

Recherche et technologie pour la sécurité : perspectives européennes

Depuis le 11 septembre 2001, les Etats-Unis ne cessent de renforcer les moyens qu'ils consacrent à la R&D dédiée à la sécurité. Une démarche dont l'Europe ferait bien de s'inspirer en mettant rapidement en place les instruments nécessaires à une politique volontariste en matière de R&D stratégique. Faute de quoi il lui faudrait renoncer à se constituer en grande puissance technologique capable de garantir à ses populations le niveau de sécurité globale qu'elles attendent et à prétendre jouer un rôle central dans l'architecture internationale de sécurité.

**par Patrice Cardot
Conseil général de l'armement**

Bien que l'UE ne dispose toujours pas d'une vision et d'une ambition politiques à la fois uniques et lisibles, il y a manifestement aujourd'hui, en Europe, vis-à-vis de la sécurité, y compris en dehors de ses aspects strictement défense, un terreau favorable à un approfondissement de l'intégration européenne dans ce domaine tant l'exigence de sécurité fait consen-

sus, notamment depuis les événements dramatiques du 11 septembre 2001 (1). Cet approfondissement doit se concrétiser en premier lieu par l'établissement d'une véritable posture européenne de sécurité, condition *sine qua non* pour que l'UE puisse prendre la place qu'elle entend occuper dans l'architecture internationale de sécurité, seule option possible aux yeux des Européens soucieux de restaurer et de protéger un espace de souveraineté qui ne leur semble plus pouvoir se réduire à la seule dimension de la nation. Car le *statu quo* autour d'une solidarité équivoque en matière de sécurité ne constitue absolument plus une option pertinente, ni pour l'UE elle-même et le projet politique qu'elle porte, ni pour aucun Etat-membre, y compris ceux qui ont longtemps emprunté la voie de la neutralité ou du recours tacite au « parapluie » transatlantique.

La dimension politique

Mais force est de constater que l'UE n'a pas encore réellement exploré toutes les voies qui lui permettront d'étayer le processus politique qui doit conduire à l'établissement d'une telle posture. Faire le choix d'une telle option exige de repenser la sécurité en des termes qui ne la réduisent pas à sa dimension la plus commune, la sécurité de défense, dont les instruments militaires ne constituent que très exceptionnellement des éléments de réponse appropriés aux enjeux sous-jacents de pouvoir, de prospérité économique, de justice et de liberté ; et que les autorités publiques nationales en charge de la sécurité confirment leur volonté commune d'agir sur un tel registre en donnant aux Etats comme à l'UE les moyens d'assumer toutes leurs responsabilités en pareille matière, d'être en mesure de maîtriser toute la chaîne

d'information et de décision stratégiques, au niveau de performance exigé par cette nouvelle ambition d'autonomie politique, monétaire et stratégique. Jusqu'au début des années 2000, l'UE n'a pris aucune initiative politique globale visant à renforcer sa capacité à prévenir et/ou à réduire les risques que font peser les nouvelles formes de menaces, y compris asymétriques (2 [3], sur la sécurité intérieure des Etats, les intérêts fondamentaux des nations, et/ou la sécurité extérieure de l'Union ; et ce malgré les espoirs qui étaient nés à la fois de la clarification de ses propres objectifs en matière de prévention, de gestion et de résolution des crises et des conflits internationaux (missions dites de Petersberg) ainsi que de la définition commune d'un premier cap politique à suivre en matière de sécurité et de défense, au travers du *Headline goal* (Helsinki, 1999).

Un certain optimisme est cependant de rigueur, car des initiatives politiques majeures attestent que l'UE est enfin prête à agir avec la détermination et la vitalité nécessaires.

Comme l'a souvent souligné Hubert Védrine à l'époque ministre des Affaires étrangères, la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) parvient à concrétiser dans ses actes quotidiens l'idée d'identité politique européenne, notamment au travers de ses avancées les plus récentes relatives à la lutte contre le terrorisme, la criminalité organisée (dans les domaines économique, financier et fiscal) ou la prolifération des armes de destruction massive qui laissent entrevoir de nouvelles voies d'effort communes en matière de sécu-

(1) Cf. notamment à ce sujet les nombreuses publications éditées par la revue Défense nationale (www.defnat.com) ou par l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne (www.iss-eu.org).

(2) C'est-à-dire n'émanant pas d'une organisation de niveau comparable à celle faisant l'objet de la menace.

rité intérieure et extérieure, civile ou non.

En outre, les autorités compétentes de l'Union œuvrent aujourd'hui à l'explicitation des termes de référence d'un concept stratégique européen et d'une doctrine commune de sécurité dont les premiers éléments ont été formellement approuvés par le Conseil européen, à Bruxelles, le 12 décembre 2003.

De quelle sécurité s'agit-il ici ?

Jusqu'au début des années 90, c'est-à-dire tant que l'équilibre stratégique était réglé quasi exclusivement autour de préoccupations de puissance militaire, la notion de sécurité se confondait avec celle de défense dont l'interprétation dominante autorisait la prise en compte systématique de la dimension non militaire des missions attachées aux grandes fonctions autour desquelles sont généralement articulées les doctrines de défense (dissuasion, prévention, projection, protection).

