

N° 53

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès-verbal de la séance du 26 octobre 2005

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation de la **décision des représentants des Gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil le 28 avril 2004, concernant les privilèges et immunités accordés à ATHENA,***

Par M. Jacques PEYRAT,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Serge Vinçon, *président* ; MM. Jean François-Poncet, Robert del Picchia, Jacques Blanc, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Jean-Pierre Placade, Philippe Nogrix, Mme Hélène Luc, M. André Boyer, *vice-présidents* ; MM. Daniel Goulet, Jean-Guy Branger, Jean-Louis Carrère, Jacques Peyrat, André Rouvière, *secrétaires* ; MM. Bernard Barraux, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Pierre Biarnès, Didier Borotra, Didier Boulaud, Robert Bret, Mme Paulette Brisepierre, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Hubert Falco, Jean Faure, Jean-Pierre Fourcade, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Gisèle Gautier, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Robert Hue, Joseph Kergueris, Robert Laufoaulu, Louis Le Pensec, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Charles Pasqua, Jacques Pelletier, Daniel Percheron, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Jean Puech, Jean-Pierre Raffarin, Yves Rispat, Josselin de Rohan, Roger Romani, Gérard Roujas, Mme Catherine Tasca, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 2036, 2204 et T.A. 445

Sénat : 387 (2004-2005)

Traités et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LE FINANCEMENT DES OPÉRATIONS DE L'UNION	7
A. LES PRINCIPES	7
1. <i>Un cadre intergouvernemental</i>	7
2. <i>Une base volontaire</i>	7
3. <i>Des négociations ad hoc</i>	8
B. LES APPORTS DU MÉCANISME ATHENA	9
1. <i>Une solidarité financière plus automatique</i>	9
2. <i>Une définition des coûts communs</i>	9
3. <i>Une structure légère</i>	10
4. <i>Une trésorerie initiale</i>	10
C. LES STIPULATIONS DU TRAITÉ CONSTITUTIONNEL	11
II. LES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS ACCORDÉS AU MÉCANISME ATHENA	12
CONCLUSION	13
EXAMEN EN COMMISSION	15
PROJET DE LOI	17
ANNEXE - ÉTAT DE RATIFICATION DE LA DÉCISION SUR LES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DU MÉCANISME ATHENA	19

INTRODUCTION

La relève de l'opération de l'OTAN *Allied Harmony* en Macédoine, entre avril et décembre 2003 afin d'offrir un environnement sécurisé à la mise en place de l'accord d'Ohrid, a constitué la première opération extérieure de l'Union européenne, menée au titre de la politique étrangère et de sécurité commune, déclarée « opérationnelle » lors du sommet de Laeken de décembre 2001.

De dimension modeste, l'opération Concordia, conduite dans le cadre des arrangements avec l'OTAN, dits de « Berlin + », a été considérée comme un succès tout en faisant apparaître la nécessité de développements ultérieurs pour la PESC, notamment sur le terrain juridique.

Le statut des forces mais aussi le financement des opérations ont été précisés par des textes successifs, « SOFA-UE » et mécanisme ATHENA, qui offrent un cadre permanent aux opérations de l'Union européenne.

La décision du Conseil 2004/197/PESC du 23 février 2004 a créé un mécanisme, dénommé ATHENA, de financement des coûts communs des opérations de l'Union européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense. Elle établit la liste des coûts opérationnels considérés comme communs dont le financement est mutualisé, les autres coûts liés à une opération restant à la charge du pays qui les a engagés.

Le mécanisme ATHENA a été révisé une première fois par deux décisions du 23 février 2004. Les Etats membres ont précisé son régime fiscal, assimilé à celui d'une organisation internationale.

Le présent projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale le 9 juin 2005, a pour objet d'autoriser l'approbation de la décision des représentants des Etats membres, réunis au sein du Conseil le 28 avril 2004, concernant les privilèges et immunités accordés à ATHENA. Il complète et précise le régime de cet organisme, selon des modalités classiques en cette matière.

Avant d'évoquer les privilèges et immunités accordés à ATHENA, votre rapporteur rappellera brièvement les modalités de financement des opérations de l'Union, définies par ce mécanisme.

