

N° 686

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 juin 2016

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur la proposition de résolution européenne, présentée par Mme Gisèle JOURDA et M. Yves POZZO di BORGIO au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement, sur les perspectives de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC),*

Par MM. Jacques GAUTIER et Daniel REINER,

Sénateurs

## et TEXTE DE LA COMMISSION

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Raffarin, *président* ; MM. Christian Cambon, Daniel Reiner, Jacques Gautier, Mmes Nathalie Goulet, Josette Durrieu, Michelle Demessine, MM. Xavier Pintat, Gilbert Roger, Robert Hue, Mme Leila Aïchi, *vice-présidents* ; M. André Trillard, Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Alain Néri, *secrétaires* ; MM. Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Pierre Charon, Robert del Picchia, Jean-Paul Emorine, Philippe Esnol, Hubert Falco, Bernard Fournier, Jean-Paul Fournier, Jacques Gillot, Mme Éliane Giraud, MM. Gaëtan Gorce, Alain Gournac, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Jean-Noël Guérini, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, M. Alain Joyandet, Mme Christiane Kammermann, M. Antoine Karam, Mme Bariza Khiari, MM. Robert Laufoaulu, Jacques Legendre, Jeanny Lorgeoux, Claude Malhuret, Jean-Pierre Masseret, Rachel Mazuir, Christian Namy, Claude Nougéin, Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Cédric Perrin, Yves Pozzo di Borgo, Henri de Raincourt, Alex Türk, Raymond Vall, Bernard Vera.

Voir le numéro :

Sénat : 619 (2015-2016)



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	5
<b>I. UNE « DÉFENSE EUROPÉENNE » AUX CONTOURS AUJOURD’HUI LIMITÉS ?</b> .....	6
<b>A. UNE LENTE ÉVOLUTION DE L’IDÉE DE DÉFENSE EN EUROPE</b> .....	6
1. <i>Une lente progression de l’idée de défense en Europe</i> .....	6
2. <i>Une PSDC aux succès déjà anciens mais confrontée à de nombreux obstacles</i> .....	10
<b>B. VERS UNE NOUVELLE STRATÉGIE GLOBALE EUROPÉENNE</b> .....	15
1. <i>La feuille de route de la Haute représentante</i> .....	15
2. <i>De premières avancées concrètes</i> .....	17
<b>II. UNE AMBITION NÉCESSAIRE POUR LA DÉFENSE EUROPÉENNE À L’AVENIR</b> .....	19
<b>A. LE DISPOSITIF PRÉVU PAR LA PPRE</b> .....	19
1. <i>Présentation du contexte et analyse du contenu de la nouvelle stratégie européenne</i> .....	19
2. <i>Les recommandations de la PPRE</i> .....	21
<b>B. LES AMENDEMENTS DE LA COMMISSION : LES LIGNES DIRECTRICES POUR LA STRATÉGIE EUROPÉENNE</b> .....	23
1. <i>Les amendements précisant le contexte dans lequel la stratégie globale européenne s’inscrit</i> .....	23
2. <i>Les amendements visant à compléter le contenu de la stratégie globale</i> .....	26
3. <i>Les amendements visant à préciser le rôle des acteurs de l’Union européenne</i> .....	29
<b>CONCLUSION</b> .....	33
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	35
<b>TEXTE DE LA COMMISSION</b> .....	53
<b>ANNEXE I - TABLEAU COMPARATIF</b> .....	59
<b>ANNEXE II - PROCÉDURE APPLICABLE AUX PROPOSITIONS DE RÉSOLUTIONS EUROPÉENNES</b> .....	65
<b>ANNEXE III - STRATÉGIE GLOBALE DE L’UNION EUROPÉENNE - AUDITION DE M. MICHEL BARNIER, CONSEILLER SPÉCIAL POUR LA POLITIQUE DE DÉFENSE ET DE SÉCURITÉ EUROPÉENNE AUPRÈS DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION EUROPÉENNE, LE 31 MAI 2016</b> .....	67



---

## EXPOSÉ GÉNÉRAL

Madame, Monsieur,

À huit jours du référendum sur le maintien ou non du Royaume-Uni au sein de l'Union européenne, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné une proposition de résolution sur les perspectives de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC).

Cet important sujet avait fait l'objet dès 2013 d'un rapport d'information de notre commission : *Pour en finir avec « l'Europe de la défense » - Vers une défense européenne (2012-2013)*, de MM. Reiner, Gautier, Vallini et Pintat, qui est toujours d'actualité, et dont certaines propositions ont inspiré la résolution.

La commission est saisie de cette proposition de résolution européenne n° 619 (2015-2016), enregistrée à la Présidence du Sénat le 23 mai 2016 au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 *quater* du Règlement du Sénat, présentée par Mme Gisèle Jourda et M. Yves Pozzo Di Borgo.