L'effondrement du système bipolaire a participé à substituer peu à peu à cette interprétation extensive une lecture différente où « défense militaire » et « sécurité publique » semblaient soudainement procéder de ressorts et de déterminants différents, l'une et l'autre étant soudainement en proie à un très fort désinvestissement des pouvoirs publics, en vertu des exigences emportées par la volonté de tirer les dividendes de la fin de la guerre froide.

L'amplification du mouvement de globalisation des processus de transactions (monétaires, commerciales, économiques, financières, intellectuelles, ...), l'émergence de nouveaux pôles de puissance n'ayant pas nécessairement la forme d'organisations transparentes, publiques et/ou légales, en même temps que l'assèchement structurel des ressources financières d'origine publique dans bon nombre d'Etats occidentaux surendettés participent à recomposer un nouvel environnement stratégique dont l'instabilité comme l'imprévisibilité procèdent pour une part importante d'un profond changement de nature des sources d'insécurité.

Il est à craindre, en effet, que derrière l'image rassurante d'un « village global » pacifique et serein dont l'avènement est annoncé par les chantages d'une économie de marché globalisée se cachent non seulement les racines d'un profond déséquilibre stratégique et d'une insécurité internationale permanente, mais également celles d'un défi pour la démocratie, la liberté et la justice, dans la mesure où la dématérialisation des transactions publiques, en devenant la règle, augmente de façon considérable le risque d'usages prohibés ou abusifs d'informations - publiques ou privées - tant par des tiers « indelicats » (3) que par des agents de la criminalité organisée et/ou du terrorisme international.

Ce sont désormais des risques systémiques (au sens qu'en donne l'OCDE) qui dessinent les grands contours d'une insécurité globale qui exige des sociétés occidentales qu'elles s'assurent - et se réassurent - en inventant des mécanismes susceptibles de garantir un niveau socialement acceptable de sécurité publique des personnes physiques et morales, mais aussi de sécurité économique, monétaire, financière, industrielle, juridique, commerciale, alimentaire, sanitaire, de sécurité d'approvisionnement (en matières premières notamment), ou encore de sécurité des réseaux (de transport, de télécommunication, ...), etc.

Les citoyens attendent des Etats qu'ils prennent toutes les mesures qui s'imposent, au nom d'un principe de précaution qui prend ici tout son sens, pour les protéger contre ces nouvelles sources de désordre qui peuvent mettre en péril les grands équilibres démocratiques, financiers, économiques ou sociaux, en les privant, de façon inopinée, des principales possibilités d'accès à des biens, technologies ou services revêtant une dimension stratégique et/ou vitale.

Le gouvernement des Etats-Unis l'a compris et a créé une nouvelle agence nationale dédiée spécifiquement à la sécurité d'Etat (« *Homeland Security* ») (4) et, au-delà, de décider d'aborder les questions de sécurité sous l'angle de la « sécurité globale » [5] (5) (6).

En Europe, c'est bien aussi de sécurité globale qu'il s'agit dans le document présentant les termes de référence de la

stratégie européenne pour la sécurité adoptée par le Conseil européen [12], certains « *think tanks* » européens fortement impliqués dans la préparation de ces éléments allant même jusqu'à reconnaître dans le concept voisin de « *comprehensive security* » un élément constitutif central du projet politique propre aux européens [13].

En France, les débats parlementaires autour de la nouvelle loi de programmation militaire ou de la loi de programmation pluriannuelle relative à la sécurité ont parfois donné lieu à des analyses voisines de celles qui guident aujourd'hui l'attitude des Etats-Unis, en mettant clairement en perspective que c'est bien sur la totalité du registre de la sécurité globale que l'UE doit désormais agir, notamment défendre, mieux qu'elle ne peut le faire aujourd'hui, ses propres intérêts politiques, stratégiques, monétaires, financiers, économiques et sociaux. Ce qui exige à la fois de restaurer un climat de confiance vis-à-vis des grands instruments de régulation internationaux ou régionaux, et de créer les conditions d'un basculement définitif d'une culture de moyens à une culture de résultats. Il y va tant du succès du projet politique européen que de la relance effective de l'économie européenne.

(3) Notamment les différents rapports parlementaires relatifs au système Echelon.

(4) HSARPA : Homeland Security Advanced Research Projects Agency.

(5) La sécurité globale peut se définir comme « l'état d'une collectivité humaine dans lequel le risque de dommages, matériels ou immatériels, résultant d'actions délictueuses ou criminelles, est limité à un niveau acceptable par cette collectivité, la Sécurité globale s'apprécie à l'échelle d'une nation ou d'un ensemble de nations liées par un projet commun ou des valeurs communes. Elle s'attache à tous les aspects de la vie individuelle ou collective, s'inscrit dans un cadre juridique déterminé et vise à prévenir toute atteinte à la liberté de décision et d'action, individuelle ou collective, à l'intérieur de ce cadre. »

(6) La convention de langage proposée ici consiste non pas à considérer la sécurité dans le contexte habituel où le risque de dommage, lorsqu'il se matérialise, résulte de phénomènes fortuits (il s'agirait alors de sûreté), mais au contraire à considérer la perte de sécurité comme résultat de faits intentionnels, de nature délictueuse ou criminelle ; elle classe toute atteinte au libre arbitre et à la liberté d'entreprendre dans la catégorie des dommages immatériels, dès lors que les intentions et les actes sont légitimes au regard du cadre juridique admis par la collectivité.

