

La participation de la France aux corps militaires européens permanents

Les corps militaires européens dont la France fait partie ont été contrôlés par la Cour à deux reprises, en 1996 puis en 2003. Un référé a été adressé au ministre de la défense le 18 juin 2004, relevant le caractère disparate et la sous - utilisation de ces corps.

La Cour a estimé nécessaire de revenir sur le sujet en 2007. Ses observations, publiées dans son rapport public de 2008, ont confirmé la persistance des dysfonctionnements relevés, concernant des contentieux financiers, l'articulation d'ensemble des différents corps et leur absence de visibilité.

Trois ans après, la Cour constate non seulement que la situation n'a guère évolué, sauf sur le premier point, mais que les perspectives d'amélioration sont plus que limitées.

La France participe à huit corps militaires européens de nature et d'importance variables.

La brigade franco-allemande, prévue par le traité de l'Elysée du 22 janvier 1963, n'a été créée qu'en 1989. C'est le corps le plus structuré : il est le seul à disposer d'unités permanentes et rassemble plus de 5 000 hommes en trois garnisons ; seul l'état-major est intégré, et les unités restent nationales.

Le Corps européen de défense, dit aussi **EUROCORPS**, est un état-major d'environ 1 000 personnes implanté à Strasbourg, composé de la France, l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, le Luxembourg, et bientôt la Pologne. Seule la brigade franco-allemande lui est directement subordonnée, les autres unités restant, en temps de paix, sous commandement national. Le total peut atteindre 60 000 hommes.

La Force opérationnelle rapide européenne, dite **EUROFOR**, petit état-major (80 personnes), créé en 1995, situé à Florence, réunit la France, l'Italie, l'Espagne et le Portugal... Aucune unité organique ne lui est rattachée ; il assure la coordination d'exercices mobilisant un « réservoir » de forces qui peuvent atteindre 5 000 à 10 000 hommes.

Les forces maritimes, qui ne comportent aucune structure permanente, se composent de deux entités : la **Force navale franco-allemande** (FNFA), créée en 1991, initialement prévue pour des activités d'entraînement et de formation, peut aussi exécuter des missions opérationnelles. La Force maritime européenne, dite **EUROMARFOR**, est l'équivalent naval de l'EUROFOR, et date, comme elle de 1995. Non permanente, elle est activée régulièrement pour participer à des exercices, mais aussi à des missions opérationnelles.

Les forces aériennes, longtemps embryonnaires, sont en cours de structuration avec le « **Joint force air component command** » (JFACC), structure projetable orientée sur la conduite des opérations aériennes, qui participe à toutes les actions où les forces aériennes françaises sont engagées. **Le Commandement européen du transport aérien** (EATC), issu d'un traité de 2007 entre la France, l'Allemagne, la Belgique et les Pays-Bas, désormais opérationnel, met en commun l'ensemble des prérogatives et des moyens du transport aérien militaire des États signataires.

Enfin, une Force de gendarmerie européenne, (**EUROGENDFOR**), créée par un traité signé à Velsen, le 18 octobre 2007, entre la France, l'Espagne, l'Italie, le Portugal, les Pays-Bas et la Roumanie, vient de voir le jour ; elle dispose d'un état-major permanent et de forces de police à statut militaire.

La France fait également partie d'une demi-douzaine d'autres corps militaires internationaux, sans vocation opérationnelle, essentiellement des centres de formation ou de coordination.

I - Les contentieux : la signature d'accords a permis leur règlement

Lors du contrôle réalisé en 2007, la Cour a constaté que des contentieux accessoires persistants avaient, pendant de nombreuses années, bloqué la mise en œuvre des dispositifs juridiques nécessaires au bon fonctionnement de certains de ces corps.

1 - EUROCORPS : le règlement des derniers blocages permet l'entrée en vigueur du Traité de Strasbourg

Le traité de Strasbourg, dont les bases avaient été fixées par un conseil franco-allemand en 1992, est entré en vigueur le 26 février 2009, soit 17 ans plus tard.

Le traité de Strasbourg mettait un terme à la prépondérance de la France dans son rôle de nation-hôte en matière d'exécution de la dépense et à l'application du droit fiscal français, en particulier la règle de la défiscalisation partielle des biens de consommation accordée aux personnels non-français ; en revanche la totalité des dépenses de fonctionnement et d'investissement était, pour l'avenir, détaxée.

Ce dernier point a longtemps bloqué la signature du traité, nos partenaires la subordonnant au remboursement, rétroactif depuis 1992, de la TVA acquittée sur les investissements du quartier général.

Le ministère de la défense a procédé entre 2004 et 2006 à ce remboursement, évalué à 5 288 849 €.

