

# OCCAR, un acteur clé du scénario de la défense européenne

**Arturo Alfonso MEIRIÑO**

Mr. Arturo Alfonso Meiriño Executive Director Organisation for Joint Armaments Cooperation (OCCAR)

*De OCCAR (acroniem van “Organisation conjointe de coopération en matière d’armement”, ofwel “Gezamenlijke Organisatie voor Samenwerking op Defensiematerieelgebied” in het Nederlands), vierde dit jaar de 20ste verjaardag van de ondertekening van haar Conventie. De eerste ondertekenaars van de Conventie waren Duitsland, Frankrijk, Italië en het VK. Later sloten zich België (2003) en Spanje (2005) aan. De oprichting van de OCCAR had tot doel Europese bewapeningsprogramma’s te bevorderen en te beheren gedurende hun hele levenscyclus. Dit artikel stelt de OCCAR en haar organisatie voor; alsook haar belangrijkste succesfactoren en haar huidige portefeuille van meer dan 60 miljard euro, en legt de nadruk op de programma’s waaraan België deelneemt. Het werpt ook een blik op de toekomst van de OCCAR, die zoals benadrukt in haar Conventie altijd een duidelijke Europese roeping had, en op haar mogelijke rol in de recente initiatieven van de EU voor de financiering en bevordering van de samenwerking op het gebied van defensieaankopen en waarvoor enkele OCCAR-programma’s in aanmerking komen.*

**76** L'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR), dont j'ai l'honneur de diriger l'administration exécutive<sup>1</sup>, a célébré cette année le 20e anniversaire de la signature de sa convention par les gouvernements allemand, français, italien et britannique le 9 septembre 1998, convention ensuite ratifiée par les parlements respectifs de ces pays en 2001, puis par la Belgique en 2003 et par l'Espagne en 2005.

La convention OCCAR, basée sur les « principes de Baden-Baden » agréés par la France et l'Allemagne en 1995, a assigné à cette nouvelle organisation une mission spécifique consistant à promouvoir la coopération entre les États membres et à améliorer l'efficacité et réduire les coûts des programmes d'acquisition d'armements, tout en visant à devenir un centre d'excellence européenne dans la gestion de programmes d'armement complexes pour obtenir des systèmes de défense indispensables afin de pallier les déficits du Vieux Continent en matière de capacités militaires.

Avec une vocation purement européenne, à laquelle sa convention fait référence dans son préambule et ses articles, et un soutien marqué à l'identité européenne de sécurité et de défense et au renforcement de la base industrielle et technologique de défense européenne, l'OCCAR a poursuivi la consolidation industrielle du secteur et l'unification du cadre réglementaire du marché de la défense en Europe, un marché très fragmenté car traditionnellement exploité au niveau national et de façon individuelle par les nations européennes sur la base d'intérêts de sécurité nationale.

Cette vocation européenne doit être replacée dans le contexte historique de 1998. À cette époque, la politique européenne de sécurité et de défense était encore au stade embryonnaire et loin d'être « commune », tout comme nous étions loin de la création d'institutions européennes de défense telles que l'État-major de l'Union européenne<sup>2</sup>, le Comité militaire de l'Union européenne<sup>3</sup> ou l'Agence européenne de défense, création qui devait se faire attendre quelques années encore. Bien loin effectivement de l'implication de la Commission européenne dans les questions liées à l'industrie et au marché de la défense, qui n'a été officialisée qu'à la publication en 2009 de ses directives en matière de défense.

Vingt ans plus tard, la vision des pays fondateurs de l'OCCAR en matière d'identité européenne de sécurité et de défense est devenue réalité.