De quelle recherche s'agit-il ?

Traiter de recherche et de technologie dans ce domaine, c'est bien évidemment aborder la question essentielle de la préparation de l'avenir, sur les court, moyen et long termes, au profit de domaines qui participent à l'équilibre stratégique des nations comme à leur rayonnement international ; et, partant, à la maîtrise de leur destin individuel ou collectif, à la sauvegarde de leurs valeurs communes et à la protection de leurs intérêts fondamentaux.

Dès lors, une politique active de R&D qui serait centrée sur un objectif ambitieux de sécurité globale doit avoir pour fonction première de doter l'Etat, ou le groupe d'Etats, d'une base scientifique et technologique capable de collecter, de produire et de traiter les informations technologiques, concurrentielles et stratégiques internationales, qui lui permettront de répondre aux besoins scientifiques et technologiques attachés à la mise en œuvre de l'ensemble des « politiques de mission » au moyen desquelles il cherche à atteindre les objectifs qu'il s'est fixés aussi bien en matière de croissance et de compétitivité économiques qu'en matière de stabilité stratégique ou de sécurité.

Participant d'une démarche d'intelligence stratégique dédiée à la préparation de l'avenir sur les court, moyen et long termes, elle doit être entreprise à partir d'une vision éclairée par une analyse prospective suffisamment globale pour offrir à cet Etat ou groupe d'Etats une évaluation crédible de sa propre vulnérabilité par rapport au spectre le plus large possible des risques et des menaces (symétriques ou asymétriques) auxquels il doit se préparer à faire face à un horizon de 20 à 30 ans.

Elle requiert de cet Etat ou groupe d'Etats qu'il soit en capacité d'agir en nation-cadre [1 ; 2 ; 6] ; c'est dire, *primo*, qu'il soit en capacité de mettre en œuvre une véritable politique technologique et sectorielle (PTS) autour de lignes directrices claires à partir desquelles il conduit sa politique industrielle et sa politique de recherche et de technologie [1 ; 4], et, *secundo*, de définir sa posture stratégique, en opérant un

choix - aussi stable que possible dans le temps - parmi les trois options suivantes [1 ; 10] :

- option 1 : maintenir ou acquérir une supériorité opérationnelle des Etats par la supériorité technologique de leurs systèmes de sécurité, en ayant une volonté d'affirmer une autonomie stratégique en matière d'accès aux technologies nécessaires aux produits de souveraineté ou de supériorité (ce qui est aujourd'hui le seul fait des Etats-Unis) ;

- option 2 : maintenir ou acquérir une maîtrise totale des choix stratégiques dans des domaines scientifiques et technologiques clés au regard des enjeux de sécurité globale, d'une part, et de l'animation de partenariats internationaux structurants autour de ces mêmes technologies, d'autre part (ce qui est aujourd'hui le cas du Royaume-Uni et, dans une moindre mesure, de la France et de l'Allemagne) ;

- option 3 : maintenir ou acquérir les compétences d'« acheteur intelligent » de biens et technologies de sécurité, en ne nourrissant aucune ambition de détenir des capacités d'intégrateurs de systèmes de sécurité.

Dans une période agitée par des incertitudes politiques, économiques et technologiques, ces choix participent à conditionner les équilibres coopératifs au sein des alliances ou des coalitions en même temps que les décisions politiques et les schémas institutionnels à privilégier ou à réfuter. Car les divergences d'orientations stratégiques et technologiques rétroagissent très fortement autant sur les doctrines d'emploi que sur les nouvelles définitions des capacités opérationnelles requises (7).

La recherche pour la sécurité globale fait donc partie intégrante de la recherche stratégique [6 ; 7]. Comme cette dernière, elle se caractérise, d'une part, par des travaux de R&D exploratoire dont les productions ultérieures espérées semblent *a priori* porteuses de ruptures conceptuelles, doctrinales ou technologiques capables d'offrir à la fois « l'effet de surprise » et « le coup d'avance » qui procurent instantanément une certaine supériorité, et, d'autre part, en prolongement des précédents, par des travaux de R&D orientée par des besoins technologiques

identifiés dans des cahiers des charges relatifs à des programmes d'équipement décidés ou envisagés pour répondre à des exigences opérationnelles précises. Eu égard à la confidentialité la plus exigeante des thèmes de recherche qui y sont abordés, lesquels nécessitent une certaine opacité des marchés d'études et des résultats qui en sont issus, force est de relever qu'elle ne peut faire que très rarement l'objet de programmes ouverts soumis aux obligations classiques de transparence et de publicité (on évoque parfois à son propos l'existence de « black programmes »).

