ce domaine, la Grande-Bretagne a, là aussi, réitéré le fait que seules des coopérations *ad hoc* - et donc ponctuelles - seraient à ses yeux envisageables. Une telle attitude relève à nouveau d'une approche *a minima* du rôle de l'AED.

D'inquiétantes difficultés structurelles

L'AED pâtit depuis son lancement, et plus encore ces dernières années, de faiblesses structurelles qui sont la conséquence des tensions politiques évoquées précédemment. La plus préoccupante de ces faiblesses est d'ordre budgétaire. Etabli de fait sur une base annuelle, le budget général de l'agence est financé par l'ensemble des Etats au prorata de leurs contributions au revenu national brut européen. Les équilibres sont dès lors relativement figés. Le décalage entre la quasi-stagnation de la dotation budgétaire et l'augmentation exponentielle de la charge de travail est particulièrement patent depuis 2005. A titre de rappel, le budget de

---

48 Déclaration rapportée par Laurent Zecchini, « Paris dénonce le manque de sérieux de Londres sur la défense européenne », *Le Monde*, 15/11/06.

49 Alexandrine Bouilhet, *op.cit.*

50 Entretien avec un membre de l'AED, Bruxelles, le 18/06/07. Le propos est un condensé de son analyse.

51 Essentiellement les 6 puissances industrielles du secteur de la défense.

2005 était de 19.9 millions d'euros. Celui de 2006 ne progressait que de 15% et celui de 2007 n'atteignait que 22 millions d'euros. Soit un montant symbolique au regard des dépenses militaires totales des pays européens.[52] Un accord budgétaire plus ambitieux[53] a été conclu pour l'année 2008 mais il reste conditionné à l'approbation unanime des Etats. Plus grave est le veto systématique de la Grande-Bretagne et des Pays-Bas à tout engagement pluriannuel, ignorant par là même les statuts de l'agence qui prévoyaient l'adoption d'un budget pour la période 2008-2010.[54]

Malgré la hausse pour 2008, la dotation budgétaire reste bien en deçà des besoins tant structurels qu'opérationnels de l'agence. En réalité, elle couvre tout juste ses frais de fonctionnement et d'études. Cette situation engendre un désarroi palpable au sein du personnel[55] qui en critique les conséquences contre-productives. En outre, il n'y a qu'un pas à franchir pour interpréter cette faiblesse budgétaire comme un signe de défiance de la part de certains Etats vis-à-vis de l'action de l'AED. Compresser au maximum le budget est sans doute une manière plus subtile mais également plus pernicieuse de brider son action sans devoir assumer les conséquences politiques d'une attitude ouvertement hostile.

L'autre faiblesse structurelle - conséquence directe de la précédente – provient de la modestie des effectifs. L'AED, de l'aveu même d'un de ses responsables, est humainement notoirement sous-dotée pour lui permettre d'assurer « *un travail efficace dans des conditions satisfaisantes* ».[56] Les effectifs sont loin d'avoir augmenté de manière proportionnelle au nombre et à l'envergure des missions qui lui ont été confiées depuis deux ans. Le personnel s'est certes étoffé depuis 2005[57] - puisqu'on relevait 94 employés à temps plein fin 2006 -, mais il semblerait qu'il ait atteint un palier estimé suffisant par certains Etats.[58] La capacité de l'agence à assurer les missions qui lui sont confiées n'est pas encore remise en cause mais la faiblesse de ses ressources humaines accroît sa dépendance fonctionnelle vis-à-vis des pays membres et d'institutions civilo-militaires telles le

---

52 160 milliards d'euros annuellement en 2005.

53 32 millions d'euros soit une hausse d'un tiers (20 millions d'euros de fonctionnement, 6 millions d'euros pour l'opérationnel et un budget spécifique de 6 millions d'euros pour financer le programme drone).

54 Un tel budget permettant de planifier les investissements sur le moyen terme.

55 Entretien avec des membres de l'AED, Bruxelles, le 18/06/07.

56 *Ibid.*

57 L'AED comptait seulement 25 employés en mars 2005.

58 Entretien avec des membres de l'AED, Bruxelles, le 18/06/07.

Conseil Militaire de l'UE ou l'Etat Major de l'UE. En outre ce sous-dimensionnement a pour conséquence d'engendrer un surcroît de travail au personnel pouvant nuire à la qualité du suivi.