---

<sup>1</sup> En anglais, *OCCAR-Executive Administration* (OCCAR-EA)

<sup>2</sup> En anglais, *European Union Military Staff* (EUMS)

<sup>3</sup> En anglais, *European Union Military Committee* (EUMC)



© Daniel Orban

D'une part, rien n'a pu interrompre au cours de ces dernières années l'évolution de la politique européenne de sécurité et de défense, désormais appelée « commune ». Le leadership du Conseil européen dans les volets plus politiques de la défense et celui de la Commission européenne dans ceux liés à l'industrie et au marché de la défense, en coordination constante avec le Parlement européen, sont aujourd'hui une réalité. Une réalité indéniable même pour les eurosceptiques, qu'ils soient traditionnels ou qu'ils soient apparus sur la scène politique lors des derniers scrutins électoraux de plusieurs États membres de l'Union.

D'autre part, l'OCCAR s'est imposée depuis sa création comme un réel centre d'excellence dans son domaine de compétence, avec ses treize programmes complexes d'acquisition d'armements d'une valeur de plus de 60 milliards d'euros, comptant sur la participation de ses six États membres et de six autres États non membres. Un centre d'excellence qui a prouvé qu'il n'était pas un club fermé, ni même un club des grands à l'aune du critère des dépenses absolues de défense au sein de l'Union. La participation de nations telles que la Lituanie ou la Slovénie dans le programme de véhicules blindés 8x8 Boxer en est un bon exemple.

Je pense que le modèle de gestion OCCAR possède des éléments différenciateurs clés par rapport aux autres organisations d'acquisition d'armements ; éléments qui ont aidé l'OCCAR à construire sa réputation de centre d'excellence dans la gestion de programmes d'armements complexes.

**78** Ce modèle de gestion – qui confie la gestion des programmes à des divisions de programme dotées d’une autonomie opérationnelle (bien que toujours sous la responsabilité et la supervision du directeur de l’OCCAR) et appuyées par un Bureau central<sup>4</sup> pour toutes les questions propres à l’Organisation, tant en matière de ressources humaines, de finances, d’infrastructures ou de technologies d’information et de communication que de gestion de la qualité dans la mise en œuvre des procédures opérationnelles – est sans aucun doute l’un des facteurs majeurs différenciant cette organisation des autres agences d’approvisionnement en armements.

La taille actuelle de l’OCCAR-EA, réduite à une hiérarchie minimale (trois niveaux au maximum), permet une administration rapide et efficace des aspects propres à l’Organisation et aux programmes, et sa dimension restreinte engendre des frais administratifs généraux très limités. Le dernier plan de développement de l’Organisation montre clairement que, sur un budget opérationnel de plus de 3,6 milliards d’euros, la part des coûts de gestion – c’est-à-dire les coûts de gestion des programmes du portefeuille OCCAR à leur stade respectif actuel (développement, production et/ou soutien en service) – ne s’élève qu’à 1,3 % de ce budget.

La supervision exercée par les six États membres dans la gestion de l’Organisation au travers de ses quatre comités exécutifs, à savoir le Conseil de surveillance<sup>5</sup> (organe suprême de décision), le Comité des projets et politiques futurs<sup>6</sup>, le Comité des finances<sup>7</sup> et le Comité de sécurité<sup>8</sup>, permet d’assurer la mise à jour et l’harmonisation continues de son cadre légal et réglementaire ainsi que l’intégration rapide et efficace de nouveaux programmes, de nouvelles phases au sein de programmes existants ou de nouveaux États participants. Cet ensemble de documents regroupant la convention OCCAR, les quatorze procédures opérationnelles<sup>9</sup> ainsi que d’autres procédures internes a prouvé son efficacité absolue durant les nombreuses années qui ont suivi la création de l’OCCAR.