Ce qui pose le problème aigu du cadre opératoire de leur programmation, comme l'ont très clairement montré les difficultés de mise en application des dispositions de l'accord-cadre évoqué ci-après relatives au volet R&T lié à la défense (voir encadré), car il a fallu attendre la conclusion du mémorandum d'entente Europa pour pouvoir utiliser des dispositions juridiques contraignantes rendant possibles des coopérations transnationales opérationnelles, à géométrie variable, à même de garantir juridiquement la protection du patrimoine scientifique et technologique européen en encadrant étroitement les processus de diffusion des technologies jugées critiques.

Où en est-on en France, en Europe ?

Que ce soit en France, dans d'autres Etats membres de l'UE ou au niveau européen, la recherche pour la sécurité (en dehors des aspects relevant de la sûreté, d'une part, et de la défense, d'autre part) n'a fait jusqu'ici l'objet d'aucune politique d'investissement volontariste, quand bien même on trouve ici ou là quelques niches d'activité de R&D liées à certains aspects de la sécurité. L'absence d'une véritable stratégie globale d'orientation, de planification et de programmation des recherches en la matière fait cou-

(7) Du point de vue stratégique, il existe une différence significative entre les deux premières options, d'une part, et la troisième, d'autre part, les deux premières étant les seules à manifester une volonté de conserver soit une maîtrise totale, soit une capacité d'orienter les doctrines d'emploi des matériels de sécurité.

Accord-cadre entre la République française, la République fédérale d'Allemagne, le Royaume d'Espagne, la République italienne, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et le Royaume de Suède relatif aux mesures visant à faciliter les restructurations et le fonctionnement de l'industrie européenne de défense

Chapitre 5 : Recherche et technologie liée à la défense

Article 28

1. Les Parties se fournissent mutuellement des informations sur leurs programmes respectifs de Recherche et Technologie (R&T) liée à la défense afin de faciliter l'harmonisation de ces programmes.

2. L'échange d'informations porte sur :

- a) les stratégies de R&T liée à la défense ;
- b) les programmes actuels et prévus de R&T liée à la défense ;

3. Les Parties se mettent d'accord sur les modalités de la communication et de l'échange d'informations prévus au paragraphe 2 (a et b) ci-dessus.

4. Les informations sur les politiques ou programmes de R&T liée à la défense considérée par une Partie comme touchant à ses intérêts essentiels de sécurité ou qui concernent ses relations avec des tiers n'ont pas à être communiquées. Chacune des Parties informe les autres Parties des catégories d'informations dont elle estime qu'elles n'ont pas à être communiquées.

Article 29 : Les Parties déterminent d'un commun accord les technologies qui sont nécessaires dans le but de définir une approche coordonnée de la satisfaction de ces besoins.

Article 30 : Afin de favoriser au maximum la coopération en matière de R&T liée à la défense, les Parties conviennent que :

- a) deux ou plusieurs des Parties peuvent entreprendre un programme ou des projets de R&T liée à la défense sans la participation ni l'approbation des autres Parties ;
- b) l'entrée de Parties supplémentaires doit recevoir l'accord de toutes les Parties d'origine ;
- c) les droits d'utilisation des résultats doivent être définis d'un commun accord par les Parties participant au programme ou au projet de R&T ;
- d) des moyens doivent être recherchés dans le contexte des points a à c ci-dessus pour établir des méthodes et procédures communes de passation de contrats de R&T liée à la défense.

Article 31 : Les parties coordonnent, au moyen d'un code de conduite arrêté d'un commun accord, leurs relations et leurs activités avec les STD [sociétés transnationales de défense] et, le cas échéant, d'autres sociétés de défense et organismes de recherche, en ce qui concerne la R&T liée à la défense. A cette fin, elles organisent des consultations entre elles et dialoguent entre elles et les STD et, le cas échéant, d'autres sociétés de défense et organismes de recherche, afin de coordonner le traitement des propositions et d'établir, si besoin est, des programmes communs de R&T liée à la défense. Elles s'efforcent d'harmoniser leurs méthodes.

Article 32 : Les Parties recherchent les solutions permettant de charger une organisation ayant la personnalité juridique et à laquelle des fonds peuvent être délégués par les Parties, le cas échéant, de passer des contrats et de gérer des programmes ou des projets de R&T liée à la défense.

Article 33 : La mise en concurrence devrait être la méthode privilégiée de passation des contrats de R&T liée à la défense, compte tenu des règlements et procédures nationaux, sauf lorsqu'une Partie estime que cette mise en concurrence pourrait être préjudiciable à ses intérêts essentiels de sécurité.

Article 34 : En ce qui concerne les activités communes de R&T liée à la défense dans le cadre du présent Accord, les Parties recherchent un bénéfice global sans exiger un juste retour au niveau de chaque projet individuel.

Article 35 : Les Parties définissent d'un commun accord les politiques ou procédures à suivre dans la mise en œuvre de programmes ou projets de R&T avec un tiers.