La perte des privilèges fiscaux a entraîné le retrait du Canada, membre associé, mais les Etats-Unis, autre membre associé, ont déclaré rester.

2 - L'accord du 26 octobre 2004 met un terme au contentieux relatif à la brigade franco-allemande

Après de longues négociations, l'arrangement administratif du 26 octobre 2004 remplace le précédent arrangement de 1989 ; il permet le règlement de plusieurs contentieux,

Un premier contentieux concernait des coûts annexes de construction, soit 2 M€ de 1991 à 1998, que l'Allemagne estimait être à la charge de la France : ces coûts ont été compensés par un remboursement de la TVA perçue à tort par l'Allemagne sur les financements français ; le solde, soit 400 000 €, a été acquitté par la France le 6 juillet 2005. Pour la période

2003 à 2006, le montant des coûts annexes, soit 1 297 888 €, a été versé le 30 septembre 2008.

Un second contentieux concernant le coût des personnels civils, qui, dans l'armée allemande, ne sont pas intégrés dans les régiments, a fait l'objet d'un accord en janvier 2004, et la somme due par la partie française, soit 3,5 M€, a été remboursée.

Enfin, l'accord intergouvernemental franco-allemand réglant l'ensemble des problèmes de la brigade est en cours de réécriture, afin de faciliter l'engagement en opérations de la brigade.

3 - Des arrangements pratiques locaux mettent fin à l'insécurité juridique des militaires français de la Force opérationnelle rapide (EUROFOR)

Les anomalies, pendantes depuis l'origine du corps, en 1995, affectant la délivrance des permis de séjour ou l'immatriculation des véhicules personnels et entraînant une insécurité juridique pour les militaires et leurs familles, auxquelles la ratification du statut juridique de l'EUROFOR, le 9 septembre 2003, n'avait pu mettre un terme, ont pris fin depuis deux ans par des arrangements pratiques locaux.

II - La disparité des corps : une réflexion globale s'impose

La Cour avait regretté le caractère disparate des différents corps et souligné la nécessité d'engager une réflexion globale sur leur rationalisation et leur articulation d'ensemble

Le ministère de la défense et celui des affaires étrangères s'étaient dits, dans leur réponse au référé de la Cour, convaincus de cette nécessité, mais avaient fait remarquer qu'en raison du contexte multinational, la réflexion souhaitée par la Cour devait avoir pour finalité l'adaptation de ces forces aux développements récents de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD).

Il est clair qu'aujourd'hui, soit trois ans plus tard, non seulement la situation n'a pas changé, mais que rien ne laisse prévoir, à court terme tout au moins, une évolution positive en ce domaine.

La réalité est que ces forces n'ont d'européen que le nom. Leur création a répondu, pour chacune d'entre elles, à une situation particulière et à des perspectives purement nationales ; créées par traités, leurs statut n'est pas uniforme, et leur fonctionnement, comme la décision de les employer, sont régis par la règle du consensus, ce qui signifie qu'un seul des États membres peut bloquer n'importe quelle décision, ce dont, dans la pratique, les États ne se privent pas.

En face de cela, l'Union européenne ne dispose, dans le cadre de la politique européenne de sécurité et de défense, que d'un état-major général, sans chaîne de commandement. En outre, la mise en place de celui-ci, postérieure à la création des forces ici examinées, n'a pas comporté de lien institutionnel avec elles. La décision du cadre d'emploi de chaque force (OTAN, UE, ONU, OSCE) reste donc exclusivement nationale : c'est ainsi que l'EUROCORPS ou l'EUROMARFOR n'ont été engagées que dans des opérations OTAN ou ONU, et que, pour les autres, leur emploi sous pavillon européen a été extrêmement limité. À ce jour, la seule initiative de l'état-major européen a été la rédaction, en 2007, d'un catalogue recensant toutes les forces européennes (20 structures recensées et 30 autres « non déclarées » au catalogue).

Quelques exemples de rationalisation inaboutie

Si l'on peut se satisfaire des évolutions affectant la brigade franco-allemande dont le lien de subordination opérationnel, longtemps théorique, qui la reliait à l'EUROCORPS, a pris de la consistance, ainsi que de la mise en commun des moyens aériens, la rationalisation est encore inachevée pour d'autres corps.

Une proposition franco-belge de simplification du statut de l'EUROCORPS, qui aurait répondu à la suggestion de la Cour, a fait l'objet de longues négociations, soldées par un échec. Les problèmes, découlant de l'obligation d'obtenir un consensus, risquent même de s'aggraver du fait de l'arrivée d'un sixième membre en 2013, la Pologne ; en outre, cinq autres États ont désormais le statut de membres associés et deux autres devraient les rejoindre, ce qui accroît la complexité des processus décisionnels.