I. LE FINANCEMENT DES OPÉRATIONS DE L'UNION

A. LES PRINCIPES

1. Un cadre intergouvernemental

Le financement de la PESD en matière militaire sur le budget communautaire se borne à la prise en charge des coûts de fonctionnement des institutions, rattachées au secrétariat général du Conseil : le comité militaire, l'état-major de l'Union européenne ainsi que l'agence européenne de défense¹, récemment mise en place. Ces coûts administratifs s'élèvent à moins de 35 millions d'euros par an.

L'article 28 du traité sur l'Union européenne, non modifié par le Traité de Nice, prévoit une exception pour les dépenses opérationnelles « *afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense* », qui ne peuvent être mises à la charge du budget communautaire mais qui sont à la charge des Etats membres selon la clé du produit national brut.

Sur le critère de l'intervention militaire, le traité exclut le financement d'opérations sur le budget communautaire alors que ce financement est prévu pour les actions dites « de gestion civile des crises » (missions de police ou de soutien aux institutions judiciaires) pour lesquelles la Commission dispose d'une ligne budgétaire spécifique de « réaction rapide ». Le budget communautaire consacre environ 60 millions d'euros par an à ce type d'opérations.

Le Traité prévoit qu'un Etat membre ayant assorti son vote d'abstention d'une déclaration formelle lors de la prise de décision du lancement d'une opération n'est pas tenu de contribuer à son financement.

Le Danemark, compte tenu de sa situation particulière « *d'Opting out* » en matière de défense, prévue par les Traités, est dispensé de toute contribution.

2. Une base volontaire

La pratique des opérations militaires de l'Union fait apparaître un mode de financement relativement proche de celui retenu par l'OTAN, résumé par la formule « *costs lie where they fall* » et selon lequel les coûts sont supportés par les Etats ayant engagés des troupes ou des équipements en opérations. La France est ainsi le 5^e contributeur au budget de l'OTAN, mais le 2^e contributeur en effectifs engagés en opérations.

Avec la multiplication des opérations, ce principe a conduit à une augmentation de la sollicitation financière des Etats membres qui, comme la

¹ En France, l'ensemble de la charge relative à l'Agence est supportée par le budget du ministère de la Défense. La clé de contribution française est de 16,1 % en 2005, soit 3,2 millions d'euros.

France, sont d'importants contributeurs en hommes sur les théâtres d'intervention de l'OTAN.

Pour la France, ces coûts se traduisent par une imputation sur le budget du ministère de la défense au titre des « OPEX » dont le financement fait l'objet d'un débat récurrent lors des discussions budgétaires. Ils correspondent, pour l'essentiel, au différentiel de rémunération des personnels en opérations ainsi que, de façon plus marginale, à l'entretien des matériels.

3. Des négociations ad hoc

Pour chacune des opérations militaires de l'Union européenne, un accord spécifique a dû être trouvé pour le financement des coûts communs, laissant à la charge des Etats membres participants des surcoûts significatifs.

Ces surcoûts représentent ainsi pour notre pays 2 millions d'euros au titre de l'opération Concordia en Macédoine, 46 millions d'euros pour l'opération Artémis au Congo et 80 millions d'euros pour l'opération Althéa en Bosnie, cette dernière s'inscrivant dans le cadre du mécanisme de gestion Athéna.

Opération	Concordia (Macédoine)	Artémis (République Démocratique du Congo)	Althéa (Bosnie)
Période	31 mars 2003 - 15 décembre 2003	Juin-septembre 2003	En cours depuis le 2 décembre 2004
Mandat	Résolution 1371 du Conseil de sécurité : relève de l'opération <i>Allied Harmony</i> de l'OTAN	Résolution 1484 du Conseil de sécurité : assistance à la MONUC	Résolution 1575 du Conseil de sécurité : Relève de la SFOR pour l'application des accords de Dayton
Cadre	Arrangements permanents UE/OTAN	Union européenne	Arrangements permanents UE/OTAN
Coûts communs	6 M€	7 M€	72 M€
Coût pour la France	2 M€	46 M€	NC
Forces déployées (*)	400 hommes	2 000 hommes	7 000 hommes
Contribution française (*)	175 hommes	1 750 hommes	450 hommes

(*) Le niveau des effectifs est variable sur la durée d'une opération.