Article 36 : Les Parties élaborent les instruments internationaux appropriés conformément aux articles 28 à 35 ci-dessus.

rir aux Etats autant qu'à l'UE le risque de perdre une bonne part de leur crédibilité politique au plan international lorsqu'il s'agit d'engager des moyens opérationnels de haute intensité technologique dans la lutte contre la criminalité organisée, la prolifération des armes de destruction massive ou le terrorisme (quelles que soient les modalités et les formes de son action).

Au niveau de l'UE, le Commissaire Busquin n'hésite pas à prendre officiellement position en faveur de la mise en œuvre d'une politique européenne de « recherche en sécurité ».

Il plaide formellement pour l'insertion de ce thème dans les priorités du programme-cadre de R&D (PCRD), en soulignant que, parmi les motifs qui rendent urgent le développement d'une politique européenne de la « recherche pour la sécurité » figurent notamment le coût occasionné par la séparation artificielle entre recherche civile et recherche militaire, séparation qu'il perçoit comme étant une « invention européenne » (8), ou encore la place de la « recherche en sécurité » dans le contexte de la stratégie de Lisbonne pour la compétitivité de l'économie européenne.

Il manifeste ainsi la volonté de la Commission européenne de prendre des initiatives significatives sur un tel sujet, l'action préparatoire pour la recherche en sécurité en cours de finalisation au sein des services de la Commission en offrant une première illustration.

De telles initiatives devront apporter des réponses précises aux difficultés évoquées *supra*. Les autorités françaises ont fait connaître leurs exigences en la

(8) Rappelons qu'en 2003, sur les 106 Mds\$ publics de R&D dépensés aux USA, 53 proviennent du DoD, et recouvrent des domaines ayant de très fortes retombées économiques en dehors du secteur de la défense (biotechnologies, TIC, aérospatial, ...)

matière : les besoins de R&D pour la sécurité doivent faire l'objet d'une identification précise. Bien qu'il propose des instruments juridiques qui permettent, voire suscitent, dans le plein respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité, les coordinations, coopérations plus étroites, convergences ou harmonisations, le cadre communautaire ne constitue pas toujours le cadre de coopération le plus approprié pour développer des actions sur ce registre. En outre, elles ont fait valoir que les piliers PESG et JAI offrent des cadres particulièrement légitimes pour qu'y soient engagées des actions communes en la matière sur certains registres sensibles pour lesquels un recours au cadre communautaire ne s'avèrerait pas pertinent.

Appuyant *de facto* cette démarche, la Commission II « Recherche et technologie » du Groupe armement de l'Europe occidentale (GAEO – WEAG) a conduit depuis 2001 un certain nombre de travaux qui présentent un grand intérêt pour l'avenir. Parmi les résultats les plus significatifs figurent incontestablement la conclusion d'un mémorandum d'entente proposant un cadre de référence juridique commun pour la coopération transnationale en matière de R&T liée à la défense (Europa), ainsi que l'établissement d'une stratégie de R&T coopérative en matière de sécurité et de défense (cf. WARRP 2003 (9)).

Le gap technologique et financier

Bien que certains *leaders* industriels européens de la défense aient su maintenir des compétences de très haut niveau dans un certain nombre de niches technologiques critiques, le montant consolidé des investissements publics dans ce secteur est tellement faible en Europe qu'il s'est progressivement creusé un véritable *gap technologique* vis-à-vis d'autres pôles de puissance technologique qui affecte gravement la capacité des Etats à remplir la totalité de leurs missions en matière de sécurité [7 ; 9 ; 10].

La question du comblement de ce gap est posée, et donc, corrélativement, celle de son évaluation, laquelle devra

être entreprise à l'aune des exigences stratégiques emportées par le niveau d'ambition de l'Union politique [5]. Ensuite, se posent celles relatives à l'organisation des travaux de préparation des décisions d'investissement et aux modalités opérationnelles permettant le maintien d'une expertise autonome : Comment doit-on financer le comblement de ce *gap* ? en finançant quoi ? à partir de quelle évaluation des besoins ? pour répondre à quels objectifs ? dans quels cadres ? selon quelles modalités ? Quelles expertises faut-il développer ? sont-elles partageables ? à quelles conditions ? pour quelles missions ?

Quelques voies pour l'action publique

Une voie possible serait d'instituer une agence européenne d'investissement pour la R&D liée à la sécurité.

A l'heure où les Etats européens comme les institutions compétentes de l'UE regardent vers de nouvelles formes de financement pour investir massivement dans les réseaux et la connaissance afin de soutenir la croissance et l'emploi (mécanisme de financement structuré – SFF -, partenariat public-privé, fondations, ...), il semble essentiel de s'interroger sur les effets de telles évolutions sur le paysage institutionnel susceptible d'intervenir en faveur de la R&D liée à la sécurité. La question sous-jacente est simple : faut-il limiter aux seules administrations centrales des Etats et de la Commission européenne la responsabilité publique des décisions d'investissement qui engagent l'avenir des opérateurs économiques, industriels et technologiques essentiels à l'autonomie autant qu'à la performance stratégiques de l'UE ?