En ce qui concerne les programmes gérés par les divisions de programme, les rôles définis pour les conseils de programme<sup>10</sup> et les comités de

---

<sup>4</sup> En anglais, *Central Office (CO)*

<sup>5</sup> En anglais, *Board of Supervisors (BoS)*

<sup>6</sup> En anglais, *Future Tasks and Policy Committee (FTPC)*

<sup>7</sup> En anglais, *Finance Committee (FC)*

<sup>8</sup> En anglais, *Security Committee (SC)*

<sup>9</sup> En anglais, *OCCAR Management Procedures (OMP)*

<sup>10</sup> En anglais, *Programme Boards (PBs)*

programme<sup>11</sup>, dans lesquels siègent des représentants de chacun des États participants en tant que clients, assurent un contrôle et une transparence totale de leurs programmes respectifs, protégeant les intérêts communs et individuels de l'OCCAR aussi bien que ceux des États membres ou non-membres. Les OMP 5 et 6 en particulier posent le cadre juridique incluant la procédure de passation de marchés<sup>12</sup> et ses clauses et conditions contractuelles qui font l'objet d'une coordination régulière avec le Groupe d'industriels de la défense OCCAR<sup>13</sup> assurant la participation du secteur industriel, l'autre acteur clé dans les programmes d'armement.

Toutefois, lorsqu'une organisation atteint l'âge de la majorité (comme c'est le cas pour l'OCCAR après 20 ans d'existence), il est essentiel de regarder vers l'avant.

Après les importantes mesures prises par l'Union européenne à la suite du Conseil européen de décembre 2013 dans le cadre duquel les trois objectifs de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) ont été agréés (accroître la sensibilisation en matière de défense européenne, identifier le manque de capacités de défense au sein de l'Europe et renforcer la base industrielle et technologique de défense européenne au travers de la création d'un vrai marché de la défense européen), mesures suivies par la publication en 2016 de la stratégie globale de l'Union européenne présentée par la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Mme Mogherini, je pense que l'année 2018 est particulièrement décisive pour le futur de la défense européenne.

Outre la mise en œuvre de l'action préparatoire pour la recherche en matière de défense<sup>14</sup> lancée en octobre 2017 par la Commission dans le cadre du volet « recherche », le programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense<sup>15</sup> est entré en vigueur le 10 août 2018. Ce programme, sur lequel la Commission européenne a travaillé en coopération avec le Parlement, le Conseil et les États membres depuis la publication en 2016 du plan d'action européen de la défense<sup>16</sup>, est destiné à être une sorte d'action préparatoire pour le volet « capacités » des années 2019 et 2020 avec un budget de 500 millions d'euros.

---

<sup>11</sup> En anglais, Programme Committees (PCs)

<sup>12</sup> En anglais, Contract Placement Procedure

<sup>13</sup> En anglais, OCCAR Defence Industrial Group (ODIG)

<sup>14</sup> En anglais, Preparatory Action for Defence Research (PADR)

<sup>15</sup> En anglais, European Defence Industrial Development Programme (EDIDP)

<sup>16</sup> En anglais, European Defence Action Plan (EDAP)

**80** L'action préparatoire et le programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense servent de test pour l'incorporation de la défense dans les budgets de l'Union européenne pour le prochain cadre financier pluriannuel<sup>17</sup> qui couvrira la période 2021-2027 et dont le projet de budget s'élève à un total de 13 milliards d'euros répartis de la manière suivante : 4,1 milliards destinés au volet « recherche » et 8,9 milliards au volet « capacités ». Il s'agit là sans aucun doute d'une étape-clé historique dans l'histoire vieille de 61 ans de la Communauté économique européenne, aujourd'hui Union européenne.

Le 8 décembre 2017, le Conseil de l'Union européenne a par ailleurs mis en place une coopération structurée permanente<sup>18</sup>, élément central pour la formulation d'une politique commune de défense de l'Union, comme le prévoit le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne<sup>19</sup>, qui va permettre aux États membres dont les capacités militaires satisfont à des critères élevés de souscrire des engagements contraignants dans le cadre de l'Union européenne ; le 6 mars 2018, cette coopération structurée permanente s'est matérialisée sous la forme de dix-sept projets avec la participation, à des niveaux divers, de vingt-cinq des vingt-huit États membres de l'Union, qui sont suivis par une deuxième vague de dix-sept projets le 19 novembre 2018.