Un instrument prometteur qui doit encore pleinement asseoir sa légitimité en tant qu'acteur de la PESD

Institution récente confrontée à un déficit de crédibilité, l'AED se trouve désormais dans l'obligation de parvenir rapidement à des résultats tangibles afin de faire prendre conscience aux Etats de son potentiel tant pour la PESD que pour leurs propres armées.

Une crédibilité à renforcer

Après trois ans d'existence, l'ancrage institutionnel de l'AED est désormais un fait acquis. Sa crédibilité reste quant à elle plus controversée puisqu'en matière de défense, le réflexe communautaire, la coopération et la mutualisation des efforts demeurent des principes fragiles. Tous les Etats européens restent profondément marqués du sceau de leurs cultures militaires nationales. Dès lors, toute institution prétendant insuffler un nouvel état d'esprit, telle l'AED, est accueillie avec réserve. Asseoir sa crédibilité aux yeux des pays participants devient un « *combat de tous les instants* ».[59] Il lui faut constamment prouver son utilité pour trouver grâce auprès des décideurs politiques et militaires et remédier ainsi à « *l'important déficit d'image* » dont elle souffre.[60] Le choix des programmes, et leurs possibles bénéfices pour les différentes forces armées européennes, est à cet égard d'une importance cruciale.

Le renforcement de cette crédibilité passe nécessairement par l'instauration d'un cercle vertueux fondé sur des relations de confiance. Une manière d'y parvenir consisterait à identifier les synergies et de proposer des approches communes originales et susceptibles d'être attractives pour les différentes armées européennes. L'AED se doit d'initier des projets qui permettent aux Etats de percevoir clairement les effets de leviers et la plus-value concrète qu'ils pourront retirer de la coopération (notamment en termes d'économies financières et d'autonomie stratégique). Il est

---

59 Analyse confirmée par plusieurs entretiens avec des membres de l'AED, de l'EMUE et de la DGE8, Bruxelles, le 15/06/07.

60 Browne, Sainte-Claire Deville et Valentin, *op.cit.*, p. 42.

capital que l'AED évite l'écueil de satisfaire des intérêts particuliers comme certains programmes actuels peuvent le laisser craindre.[61] Cela risquerait de porter le discrédit sur le travail de l'agence.

Ce n'est qu'en continuant de servir les missions de la PESD et en faisant preuve d'indépendance vis-à-vis des grandes puissances militaires que l'AED assoira sa crédibilité.[62] Il est vraisemblable que la plupart des Etats appuiera plus franchement son travail pour peu que les programmes apparaissent légitimes et avantageux. L'instauration d'un cercle vertueux implique également de sortir de l'ambiguïté constructive qui prévaut actuellement autour du mandat de l'AED. Le statu quo actuel, fragilisé par les dissensions politiques, ne saurait constituer une base viable même si la plupart des Etats semble s'en contenter. Certains par peur d'hypothéquer la viabilité d'une institution encore récente[63], d'autres par souci de préserver leurs marges de manœuvre. Remédier à cette situation sous-optimale est néanmoins indispensable, quitte à provoquer une discussion franche sur la nature et l'avenir de la défense européenne.

Il faut enfin que l'AED rééquilibre les rapports entre pays participants, en donnant une plus large place aux initiatives n'émanant pas des six grands pays producteurs d'armement. Le rapport de force actuel est en effet très favorable à la France et la Grande-Bretagne, seuls pays à disposer à la fois de l'expérience, de l'expertise, du savoir-faire et des capacités de suivi sur les questions couvertes par l'AED. Dans l'intérêt de l'agence, et dans un souci d'indépendance, il serait souhaitable que ce déséquilibre ne s'accroisse pas davantage, faute de quoi certains pays pourraient se sentir marginalisés et manifester un désintérêt pour les travaux de l'agence.