Pourquoi ne pas confier à une agence européenne centrale d'investissement la responsabilité du financement de travaux de R&D pour la sécurité en prenant comme cadre de référence, notamment, la DARPA ou encore la HSARPA évoquée supra [6] ? Une telle option aurait d'autant plus de sens et de portée que les entités de la puissance publique, parties prenantes à ces investissements (les Etats et la Commission européenne) auront préalablement

contracté un engagement politique fort qui se sera traduit sur le registre si spécifique de la R&D stratégique par leur implication volontaire - et active - dans un processus de « coordination », de « coopération renforcée » ou de « coopération plus étroite » (10) au niveau même de l'orientation, de la planification et de la programmation des travaux de recherche.

Les institutions de l'UE devront alors s'attacher à ce qu'une telle agence dispose d'un mandat précis et ambitieux, d'une organisation appropriée, et bien évidemment d'un budget propre en rapport avec les moyens consacrés par les grands compétiteurs internationaux à l'émergence des ruptures technologiques, doctrinales et/ou conceptuelles dont ils attendent qu'elles leur offrent les instruments-clés de leur sécurité. Elles devront également s'attacher à ce qu'elle puisse tirer le meilleur parti de la lettre comme de l'esprit des dispositions arrêtées pour l'initiative européenne pour la croissance décidée par le Conseil européen, en constituant ses recettes à partir de ressources financières publiques et privées d'origine les plus diverses (que ce soit dans le cadre ou en prolongement direct du programme Quick-start qui doit être engagé dans le cadre de cette initiative).

Tirer parti d'un bon usage du principe d'additionnalité serait également une voie à explorer. S'agissant des seuls investissements publics, il me semble que l'UE pourrait alors chercher à tirer parti des bénéfices d'une pratique souple, mais exigeante, d'un principe d'additionnalité [6] conçu pour intervenir comme un levier juridique permettant de consolider et d'accroître le volume des investissements budgétaires que les Européens doivent désormais consentir à ce type d'activités de recherche ? Car, en l'absence de toute possibilité d'augmenter significativement les dépenses publiques nationales, seule une application de ce principe selon des modalités identiques à celles qui président à sa mise en œuvre au titre des fonds structurels serait de nature à apporter les garanties

(9) WARRP : WEAG Annual Research Report and Plan.

(10) Au sens des articles 166, 168 ou 169 TCE, ou encore des articles 27 ou 40 TUE.

requis ; ne serait-ce que parce que les éléments de conditionnalité qu'il introduit pour rendre possible le concours macroéconomique de crédits communitaires en complément de crédits nationaux constitueraient à la fois un facteur d'amplification de l'effort d'investissement sur les lignes d'action bénéficiaires, et un facteur structurel de sécurisation desdits crédits nationaux correspondants en leur permettant d'échapper aux risques de gel ou d'annulation de crédits inhérents aux processus d'arbitrage budgétaire déclenchés en cours d'exercice.

La dynamique lancée dans le domaine de la défense pourrait être un modèle. Dans le domaine de la défense, la conclusion, en 2001, par les six principaux pays européens producteurs d'armement, de l'accord-cadre relatif aux mesures visant à faciliter les restructurations et le fonctionnement de l'industrie européenne de défense [8] a constitué une première manifestation tangible de la réalité des volontés politiques des six principaux signataires de la déclaration politique d'Helsinki par laquelle le Conseil européen a lancé la politique européenne de sécurité et de défense (Pesd).

Destiné à accompagner la constitution simultanée de sociétés transnationales de défense (STD) telles que EADS ou Thalès, cet accord-cadre a apporté la démonstration la plus politiquement visible qu'une coopération institutionnelle structurée pouvait effectivement prendre forme en Europe autour d'objectifs aussi précis qu'ambitieux, préfigurant ainsi la mise en place d'une véritable démarche capacitaire en soutien de la Pesd ; quand bien même sa concrétisation a été rendue particulièrement délicate par l'absence d'un cadre institutionnel et financier support.

Les objectifs de cet accord-cadre sont (11) :

- d'établir un cadre pour faciliter les restructurations de l'industrie de défense en Europe ;
- d'assurer une consultation opportune et effective sur les questions posées par les restructurations de la base industrielle de défense européenne ;
- de contribuer à établir la sécurité des approvisionnements des parties pour

les articles de défense et les services de défense ;

- de rapprocher, simplifier et réduire, lorsqu'il y a lieu, les procédures nationales de contrôle des exportations applicables aux transferts et exportations de biens et technologies militaires ;
- de faciliter les échanges d'information classifiées entre les parties ou leurs industries de défense respectives dans des conditions de sécurité qui ne compromettent pas la sécurité de ces informations classifiées ;
- de promouvoir la coordination d'activités de recherche communes pour accroître la base des connaissances de pointe et encourager ainsi le développement et l'innovation technologiques ;
- de définir des principes pour la communication, le transfert, l'utilisation et la propriété des informations techniques, afin de faciliter les restructurations et le fonctionnement ultérieur des industries de défense respectives des parties ;
- de promouvoir l'harmonisation des besoins militaires de leurs forces armées.