D'autre part, bien que, sous la pression de l'OTAN, les pays membres maintiennent leur engagement d'augmenter la part du PIB consacrée aux dépenses de défense à l'horizon 2024 (chiffre de 2 % du PIB convenu au sommet de l'OTAN au Pays de Galles en septembre 2014 et ratifié au sommet de l'OTAN à Bruxelles en juillet 2018, bien que le président des États-Unis d'Amérique a demandé une hausse jusqu'à 4%), ce pourcentage est encore loin d'être atteint dans de nombreux pays de l'Union européenne. Toutefois, les pays membres ont amorcé un renversement de tendance, ne serait-ce qu'en mettant fin au déclin continu du budget de la défense, permettant ainsi de prévoir une embellie pour les budgets d'approvisionnement en matériel de défense.

Ce scénario prometteur m'amène à envisager une croissance potentielle dans les programmes d'armement dans le futur et en particulier dans les programmes de développement en coopération qui seront susceptibles de bénéficier de fonds de l'Union européenne dans le cadre de l'EDIDP et du cadre financier pluriannuel.

---

<sup>17</sup> En anglais, Multiannual Financial Framework (MFF)

<sup>18</sup> En anglais, Permanent Structured Cooperation (PESCO)

<sup>19</sup> En anglais, Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU)

Le modèle de gestion OCCAR est justement basé sur la gestion de programmes d'armement en coopération, c'est la raison pour laquelle je pense que l'OCCAR verra dans ce domaine de nouvelles opportunités pour pallier les déficits de capacités décelés. En effet, au moins deux programmes du portefeuille OCCAR ont de grandes chances d'être sélectionnés dans le cadre des initiatives de l'Union européenne en cours au titre de l'EDIDP et de la coopération structurée permanente.

Le programme RPAS a atteint les dernières étapes du premier stade de la phase de définition lancée en 2015. Les États participants ont déjà décidé d'aller de l'avant avec un second stade, de portée globale, qui inclura un contrat pour le développement, la production et le soutien en service initial, dans le courant de 2019, de ce système aérien téléguidé<sup>20</sup>, d'une masse au décollage d'environ onze tonnes, équipé de deux turbopropulseurs, dont l'entrée en service est prévue pour 2025.

Le montage industriel est en cours de négociation et compte sur Airbus Defense and Space GmbH à titre de titulaire principal et sur Leonardo, Dassault Aviation et Airbus Defence and Space S.A.U. en tant que principaux sous-titulaires, mais impliquera sans aucun doute un large éventail de petites et moyennes entreprises européennes dans les phases ultérieures pour satisfaire aux exigences des initiatives de l'Union européenne.

La Belgique, avec son statut d'observateur obtenu en 2017, suit de très près ce programme, dont elle pourrait rejoindre le prochain stade.

Considérant la nature du développement de ce programme et le fait que le montage industriel satisfait aux exigences de l'EDIDP, je pense que ce programme est également un sérieux candidat pour l'obtention de fonds de l'Union européenne.

Le programme ESSOR<sup>21</sup>, résultat de l'action commune des gouvernements finlandais, français, italien, polonais, espagnol et suédois et l'un des dix-sept premiers projets mis sur pied au titre de la coopération structurée permanente, pourrait également bénéficier des fonds affectés à la défense dans le cadre des initiatives de l'Union européenne. Il se verrait dans ce cas octroyer un budget supplémentaire de 10 %. Ce programme, qui nécessite une grande interopérabilité et une identité clairement européenne, est destiné à assurer des communications efficaces au niveau de la brigade et aux niveaux inférieurs, par la mise en place d'un

---

<sup>20</sup> En anglais, Remotely Piloted Aircraft System (RPAS)

<sup>21</sup> En anglais, European Secure Software Defined Radio (logiciel sécurisé pour les communications radio)

**82** réseau haut débit ad hoc, mobile et sécurisé. Actuellement en phase OC1<sup>22</sup>, sans la participation de la Suède mais en passe d'intégrer l'Allemagne, le programme ESSOR est sans aucun doute un autre excellent candidat pour l'EDIDP.