Une montée en puissance à confirmer

« *Ancrée dans le paysage de l'Europe de la défense, il faut désormais que l'AED fasse pleinement jouer son potentiel et donne réalité à quelque chose de nouveau* ».[64] Cette affirmation traduit bien les attentes actuelles. Les programmes

---

61 cf. « *l'initiative de surveillance maritime* » voulue et initiée par la France. Entretien avec un membre de la DGE.

62 Entretiens avec des membres de l'AED et de l'EMUE, Bruxelles, le 15/06/07.

63 *Ibid*. Les Etats les plus ambitieux pour l'AED tableraient sur le facteur temps et ses réussites pour lui permettre de s'imposer naturellement aux yeux de tous.

64 Entretien avec un membre de la DGE8, Bruxelles, le 15/06/07.

ont certes gagné en intensité depuis 2005 mais aucun projet majeur n'a encore matériellement abouti. Tout l'enjeu consiste à présent à assurer une reconnaissance de la valeur opérationnelle de l'agence. Son mandat ne saurait être restreint faute de moyens humains, techniques et financiers suffisants.[65] A cet égard, il me semble opportun d'insister sur les écueils entourant cette montée en puissance.

Il convient tout d'abord de veiller à ce que l'ambition ne l'emporte pas sur le réalisme des projets. L'approche se doit d'être « *pragmatique et réaliste* ».[66] Il est d'un côté crucial que l'AED mène des programmes de grande ampleur avec des retombées militaires importantes. De l'autre côté, il est impératif de ne pas tomber dans un péché d'orgueil en s'engageant dans des projets peu susceptibles d'aboutir. A ce stade de son existence, l'AED ne peut ni se permettre d'essuyer un échec majeur - qui risquerait de la discréditer -, ni se contenter de programmes de faible envergure et vivoter dans le sillage de la PESD. Il lui faut donc activement rechercher ce juste milieu, consistant en des programmes ambitieux et réalistes, pour mieux ensuite réclamer la paternité des résultats.

L'identification de ces programmes et leurs déclinaisons en projets cohérents est donc fondamentale. Cela requiert l'adoption d'une démarche en amont, afin de « *passer d'une convergence d'opportunité [et donc de programmes d'essence nationale] à une convergence organisée [et donc planifiée à l'échelle communautaire]* ».[67] Tout projet de coopération restera nécessairement l'expression de la volonté des Etats mais ceux-ci gagneraient à se concerter au préalable en faisant converger leurs agendas de recherche. A cette fin, certains analystes suggèrent la création de « *réseaux transnationaux de planificateurs* ».[68]

L'AED pourra à l'avenir s'appuyer sur les enseignements du CDP pour influencer les positions des Etats. La façon dont seront prises en compte les conclusions de ce document stratégique aura un impact central sur l'avenir de la défense européenne. Si le CDP est bien utilisé, il devrait conduire à une rationalisation optimale des programmes capacitaires et technologiques en relation avec les missions de la PESD. Avec une telle base de travail, l'AED disposera d'une plus

---

65 Solution préconisée par les Britanniques. Entretien avec un membre de l'AED Bruxelles, le 18/06/07.

66 Browne, Sainte-Claire Deville et Valentin, *op.cit.*, p. 46.

67 *Ibid.*, p. 45.

68 *Ibid.*

grande force de persuasion concernant l'utilité de ses propositions. Ce travail de persuasion est néanmoins loin d'être achevé puisque plusieurs pays, à commencer par la Grande-Bretagne, expriment d'ores et déjà leur scepticisme quant à l'utilité et l'emploi du CDP.[69]

Toujours dans cette même optique, il apparaît souhaitable que l'activité d'audit initiée par le CDP se poursuive d'année en année. Ce document étant destiné à devenir la principale base de travail de l'agence, il se doit de rester dynamique. Une réactualisation régulière permettrait d'éviter de mauvaises orientations et *in fine* une inadéquation avec les besoins réels de la PESD. Aux dires même d'experts ayant œuvré à l'élaboration du CDP, c'est une condition *sine qua non* pour que le travail effectué depuis 3 ans s'avère payant à long terme.[70]