La Cour s'interrogeait aussi sur le devenir de EUROFOR, force non permanente, voulue par l'Italie, mécontente de ne pas faire partie de l'EUROCORPS. Cette force risque de ne jamais trouver sa juste place puisque l'Italie a finalement rejoint l'état-major de Strasbourg comme membre associé en 2009, ce qui devrait encore affaiblir la dynamique de l'EUROFOR.

La situation de la Force maritime européenne (EUROMARFOR), équivalent maritime de l'EUROFOR n'a pas non plus évolué.

Enfin, la création de EUROGENDFOR, qui a, depuis, accueilli deux nouveaux États partenaires, la Pologne et la Lituanie, est loin de s'inscrire dans le cadre d'une rationalisation d'ensemble, comme le souhaitait la Cour et comme l'avaient laissé espérer les ministères de la défense et des affaires étrangères dans leurs réponses.

III - Des forces européennes toujours sous-utilisées

La Cour avait enfin souligné que, compte tenu de l'ambition qui avait présidé à leur création et des intentions affichées par les ministères de tutelle, une importante mobilisation des corps européens pouvait être attendue ; or, dans la pratique, une sous-utilisation manifeste des moyens concernés est constatée, et ce, depuis l'origine.

Cette situation n'a pas évolué au cours de la période récente, et il n'y a pas de raison pour que les choses s'améliorent dans l'avenir.

- L'EUROCORPS, et sa force subordonnée, la brigade franco-allemande, n'ont guère été mobilisés jusqu'à maintenant. Il n'a pas connu d'engagement depuis six ans, c'est-à-dire depuis l'intervention en Afghanistan en 2004.
- Quant au bilan de la brigade franco-allemande, il n'est guère meilleur : cette brigade a fourni le cœur combattant d'un Groupement tactique de l'Union européenne en 2008, puis elle a défilé sur les Champs-Élysées le 14 juillet 2009. Elle a participé au tour d'alerte de l'Eurocorps en 2010 et probablement, la question étant encore à l'étude, à son engagement en Afghanistan en 2012.
- L'EUROFOR n'a pas été employée depuis son engagement en Bosnie en 2007. Au total, elle n'aura été engagée que trois fois depuis sa création en 1995, mais elle n'a jamais été déployée en tant que telle ; ses éléments ont été répartis dans l'état-major sur place, lui ôtant ainsi toute visibilité « européenne ».
- EUROGENDFOR est engagée depuis 2007 en Bosnie-Herzégovine, où elle arme une partie de l'unité de police intégrée de l'opération européenne Althéa ; depuis décembre 2009, elle contribue également à la formation de la police afghane au sein de la mission de l'OTAN. Mais il s'agit dans ces deux cas de mission de police et non de missions militaires à proprement parler.

- Et si, sur le plan maritime, EUROMARFOR a été engagée au Liban en 2008 (FINUL navale), aucun engagement n'est prévu pour l'avenir immédiat.
- Quant à la Force navale franco-allemande (FNFA), elle n'a été engagée que deux fois depuis sa création en 1991, la dernière en date, dans l'océan Indien, remontant à 2005. La marine allemande n'ayant pas souhaité l'utiliser depuis pour des missions opérationnelles, son avenir paraît désormais tout à fait hypothétique.
- En matière aérienne, seule la Joint force air component command (JFACC) a été utilisée : elle est actuellement en alerte dans le cadre de la Nato Response Force.

Dans ces conditions, la Cour ne peut que réitérer les conclusions formulées dans son rapport de 2007. Sans méconnaître les lourdeurs inhérentes à toute décision d'emploi d'un corps multinational, elle s'interroge cependant sur les motifs justifiant le maintien et le développement de ces structures militaires permanentes.

En effet, le modèle retenu lors de la création, échelonné dans le temps, de ces différents corps militaires internationaux permanents, ne correspond plus aux données actuelles qui caractérisent la coopération ou les opérations militaires internationales au niveau européen, qu'il s'agisse de leur conception, de leur organisation ou de leur réalisation.

Il convient donc d'engager rapidement cette réflexion structurelle déjà souhaitée par la Cour et promise par les ministères concernés, afin de revoir l'ensemble de ces dispositifs, dans une perspective de refonte et de réorganisation, voire de suppression.

**REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET DES COMPTES PUBLICS DE
LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT,
PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT**

Au-delà du constat partagé avec la Cour de l'utilité d'une réflexion structurelle pouvant déboucher sur une rationalisation de ces différentes formations, ce projet n'appelle pas d'observation particulière de ma part.

La réponse du ministre d'Etat, ministre de la défense et des anciens combattants, est parvenue à la Cour après qu'elle a délibéré.

Egalement destinataire des observations de la Cour, le ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères et européennes, ne lui a pas adressé de réponse.