Il reviendra finalement aux États membres de l'Union européenne, en coordination avec la Commission européenne, de décider des projets de renforcement des capacités admissibles à recevoir des fonds de l'Union européenne provenant de l'EDIDP, et de statuer sur leur gouvernance et, par conséquent, sur le rôle potentiel de l'OCCAR tout au long du processus.

L'OCCAR compte onze autres programmes dans son portefeuille, dont deux auxquels participe actuellement la Belgique : l'A400M et le MMF<sup>23</sup>.

L'A400M est le plus grand programme de l'OCCAR avec une valeur totale de 28,5 milliards. La Belgique a rejoint l'OCCAR en 2003 à l'occasion de sa participation à ce programme. Cet avion de transport tactique et stratégique conçu pour satisfaire aux exigences des opérations militaires modernes est à l'avant-garde des développements de nouvelle technologie en matière de gros avion de transport. Le contrat portant sur le développement, la production et le soutien en service initial a été signé avec Airbus Military SL (AMSL) en 2003. Depuis, ce programme, géré par l'OCCAR-EA pour le compte des six États participant au programme, a été confronté à certains défis, y compris à une redéfinition du contrat en 2011, mais a également franchi d'importantes étapes : Le premier vol a eu lieu en décembre 2009, la capacité opérationnelle initiale<sup>24</sup> a été atteinte en 2013 et le premier avion a été livré respectivement en août 2013 à la France, en avril 2014 à la Turquie, en novembre 2014 au Royaume-Uni, en décembre 2014 à l'Allemagne et en novembre 2016 à l'Espagne. À ce jour, 63 des 170 avions A400M ont été livrés aux armées de l'air française, turque, britannique, allemande et espagnole. Les livraisons à la Belgique sont prévues à partir de 2020. La Belgique a passé commande de sept avions, plus un pour le Luxembourg qui participe au programme par l'intermédiaire de la Belgique.

Une fois livrés à la Belgique, les avions A400M opéreront sur la base de transport aérien de Melsbroek (15 Wing).

---

<sup>22</sup> En anglais, Operational Capabilities (capacités opérationnelles)

<sup>23</sup> En anglais, Multinational Multi-Role Tanker Transport Fleet (flotte multinationale d'avions ravitailleurs en vol Airbus A330 MRTT)

<sup>24</sup> En anglais, Initial Operating Capability (IOC)



La division de programme A400M est actuellement située à Toulouse. Son déménagement à Madrid qui permettra de la rapprocher du site industriel d'Airbus de Getafe est prévu pour l'été 2020. Cette division de programme compte actuellement cinquante-et-un membres, dont deux Belges.

La capacité de ravitaillement en vol était l'une des principales lacunes répertoriées au cours de ces dernières années dans le cadre de la défense européenne, en particulier dans les conclusions du Conseil européen tenu le 20 décembre 2013. Le programme MMF a été lancé le 28 juillet 2016 par la signature avec Airbus D & S du contrat portant sur l'acquisition de deux avions A330-200 MRTT pour les Pays-Bas et le Luxembourg. L'évolution du programme MMF a été très positive depuis. Le nombre total d'heures de vol demandées par les pays participants, jusqu'à présent au nombre de cinq (Pays-Bas, Luxembourg, Norvège, Allemagne et tout récemment la Belgique), s'élève à 8 800 heures par an.



Dans le cadre du programme MMF, l'OCCAR agit en tant qu'agent d'exécution contractuel pour l'Agence OTAN de soutien et d'acquisition<sup>25</sup> au travers d'un accord de coopération signé entre les deux organisations.