Le travail de rationalisation initié par l'AED mérite également d'être approfondi. C'est notamment vrai en ce qui concerne la constitution d'un marché européen de l'armement structuré et compétitif. Celui-ci demeure encore fragmenté du fait des hésitations nationales. Si les grands industriels de l'armement ont largement œuvré en faveur de la constitution d'un tel marché, force est de constater que l'ouverture à la concurrence nourrit toujours certaines réserves. La protection des intérêts des champions nationaux reste une priorité tandis que pour les petits pays la crainte de la dépendance stratégique n'a pas disparu. Au final, la dilution des réflexes nationaux demeure un défi pour l'AED. Cela passe nécessairement par des programmes d'ajustements industriels qui auront un coût humain et financier.

L'approche quantitative adoptée par l'AED, notamment en matière de R&T, est une voie à explorer car elle offre une meilleure visibilité et constance du travail au fil des ans. Comme le souligne Javier Solana, « *la tendance consistant à générer chaque année 20 nouveaux projets communs ad hoc en R&T portant sur un investissement de 60 millions d'euros doit être maintenue* ».[71] Cette approche quantitative a certes ses limites mais elle a le mérite d'entretenir une dynamique. En outre, elle offre une réponse aux critiques émanant de certains pays pressés de voir

---

69 Alors que celui-ci devrait être officiellement présenté en novembre 2007. Entretiens avec des membres de l'AED, de l'EMUE et de la DGE8 Bruxelles, le 15/06/07.

70 Entretiens avec des membres de l'AED et de l'EMUE Bruxelles, le 15/06/07.

71 *Head of the European Defence Agency's Report to the Council*, *op.cit.*

des résultats concrets.[72] Des 60 projets en cours en R&T, il est difficile de prédire lesquels aboutiront à des avancées concrètes. Il est en revanche certain que les détracteurs de l'AED ne manqueront pas de redoubler d'ardeur si les résultats ne sont pas à la hauteur des ambitions affichées.

La multiplication des projets de « catégorie B »[73] n'est pas une solution d'avenir. Ces projets, qualifiés par certains de « *quick wins* »[74], nuisent à la crédibilité de l'AED. Ils procèdent souvent davantage « *d'une volonté d'exister* »[75] que d'une véritable vision d'avenir. D'ampleur limitée ou insuffisamment soutenus, ces projets sont souvent le fruit d'exigences politiques de court terme et monopolisent une partie des fonds alloués à l'AED. Si les projets de « catégorie B » restent valables pour des problématiques d'envergure limitée, il serait souhaitable que les Etats s'abstiennent d'y recourir lorsque les enjeux sont à l'évidence communautaires. Ce sont indéniablement les projets fédérateurs de type A qui représentent l'avenir de l'agence puisqu'ils ont vocation à « *s'inscrire dans la perspective d'une intégration de la défense européenne* ».[76] Afin de confirmer sa montée en puissance, l'idéal serait de parvenir rapidement à mener à bien un ou deux projets suffisamment fédérateurs et pragmatiques, impliquant si possible les quatre branches. Plusieurs initiatives, à commencer par celles portant sur les drones ou sur les gros transporteurs, semblent remplir ces critères et gagneraient à être intensifiées. Ce faisant, l'AED démontrerait sa capacité à aboutir, illustrerait la méthode à suivre pour de futures coopération et faciliterait donc son « *processus d'appropriation par les pays membres* ».[77]

Esquisses de solutions afin de relever les défis actuels et à venir

Alors que l'avenir de l'AED reste très largement ouvert après seulement trois ans d'existence, plusieurs défis se présentent à elle. Certaines pistes gagneraient à être explorées pour les relever. Cela vaut principalement pour le regain d'engage-

---

72 Browne, Sainte-Claire Deville et Valentin, *op.cit.*, p. 39.

73 Environ 30 projets de « catégorie B » en cours pour un financement de 120 millions d'euros sur cinq ans.

74 Browne, Sainte-Claire Deville et Valentin, *op.cit.*, p. 48.

75 *Ibid.*

76 *Ibid.*, p. 50.