Le projet de soutien à la deuxième phase de la mission de surveillance de l'Union africaine dans la région du Darfour au Soudan, dite AMIS II, comprend un volet militaire doté d'un montant de référence de 1,9 M€ au titre des coûts communs financés par le mécanisme Athena.

B. LES APPORTS DU MÉCANISME ATHENA

1. Une solidarité financière plus automatique

En matière d'intervention militaire, les Etats conservent la maîtrise de leur implication politique et financière dans une opération, avec une possibilité d'abstention. Avec le mécanisme Athéna, la solidarité politique se traduit automatiquement par la solidarité financière pour le partage des coûts communs.

Les contributions des Etats membres sont calculées, déduction faite des éventuelles contributions d'Etats tiers, de façon proportionnelle à la part de leur revenu national brut dans le total des RNB des Etats membres auprès de qui une contribution est demandée, selon la répartition suivante :

Belgique	2,91%	Luxembourg	0,22%
République tchèque	0,51%	Hongrie	0,50%
Allemagne	22,46%	Malte	0,03%
Estonie	0,05%	Pays Bas	4,85%
Grèce	1,67%	Autriche	2,32%
Espagne	7,86%	Pologne	1,30%
France	16,67%	Portugal	1,40%
Irlande	1,22%	Slovénie	0,18%
Italie	13,77%	Slovaquie	0,22%
Chypres	0,08%	Finlande	1,52%
Lettonie	0,07%	Suède	2,79%
Lituanie	0,11%	Royaume Uni	17,28%

2. Une définition des coûts communs

La définition des coûts communs, dont le financement est partagé selon la clé RNB, est un enjeu important. La décision créant le mécanisme Athéna en retient une définition assez large.

Quatre annexes détaillées dressent la liste des coûts communs répartis en cinq catégories :

- coûts communs pris en charge quels que soit le moment où ils sont encourus (frais de vérification, frais bancaires, indemnisations, frais de stockage des matériels acquis en communs) ;

- coûts communs opérationnels relatifs à la phase préparatoire d'une opération (surcoûts de transport et de logement nécessaires aux missions exploratoires et aux préparatifs, services médicaux, coût des évacuations médicales d'urgence) ;

- coûts communs opérationnels relatifs à la phase active des opérations et toujours pris en charge par Athéna (surcoûts liés au fonctionnement des quartiers généraux, au soutien apporté aux forces et au recours par l'Union européenne à des

moyens et capacités de l'OTAN mis à disposition pour une opération menée par l'Union) ;

- coûts communs opérationnels relatifs à la phase active d'une opération spécifique et pris en charge par Athéna lorsque le Conseil en décide ainsi (coûts de transport vers et depuis le théâtre des opérations, dépenses de casernement et d'infrastructures sur le théâtre des opérations) ;

- coûts communs opérationnels relatifs à la liquidation d'une opération et pris en charge par Athéna (coûts exposés pour trouver une destination finale aux équipements et infrastructures financés en commun pour l'opération et surcoûts liés à l'établissement des comptes de l'opération.).

Le mécanisme Athéna représente un premier pas vers un partage de la charge financière des opérations extérieures militaires entre Etats membres. Le développement des opérations de l'Union devrait conduire à la montée en puissance du mécanisme.

Le partage des coûts communs s'applique également aux exercices de l'Union européenne pour ce qui concerne les quartiers généraux et le recours aux moyens de l'OTAN.

3. Une structure légère

Placée auprès du secrétariat général du Conseil, la structure d'Athéna est gérée sous l'autorité d'un comité spécial composé de représentants des Etats membres par un administrateur, le commandant de chaque opération et un comptable.

Elle bénéficie de personnels mis à disposition par les Etats membres.

Elle est opérationnelle depuis le 1^{er} mars 2004 et dotée d'un budget de 70 millions d'euros pour 2005.