Au regard de tels objectifs, pourquoi un tel accord-cadre ne constituerait-il pas une base de référence à d'autres opérations d'accompagnement politique et juridique de restructurations transnationales européennes qui sont, pourraient ou devraient être, engagées dans des secteurs d'activités revêtant un caractère stratégique sous l'angle de la sécurité globale (industries des télécommunications, des technologies de l'information, ...).

L'institution d'une Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information (12) témoigne de la capacité de l'UE à s'engager en faveur de solutions concrètes, efficaces et ambitieuses. Dès lors, pourquoi la France ne proposerait-elle pas à ses partenaires européens d'engager, dès 2004, l'initiative structurante évoquée supra autour d'une telle Agence ?

Il faudrait, enfin, redéfinir la mission et les moyens des différents départements ministériels et instances gouvernementales susceptibles d'intervenir en matière de R&D pour la sécurité.

En France, cette nouvelle approche de la sécurité doit impérativement se traduire par une redéfinition radicale de la

mission et des moyens des différents départements ministériels et instances gouvernementales susceptibles d'agir en la matière, par une véritable refondation de la politique industrielle et de la politique de recherche stratégique sur des bases pragmatiques et non idéologiques, ainsi que par une remise en question profonde du système de gouvernance de cette importante mission régaliennne. Le récent rapport Carayon relatif à l'intelligence économique, à la compétitivité et à la cohésion sociale, propose quelques pistes intéressantes en la matière [11].

La porte est désormais ouverte à une intervention plus forte de départements ministériels et d'instances gouvernementales jusqu'ici insuffisamment impliqués dans la maîtrise des enjeux ou dans la gouvernance des actions publiques en matière de recherche pour la sécurité. La concrétisation de la Loi d'orientation pour les lois de finances (Lolf) constitue à cet égard une occasion qu'il faut saisir pour accompagner les réformes attendues par une recomposition de la structure des lois de finances et des instruments budgétaires requis pour la mise en œuvre opérationnelle des options stratégiques et tactiques au travers de la programmation. Enfin, dans l'hypothèse la plus favorable où un recours aux atouts du principe d'additionalité identifiés ci-avant était effectivement décidé, il deviendrait alors indispensable que les crédits publics dédiés à la R&D pour la sécurité puissent être identifiés dans les budgets nationaux ; ce qui n'est pas encore le cas en France. Une réponse aussi simple qu'utile à cette difficulté consisterait à afficher dans la loi de finances relative à la recherche que X % des crédits consacrés aux RRIT ou à la procédure « technologies-clés », et que Y % de la dotation Défense destinée à être transférée, en gestion, sur le budget civil de R&D (BCRD) (13) sont dédiés à la R&D pour la sécurité, en précisant le

(11) Cf. Chapitre 1^{er} Article 1^{er}.

(12) Cf. le règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à cette Agence adopté par le Conseil « Télécoms » du 20 novembre 2003.

(13) Cette dotation correspond aux programmes de recherche du Cnes à double finalité - civile et militaire -, et aux crédits de soutien à la recherche duale portés par le FRT, le FNS, l'Anvar et le CEA. Dans le projet de LFI 2004, cette dotation s'élève à 200 M€.

volume des montants dédiés au financement des actions à mener en coopération (14).

Conclusion

Les développements précédents plaident en faveur d'une sortie rapide du tunnel dans lequel se sont engouffrés les responsables politiques, administratifs et financiers en charge de la préparation de l'avenir en matière de sécurité, ne serait-ce que parce qu'il leur faut tout à la fois clarifier leur positionnement stratégique respectif pour l'acquisition des technologies de sécurité, et procéder à la mise en œuvre coordonnée des politiques nationale et supranationale d'investissements en faveur d'une recherche pour la sécurité dont les productions constituent indubitablement des sources de compétitivité non substituables. Il leur appartient, ainsi qu'aux opérateurs économiques, industriels et technologiques concernés, de définir ensemble leur niveau d'ambition sur un tel registre afin de tirer pleinement parti des potentialités offertes par la diversité des cultures et des pratiques nationales, autant que des économies d'échelle et des effets levier que doit permettre un recours au niveau supranational.

L'échec de la dernière conférence intergouvernementale appelle des Etats membres de l'UE un sursaut politique – et non cosmétique – qui doit pouvoir se traduire par des initiatives politiques à la hauteur des enjeux.

Parmi les axes d'effort prioritaires, la dynamisation et la consolidation de la base technologique et industrielle européenne « essentielle » à l'Europe dans sa quête d'autonomie stratégique en matière de sécurité globale appelle des mesures urgentes au niveau européen. Pour un Etat-nation comme la France, le défi est réellement historique tant il préfigure des bouleversements profonds dans la manière de décliner concrètement sa conception si particulière de la souveraineté et de la responsabilité politique. N'ayant plus désormais comme seul horizon stratégique crédible que celui que lui offrira demain l'Europe politique, non seulement il ne

saurait se tenir à l'écart du mouvement en cours, mais il doit se mettre en posture d'en esquisser les objectifs et d'en impulser les élans tout en veillant à en garder la maîtrise avec ceux de ses partenaires européens qui partagent le même niveau d'ambition politique et stratégique.