77 *Ibid.*, p. 77.

ment politique de la part des Etats mais aussi pour l'optimisation de son mode de fonctionnement.

Donner à l'AED les moyens de ses ambitions

Au delà de ses propres efforts, l'AED a impérativement besoin du plein concours des Etats pour être en mesure d'atteindre ses objectifs. Ce constat concerne tout particulièrement sa dotation financière. Le budget global reste bien éloigné de l'ampleur des missions et des ambitions affichées. Malgré ce constat, les débats budgétaires demeurent particulièrement tendus, opposant la France à la Grande-Bretagne.[78] Au grand dam des pays les plus impliqués, mais aussi du personnel de l'agence[79], des budgets annuels minimalistes continuent d'être adoptés. Malgré une hausse en trompe l'œil prévue pour 2008[80], la sortie de l'ornière budgétaire reste hypothétique. Si la mise en place d'un nouvel instrument de financement spécifique pour les drones est un pas positif, il est impératif que les Etats s'impliquent sur la durée.[81] Seule l'amélioration de la traçabilité financière, accompagnée d'une stricte maîtrise des coûts, permettra de surmonter les réticences des pays les plus sceptiques. De telles considérations valent particulièrement pour les projets de R&T qui, bien que nécessitant d'importants investissements, restent souvent le « *parent pauvre* »[82] de la défense européenne. « *L'AED ayant la possibilité de bénéficier de financements communautaires* »[83], il pourrait s'avérer intéressant de poursuivre cette voie là, en cas de désaccords persistants entre européens.

Plus globalement, et de l'aveu même de responsables de l'AED[84], il apparaît urgent que les pays participants fassent preuve de davantage de loyauté. Il est difficilement concevable que l'action de l'AED soit régulièrement sapée par les égoïsmes nationaux. De même, trop nombreux sont les pays tentés d'adopter une

---

78 e.g. Laurent Zecchini, « Paris dénonce le manque de sérieux de Londres sur la défense européenne », *op.cit.*

79 Entretien avec des membres de l'AED Bruxelles, le 18/06/07.

80 Yves Clarisse, « Londres freine la montée en puissance de l'Europe de la défense », *Le Monde*, 19/11/07.

81 Or la Grande-Bretagne et les Pays-Bas opposent leur veto à tout budget pluriannuel.

82 *Ibid*. A l'échelle européenne seuls 2.3 milliards d'euros (soit 1.31% du total des dépenses de défense) a été consacré à la R&T en 2006.

83 Browne, Sainte-Claire Deville et Valentin, *op.cit.*, p. 33.

84 *Ibid.*

stratégie du « passager clandestin » en se tenant à l'écart des projets dans leur phases de financement pour les rallier tardivement. Ce devoir de loyauté, principe cardinal de la construction européenne, ne devrait pas connaître d'exception dans le domaine de la défense. Idéalement une forme de « *préférence communautaire* »[85] devrait voir le jour, tant dans la conduite des programmes capacitaires que dans les choix industriels. Le BITD devrait y contribuer mais plusieurs exemples montrent que certains pays se tournent encore prioritairement vers du matériel extra-communautaire essentiellement américain. Pour contrer cette tendance, il est nécessaire que l'AED promeuve énergiquement le savoir-faire européen en matière d'équipements de défense et insiste sur la nécessité de conserver une part d'autonomie stratégique vis-à-vis des Etats-Unis.

La personnalité du directeur exécutif de l'agence est enfin un critère à ne pas négliger. Sa motivation, ses ambitions et son poids politique sont au cœur de l'envergure de l'AED. L'arrivée d'une figure du ministère allemand de la défense[86] à la tête de l'agence pourrait ouvrir une nouvelle phase. Cela devrait se traduire par une implication accrue de ce pays au service de l'action de l'AED, contribuant par là même au renforcement institutionnel et politique de l'agence.