La participation française devrait s'élever à 11,6 M€ pour l'année 2005, dont 9,8 millions d'euros au titre de la contribution aux coûts communs de l'opération Athéna.

4. Une trésorerie initiale

Le texte instituant le mécanisme Athéna prévoit un nouvel examen du mécanisme à l'issue de chaque opération et au moins tous les dix-huit mois.

Une première révision a conduit à l'adoption de deux décisions du Conseil portant des aménagements techniques et instituant un système de préfinancement de nature à améliorer la réactivité du mécanisme.

Il est ainsi prévu que certains Etats membres, dont la France, s'engagent à verser des contributions anticipées à hauteur de 10 millions d'euros tandis que les autres Etats membres s'engagent à verser leur contribution à une opération à une opération militaire dans les cinq jours suivant l'envoi des appels. Un fonds de

roulement est ainsi mis en place pour faire face à la phase de démarrage d'une opération.

La possibilité pour un Etat membre de s'abstenir de participer à une opération militaire de l'Union et, par conséquent, à son financement est rappelée. Une contribution versée par anticipation par un Etat membre ne peut donc être utilisée pour les besoins d'une opération pour laquelle il s'est abstenu.

C. LES STIPULATIONS DU TRAITÉ CONSTITUTIONNEL

Dans son article III-313, consacré aux dispositions financières, la Traitée constitutionnel prévoit l'institution d'un fonds de lancement constitué de contributions des Etats membres pour le financement des activités préparatoires des opérations militaires qui ne peuvent être prises en charge par le budget communautaire.

Il renvoie à une décision européenne, adoptée à la majorité qualifiée sur proposition du ministre des Affaires étrangères de l'Union pour la définition des modalités de gestion du fonds, notamment les montants financiers qui lui sont alloués.

Athéna constitue donc la préfiguration de ce fonds de lancement en permettant le financement de l'ensemble des coûts communs et non des seules activités préparatoires et en retenant la clé de répartition RNB.

II. LES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS ACCORDÉS AU MÉCANISME ATHÉNA

La décision des représentants des Gouvernements des Etats membres, réunis au sein du Conseil le 28 avril 2004, concernant les privilèges et immunités accordés à Athéna est relative au mécanisme en tant que tel, les privilèges et immunités des personnels étant réglés par d'autres instruments.

Représentant les Etats contributeurs, Athéna dispose de la capacité juridique pour détenir un compte bancaire, acquérir, détenir ou aliéner des biens, conclure des contrats ou des arrangements administratifs et ester en justice.

En matière fiscale, le mécanisme Athéna est assimilé à une organisation internationale et remplit les conditions d'exonération des taxes sur le chiffre d'affaires et de la taxe sur la valeur ajoutée sur le fondement des deux textes européens pertinents : la directive 77/388/CEE du 17 mai 1977 en matière d'harmonisation des législations des Etats membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires et la directive 92/12/CEE du 25 février 1992 relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise.

La décision complète ces exonérations fiscales en prévoyant une protection particulière sur trois points : les biens et avoirs, les archives et les communications.

L'insaisissabilité des biens, fonds et avoirs d'Athéna, mécanisme financier, est assurée par l'article premier de la décision qui prévoit leur exemption de « *perquisition, saisie, réquisition, confiscation, et de toute autre forme de contrainte administrative et judiciaire* ».

L'article 2 prévoit l'inviolabilité des archives.

L'article 3 reprend des dispositions classiques en matière fiscale : l'exonération de tout impôt direct, l'exonération des achats à usage officiel et représentant des dépenses importantes de tout impôt indirect et l'absence d'exonération des impôts ou taxes ayant le caractère d'une rémunération pour service rendu.

L'article 4 autorise Athéna à communiquer librement sans autorisation préalable des Etats membres et confère à ses communications les mêmes privilèges et immunités qu'aux courriers et valises diplomatiques.

L'article 5 prévoit la possibilité d'une levée d'immunité par le comité spécial d'Athéna.

L'article 6 prévoyait l'entrée en vigueur de la décision le 1^{er} novembre 2004, ce qui pour un texte adopté fin avril, ne laissait que peu de temps pour la ratification des Etats membres.