Or, le traité de Nice présente à cet égard des dispositions qui autorisent dès aujourd'hui le lancement d'initiatives concrètes permettant à la Commission européenne de prendre toute sa part à l'émergence d'une véritable politique de R&D stratégique, et à quelques Etats déterminés à approfondir l'intégration européenne en matière de sécurité, d'entreprendre avec elle des actions concrètes dans le cadre de l'Union.

Une première mesure collective pourrait consister à mettre en place, au sein de l'Union européenne, sur la base du traité de Nice ainsi que des termes de l'accord-cadre évoqué *supra*, un environnement susceptible de favoriser le succès des inévitables restructurations transnationales des entreprises qui interviennent à des degrés et à des titres divers (technologies, services, ...) dans les domaines des réseaux de télécommunications et des systèmes d'information stratégique où les innovations de rupture constituent un facteur de sécurité et de performance.

Engagée au moyen de l'instrument de coopération renforcée à l'initiative des Etats les plus résolus à progresser collectivement dans la recherche des conditions d'une réelle autonomie d'accès aux biens et aux technologies indispensables à leur systèmes de sécurité, une telle mesure poserait alors un acte politique fort qui témoignerait de la capacité de l'Union toute entière d'engager ce processus vertueux si indispensable à la réalisation de ses objectifs stratégiques en matière de sécurité globale.

Gageons que la France, la Grande-Bretagne et l'Allemagne, qui partagent très vraisemblablement avec la Commission européenne les mêmes craintes et les mêmes ambitions, et qui hébergent la plupart des entreprises concernées, sauront saisir les opportu-

nités politiques qui se présenteront à eux dès 2004 pour mettre en débat une telle recommandation ; et ainsi, permettre à l'Union de poursuivre son approfondissement sur des bases nouvelles, conformément aux recommandations particulièrement vigoureuses formulées par le Chef de l'Etat, le 13 décembre 2003, à l'issue de la Conférence intergouvernementale.

Dès lors, les préconisations relatives à la R&D stratégique contenues dans le présent article pourraient trouver dans la mise en œuvre concrète d'un tel dispositif, le terreau le plus favorable à leur concrétisation effective. ●

(14) Force est de déplorer que tel n'a pas été le cas pour la LFI 2004, le nouveau fonds pour la recherche duale ne garantissant pas véritablement, en gestion, le ciblage des investissements vers la R&D pour la sécurité.

BIBLIOGRAPHIE

- [1] Philippe Boone, « Politique européenne d'armement », *Défense nationale*, n° 10, octobre 2003.
- [2] Philippe Boone, Patrice Cardot, « Une démarche capacitaire pour l'UE », *Défense nationale*, n° 7, juillet 2002.
- [3] Jean-Louis Bruguière, Michel Ferrier, Pierre Fond, « Les menaces asymétriques et leurs parades », compte rendu de la soirée-débat organisée par le Comité d'études de défense nationale, le 16 décembre 2001, *Défense nationale*, n° 2, février 2002.
- [4] Anne Camilleri-Subréat, Brigitte Rémy, « Politique industrielle, au service de la sécurité et de la défense », *Défense nationale*, n° 10, octobre 2003.
- [5] Patrice Cardot, « Rendez-vous stratégique pour l'Europe politique », *Défense nationale*, n° 7, juillet 2003.
- [6] Patrice Cardot et Pierre Fessler, « Relancer la recherche stratégique », *Défense nationale*, n° 10, octobre 2003.
- [7] Patrice Cardot, Grégoire Postel-Vinay, Brigitte Serreault, David W. Versailles, « Financer la recherche stratégique », *Défense nationale*, n° 10, octobre 2003.
- [8] Accord-cadre entre la République française, la République fédérale d'Allemagne, le Royaume d'Espagne, la République italienne, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et le Royaume de Suède relatif aux mesures visant à faciliter les restructurations et le fonctionnement de l'industrie européenne de défense, *Journal officiel de la République française*, 18 novembre 2001.
- [9] Rapport Navarro n° A/1718 du 06/12/2000, 46ème session de l'Assemblée parlementaire de l'UEO.
- [10] David W. Versailles, Valérie Mérimond, Patrice Cardot, « Recherche et technologie, enjeux de puissance », *Economica*, janvier 2003.
- [11] Rapport au Premier ministre de Bernard Carayon, député du Tarn, juin 2003.
- [12] Document intitulé « A secure Europe in a better world », présenté par Javier Solana au Conseil européen qui l'a adopté le 12 décembre 2003 comme base officielle de la stratégie européenne pour la Sécurité.
- [13] Rapport de Sven Biscop & Rik Coolsaet au Groupement d'études et de recherches NOTRE EUROPE intitulé « The world is the stage – A global security strategy for the European Union », in *Policy Papers* n° 8, Décembre 2003.