Optimiser son mode de fonctionnement

Valable pour le personnel en général, la nécessité d'étoffer la direction est devenue une évidence au fil des années. Cette réforme étant incontournable dans l'optique d'assurer un meilleur suivi et une meilleure publicité du travail de l'AED, les Etats se sont accordés sur une modification du schéma institutionnel d'origine. L'entrée en fonction du nouveau directeur Alexander Weis sera accompagnée début 2008 de la duplication du poste de vice-directeur entre un responsable de la « *stratégie* »[87] et un responsable de « *la conduite des opérations* ».[88] Cette nouvelle étape devrait apporter davantage de cohésion et de visibilité, deux éléments qui font aujourd'hui partiellement défaut à l'AED.

---

85 Aux dires même d'un haut gradé de l'EMUE. Entretien avec un membre de l'EMUE Bruxelles, le 15/06/07.

86 Alexander Weis depuis octobre 2007. Ancien directeur de la direction générale de l'armement (DGA) au sein du ministère allemand de la défense.

87 Poste attribué au général Adam Sowa, ancien directeur de la délégation générale de l'armement polonaise.

88 Poste attribué au brigadier général italien Carlo Magrassi, ancien directeur de la branche armement de l'AED.

Cette optimisation vaut également pour le processus décisionnel. La flexibilité, qui a délibérément prévalue jusqu'à présent, atteint ses limites. Il est probable que ce processus soit très largement recadré et codifié.

Concernant le personnel, il serait bien entendu souhaitable que les Etats consentent à détacher davantage d'experts (notamment militaires) de qualité pour remédier au sous-dimensionnent actuel. Cela devrait être d'autant plus réalisable que la durée limitée des contrats (trois ans, renouvelable une fois) n'éloigne que temporairement ces personnels de leurs ministères de tutelle. A défaut d'une telle augmentation, un redéploiement interne pourrait constituer une solution de repli. Les charges de travail fluctuant sensiblement d'une direction à l'autre, l'ensemble du travail actuel pourrait être couvert à effectif constant pour peu que celui-ci soit mieux réparti.[89] Un tel redéploiement ne pourrait toutefois être que temporaire car plus l'intensité et la complexité des projets augmenteront, plus l'inadéquation deviendra préjudiciable. De même, il est fort probable que les tâches de coordination menées par l'AED s'intensifieront alors qu'au contraire, celles des états-majors nationaux s'amenuiseront. Un transfert de personnels ne serait alors pas illogique.

Mettre fin au hiatus interne découlant de l'absence de hiérarchie entre les quatre directions serait sans doute bénéfique pour le fonctionnement de l'AED. Si les placer sur un pied d'égalité représentait la solution la plus consensuelle lors du lancement de l'agence, il est évident que cela occulte le fait que c'est bien la direction capacitaire qui constitue le centre névralgique de l'AED. Le problème découle précisément de la contestation de ce leadership par les trois autres directions qui se perçoivent chacune comme centrale. Cette situation est contre-productive et conduit à des tensions inutiles. Il serait sans doute sain de clarifier la situation en énonçant clairement le rôle pivot de la direction capacitaire et le rôle complémentaire des trois autres. Cette analyse reçoit d'ailleurs un assez large écho en interne.[90]

---

89 Position défendue par certains responsables de l'AED. Entretien avec un membre de l'AED Bruxelles, le 18/06/07.

90 Entretiens avec plusieurs membres de l'AED Bruxelles, le 18/06/07.

Conclusion: une avancée décisive qui doit désormais s'inscrire dans la durée

A l'issu de ce travail de recherche, il semble aujourd'hui légitime d'affirmer que l'AED est parvenue, en moins de trois ans, à pleinement s'insérer dans le paysage institutionnel de l'Europe de la défense. Il est évident que cette agence reste encore à bien des égards une entité en rodage et que son apport ne pourra véritablement s'apprécier que dans la durée. Toutefois, si l'on s'en réfère à son fil directeur, qui est « *d'améliorer l'efficacité des dépenses de défense en Europe* »[91], force est de constater que les débuts de l'AED sont prometteurs.

Pierre angulaire du travail d'harmonisation de la défense européenne, l'AED se veut le catalyseur d'une nouvelle approche intégrée de l'Europe de la défense. En permettant aux Européens de « *dépenser plus, mieux et ensemble* »[92], ses programmes consolident tant la PESD que l'industrie européenne de défense. En outre, elle répond directement à une de ses principales faiblesses actuelles: la fragmentation, et son corollaire, la dispersion des ressources et des énergies. En lui apportant davantage de cohérence, davantage de vision prospective, davantage d'interopérabilité, l'AED contribue, *in fine* à rendre l'Europe de la défense plus efficace.