CONCLUSION

La décision des représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil le 28 avril 2004, concernant les privilèges et immunités accordés à Athéna, complète le mécanisme Athéna pour permettre son fonctionnement dans de bonnes conditions.

De facture classique, elle ne soulève pas de difficulté de fond.

Elle illustre la lente progression de l'Europe de la défense dont le financement des opérations, bien que la distinction entre militaire et civilo-militaire soit parfois tenue, obéit désormais à un principe de solidarité, dès lors que cette solidarité a été exprimée sur le terrain politique.

Votre commission vous demande, en conséquence, de bien vouloir adopter le présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport lors de sa séance du 26 octobre 2005.

A la suite de l'exposé du rapporteur, M. Serge Vinçon, président, a exprimé son intérêt pour un mécanisme de financement des opérations militaires qui permette d'alléger le fardeau supporté par la France, qui assume régulièrement le rôle de nation-cadre. Il a estimé que le transport de troupes vers les théâtres d'opérations devrait faire l'objet d'une mutualisation.

M. Jean-Pierre Placade a souhaité savoir quels étaient les pays qui avaient provisionné le fonds de lancement.

M. Jacques Peyrat, rapporteur, a précisé que la Belgique, la République tchèque, la Grèce, la France, l'Italie, la Lituanie, le Luxembourg, l'Espagne, la Hongrie, Malte, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la Slovénie, la Slovaquie et la Finlande s'étaient engagés à verser des contributions anticipées, tandis que l'Allemagne, l'Estonie, l'Irlande, Chypre, la Lettonie, l'Autriche, la Suède et le Royaume-Uni s'étaient engagés à verser leurs contributions à une opération militaire dans les cinq jours suivant l'envoi des appels de fonds.

M. Robert Bret a évoqué l'explosion des coûts représentés par les opérations militaires internationales et la nécessité de trouver un cadre politique et juridique permettant un partage des coûts, afin que les Etats qui s'impliquent dans ces opérations ne subissent pas l'intégralité des conséquences budgétaires.

M. Jacques Peyrat, rapporteur, a signalé que les opérations de maintien de la paix avaient effectivement beaucoup augmenté, mais qu'elles ne représentaient qu'une partie du coût des opérations extérieures.

M. Serge Vinçon, président, a rappelé que le coût des opérations extérieures, pour l'année 2005, serait inférieur à celui de l'année 2004, s'établissant à environ 600 millions d'euros.

Il a précisé que, dans le projet de loi de finances pour 2006, le provisionnement d'une part du coût des opérations extérieures, dès la loi de finances initiale, était poursuivi à hauteur de 250 millions d'euros. Il a ensuite distingué les interventions européennes, auxquelles notre pays peut décider de ne pas participer, et les opérations de maintien de la paix dans le cadre de l'ONU, auxquelles la France participe financièrement au titre de ses contributions obligatoires. L'augmentation de ces dépenses témoigne de la multiplication des crises et de la dangerosité croissante du monde dans un contexte stratégique dégradé.

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'approbation de la décision des représentants des Gouvernements des Etats membres, réunis au sein du Conseil le 28 avril 2004, concernant les privilèges et immunités accordés à ATHENA, et dont le texte est annexé à la présente loi.²

² Voir le texte annexé au document Assemblée nationale n° 2036 (XIIe Législature)

**ANNEXE -
ÉTAT DE RATIFICATION DE
LA DÉCISION SUR LES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS
DU MÉCANISME ATHENA**

Actuellement, 17 Etats membres sur 25 ont ratifié la décision sur les privilèges et immunités du mécanisme Athena :

Autriche	08/09/2004	Lettonie	01/05/2004
Chypre	01/05/2004	Malte	01/05/2004
République tchèque	01/05/2004	Pays-Bas	16/09/2004
Allemagne	09/06/2005	Pologne	01/05/2004
Estonie	01/05/2004	Suède	29/10/2004
Hongrie	01/05/2004	Finlande	31/12/2004
Irlande	09/11/2004	Slovénie	01/05/2004
Lituanie	01/05/2004	Slovaquie	01/05/2004
Luxembourg	24/05/2005		