<sup>25</sup> En anglais, NATO Support and Procurement Agency (NSPA)

**84** La division de programme MMF de l'OCCAR gère l'acquisition et deux années du soutien en service initial des huit avions faisant actuellement l'objet du contrat. Cette flotte pourrait aisément monter à onze appareils si les nations participant au programme MMF décidaient d'exercer leur droit d'option pour un à trois appareils supplémentaires, possibilité incluse actuellement dans le contrat pour couvrir les besoins opérationnels de nouveaux ou actuels États membres du programme. D'un autre côté, l'Agence OTAN de soutien et d'acquisition sera propriétaire de la flotte et responsable de son fonctionnement et de sa maintenance pour les nations du programme MMF. Un planning de transition OCCAR-NSPA détaillé est en cours d'élaboration pour définir en détail le transfert de responsabilités en concordance avec le planning de livraison des équipements.

Toutefois, bien que la mise en commun de cette capacité implique certainement de renoncer à la pleine propriété de l'avion, la souveraineté n'en est pas affectée. Chaque nation membre du programme MMF peut avoir accès aux heures de vol requises, au moment où elle le souhaite et selon les modalités qu'elle a définies.

Par ailleurs, dans le cadre de relations bilatérales, la France et l'Allemagne ont déjà annoncé leur future coopération dans des programmes très complexes tels que le système de combat aérien futur et le char de combat du futur avec la signature le 19 juin 2018 de deux lettres d'intention, et ont fait part de leur volonté d'étendre à d'autres nations la participation à ces projets. Il existe également d'autres capacités qui pourraient être actualisées à court terme, tel que le futur avion de patrouille maritime .

Je crois donc que les possibilités de croissance de l'OCCAR sont là. Celles-ci s'appliquent aussi bien aux programmes pouvant être cofinancés par des fonds de défense européens qu'à ceux issus de décisions bilatérales ou multilatérales d'États membres de l'OCCAR et d'autres États participants éventuels. Toutefois, il est également nécessaire de considérer l'impact que ces possibilités de croissance peuvent avoir sur cette organisation.

D'un côté, l'OCCAR est une organisation indépendante qui n'est sous l'égide ni de l'OTAN ni de l'Union européenne, ce qui signifie qu'associée à son possible rôle d'organe de gestion des programmes EDIDP ou du prochain cadre financier pluriannuel, sa gouvernance peut nécessiter une révision, puisque les actions et réglementations appliquées par l'OCCAR (à titre d'exemple, les règles financières) devraient être cohérentes avec celles de l'Union européenne. Cependant, il est nécessaire de souligner que les procédures de gestion OCCAR en particulier celles relatives aux clauses et conditions contractuelles, pourraient, du fait de leur alignement

sur les règlements européens, être aisément revues et ajustées.

**85**

D'un autre côté, la structure actuelle de l'OCCAR, avec ses niveaux de décision restreints à un minimum, son nombre élevé mais encore gérable de programmes complexes et ses ressources financières et humaines réellement faibles pour assurer cette gestion (300 personnes réparties entre le Bureau central et les treize divisions de programme) pourrait être affectée par une forte croissance de son portefeuille ou par une structure complexe dans laquelle les niveaux d'efficacité atteints au cours de son existence pourraient décliner.

En définitive, il appartiendra aux États membres de décider de l'avenir de l'OCCAR. Des décisions devront être prises quant aux prochains programmes à intégrer dans cette organisation et concernant la stratégie de croissance de cette dernière.

Les prochaines années jusqu'au début du cadre financier pluriannuel 2021-2027 vont sans aucun doute marquer l'avenir de l'OCCAR qui a célébré, le 20 septembre 2018, sa naissance par une simple cérémonie à laquelle ont participé les principaux acteurs actuels de cette organisation issus des différents ministères nationaux de la Défense et du secteur industriel.

**TREFWOORDEN: OCCAR, Armements, Industrie de défense**