A bien des égards cette entité originale présente donc tous les attributs pour être une avancée décisive. Avec des moyens limités et un engagement quelquefois lacunaire de certains Etats, elle a réussi à asseoir sa légitimité par la qualité de ses analyses et de son travail. Pourtant, et comme l'ont mis en évidence les réserves de ce travail, « *rien n'est acquis à ce stade* »[93]: l'AED reste confrontée au défi de son devenir. Seul un engagement politique loyal, résolu et suivi – ainsi que les dotations financières et matérielles en rapport avec les ambitions affichées – seront à même de permettre à l'AED de pleinement servir les intérêts de l'Europe de la défense et, *in fine*, de l'UE tout entière.

Au delà des points évoqués précédemment, une question reste en suspens et pèse toujours sur le travail de l'AED : cette agence a-t-elle vocation à devenir un

---

91 Browne, Sainte-Claire Deville et Valentin, *op.cit.*, p. 87.

92 Faisant sienne le mot d'ordre de son chef, Javier Solana, lors du sommet de Hampton Court en 2006.

93 Anita Roth, « Virage vers l'avenir ou de Vénus à Mars ? », *Annuaire français de relations internationales*, Paris, 2005.

instrument au service d'une « Europe puissance » ? Certains indices prêtent à le croire. Se faisant fort de permettre à l'UE de « *s'affirmer comme un acteur global de paix et sécurité* » [94], l'AED s'inscrit ainsi clairement sur le terrain sensible de l'autonomie stratégique. Il n'existe aucune réponse évidente à cette interrogation. Là encore, tout dépend – et dépendra – de l'intérêt que lui portent les Etats. Si le chemin vers une Europe de la défense ambitieuse et efficace est long et semé d'embûches, il est aussi jalonné de moments déterminants. Le lancement de l'AED pourrait bien en être un : le potentiel est là; encore faut-il vouloir et savoir l'exploiter.

[94] www.eda.europa.eu/genericitem.aspx?area=Background&id=122, le 18/06/07.

Bibliographie

BOUILHET Alexandrine, « Londres s'éloigne de Paris sur l'Europe de la défense », *Le Figaro*, 13/11/2006.

BROWNE Toby, SAINTE-CLAIRE DEVILLE Arnaud et VALENTIN Pascal, *Quelles perspectives pour l'Agence européenne de défense ?*, Paris, Coll. des chercheurs militaires, Editions des Riaux – CEREMS, 2006, 105p.

GIOVACHINI Laurent, « L'AED, un progrès décisif pour l'Union ? », *Politique étrangère*, Paris, I/2004.

ROOSEVELT Ann, « European Defence Agency takes on UAV Airspace Integration », *Defence Daily International*, Washington, 6/07/2007.

ROTH Anita, « Virage vers l'avenir ou de Vénus à Mars ? », *Annuaire français de relations internationales*, Bruxelles, éd. Bruylant, 2005.

RUELLO Alain, « L'AED jette les bases d'une stratégie industrielle », *Les Echos*, 15/07/07.

RUELLO Alain, « Europe : 150 millions pour les premiers programmes de recherche militaire », *Les Echos*, 13/11/06.

VERRET Denis, « De l'Agence européenne de défense », *Défense nationale*, n°5, Paris, mai 2004.

WITNEY Nick, « AED : changer l'Europe de la défense? », *Défense nationale*, n°6, Paris, mai 2006.

ZECCHINI Laurent, « Paris dénonce le manque de « sérieux » de Londres sur la défense européenne », *Le Monde*, 15/11/06.

ZECCHINI Laurent, « Les premiers pas de l'Agence européenne de défense », *Le Monde*, 17/03/05.

Liste des « EU Diplomacy Papers » parus

1/2006

Karel De Gucht, Shifting EU Foreign Policy into Higher Gear

2/2006

Günter Burghardt, *The European Union's Transatlantic Relationship*

1/2007

Jorge Sampaio, *Global Answers to Global Problems: Health as a Global Public Good*

2/2007

Jean-Victor Louis, *The European Union: from External Relations to Foreign Policy?*

3/2007

Sieglinde Gstöhl, *Political Dimensions of an Externalization of the EU's Internal Market*

4/2007

Jan Wouters, *The United Nations and the European Union: Partners in Multilateralism*

5/2007

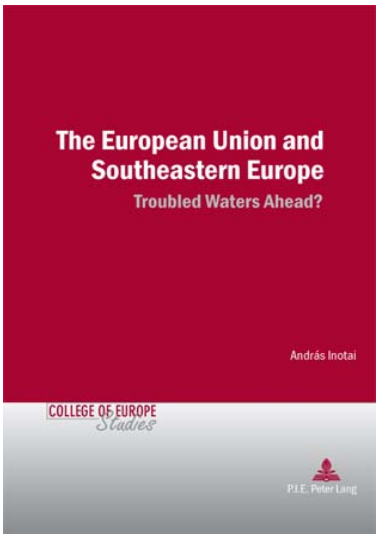
Martin Konstantin Köhring, *Beyond 'Venus and Mars': Comparing Transatlantic Approaches to Democracy Promotion*

6/2007

Sahar Arfazadeh Roudsari, *Talking Away the Crisis? The E3/EU-Iran Negotiations on Nuclear Issues*

1/2008

Yann Boulay, *L'Agence Européenne de Défense : avancée décisive ou désillusion pour une Europe de la défense en quête d'efficacité ?*



College of Europe Studies

Series Editors:

Govaere I. / Hanf D. / Mahncke D. / Pelkmans J.

Order online at www.peterlang.com

PIE - Peter Lang Bruxelles

Europe is in a constant state of flux. European politics, economics, law and indeed European societies are changing rapidly. The European Union itself is in a continuous situation of adaptation. New challenges and new requirements arise continually, both internally and externally.

The *College of Europe Studies* series seeks to publish research on these issues done at the College of Europe, both at its Bruges and its Natolin (Warsaw) campus. Focused on the European Union and the European integration process, this research may be specialised in the areas of political science, law or economics, but much of it is of an interdisciplinary nature. The objective is to promote understanding of the issues concerned and to make a contribution to ongoing discussions.

Series Titles:

vol. 7 Inotai, András, *The European Union and Southeastern Europe: Troubled Waters Ahead?*, 2007 (414 p.), ISBN 978-90-5201-071-7 pb.

vol. 6 Govaere, Inge / Ullrich, Hanns (eds.), *Intellectual Property, Public Policy, and International Trade*, 2007 (232 p.), ISBN 978-90-5201-064-9 pb.

vol. 5 Hanf, Dominik / Muñoz, Rodolphe (eds.), *La libre circulation des personnes: États des lieux et perspectives*, 2007 (329 p.), ISBN 978-90-5201-061-8 pb.

vol. 4 Mahncke, Dieter / Gstöhl, Sieglinde (eds.), *Europe's Near Abroad: Promises and Prospects of the EU's Neighbourhood Policy*, forthcoming.

vol. 3 Mahncke, Dieter / Monar, Jörg (eds.), *International Terrorism: A European Response to a Global Threat?*, 2006 (191p.), ISBN 978-90-5201-046-5 / US-ISBN 978-0-8204-6691-0 pb.

vol. 2 Demaret, Paul / Govaere, Inge / Hanf, Dominik (eds.), *European Legal Dynamics - Dynamiques juridiques européennes*, Revised and updated edition of *30 Years of European Legal Studies at the College of Europe*, 2005 / 2007 (571 p.), ISBN 978-90-5201-067-0 pb.

vol. 1 Mahncke, Dieter / Ambos, Alicia / Reynolds, Christopher (eds.), *European Foreign Policy: From Rhetoric to Reality?*, 2004 / second printing 2006 (381 p.), ISBN 978-90-5201-247-6 / US-ISBN 978-0-8204-6627-9 pb.