L'Europe est, sans doute, à un tournant de son histoire. Elle est confrontée à des défis multiformes auxquels elle peine à apporter une solution, qu'il s'agisse de la crise économique, longue de cinq années déjà, des conflits sur ses flancs Sud et Est, de la crise migratoire qui la touche particulièrement depuis deux ans, des attaques terroristes qui ont frappé plusieurs États sans que les outils communautaires (corps de garde-frontières européens, dossier des passagers dit PNR-*Passenger name record*, etc.) ne parviennent à être mis en place.

Dans ce contexte, la définition d'une stratégie globale européenne comportant un important volet dédié à la défense est une priorité politique pour la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées qui s'est réunie le 15 juin pour adopter la proposition de résolution après l'avoir modifiée.

Si l'inscription à l'ordre du jour n'est pas demandée, la résolution adoptée par votre commission deviendra résolution du Sénat à temps pour le Conseil européen des 28 et 29 juin. Un débat aura lieu en séance publique le 21 juin à 17h30 sur ce Conseil européen au cours duquel les positions de la commission seront présentées.

## I. UNE « DÉFENSE EUROPÉENNE » AUX CONTOURS AUJOURD'HUI LIMITÉS ?

La proposition de résolution porte sur les perspectives de la politique de sécurité et de défense commune. Il semble de fait que la PSDC soit aujourd'hui l'alpha et l'oméga de l'idée de défense européenne que défendait la commission des affaires étrangères de la défense et des forces armées dans son rapport n° 713 (2012-2013), intitulé *Pour en finir avec « l'Europe de la défense » – vers une défense européenne*.

### A. UNE LENTE ÉVOLUTION DE L'IDÉE DE DÉFENSE EN EUROPE

#### 1. Une lente progression de l'idée de défense en Europe

##### a) Les grandes étapes de l'émergence de la politique communautaire dans le domaine de la sécurité et de la défense

La chronologie suivante présente l'évolution des politiques et instruments ou encore des décisions prises dans le domaine de la défense européenne et le contexte international dans lequel elle s'inscrit.

**1949** : Traité de Washington, fondation de l'OTAN.

**1950** : Les États-Unis s'engagent sur des théâtres d'opérations en Corée du Sud. Craignant une avancée des troupes soviétiques en République fédérale d'Allemagne (RFA), ils sont alors favorables au réarmement de l'Allemagne à la prise en charge de sa propre défense par l'Europe. La réponse française sera le Plan Plevén qui propose la création de la communauté européenne de défense (CED) dotée d'une armée européenne rattachée à des institutions politiques de l'Europe unie, placée sous la responsabilité d'un ministre européen de la défense, sous le contrôle d'une assemblée européenne, avec un budget militaire commun. Les contingents fournis par les pays participants seraient incorporés dans l'armée européenne, au niveau de l'unité la plus petite possible.

**1954** : Le projet esquissé en 1950 prend la forme d'un traité le 27 mai 1952, signé par 6 États. Ratifié par quatre d'entre eux, la RFA, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas, le traité instituant la CED sera rejeté par l'Assemblée nationale française le 30 août 1954 par 319 voix contre 264<sup>1</sup>. 1954 est aussi l'année de création de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) qui fut, de 1954 à 2011, l'organisation européenne de défense et de sûreté, composée d'États membres de l'OTAN et de la Communauté économique européenne puis de l'Union européenne.

**1989** : Chute du mur de Berlin.

---

<sup>1</sup> Le sixième pays ayant signé le traité était l'Italie.

**1992** : Guerre en Bosnie-Herzégovine. La même année sont définies les missions de Petersberg<sup>1</sup> qui prévoient que l'UEO peut engager des missions humanitaires, de maintien de la paix et de gestion de crise.

**1993** : Signature du traité de Maastricht établissant notamment la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

**1994** : Mise en place de groupes de forces interarmées multinationales au sein de l'OTAN.

**1998** : Guerre au Kosovo. La même année, les 3 et 4 décembre 1998, a lieu le sommet franco-britannique de Saint-Malo, réunissant le Président Jacques Chirac et le Premier Ministre Tony Blair. Il a donné lieu à une déclaration commune appelant à l'établissement de moyens militaires « autonomes » et « crédibles » pour l'Union européenne. La relation avec l'OTAN est précisée : l'UE agira « lorsque l'Alliance en tant que telle n'est pas engagée », et « sans duplication inutile ».

**1999** : Dans la droite ligne tracée par la déclaration de Saint-Malo, le Conseil européen de Cologne établit la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), consacrée par le traité de Nice de 2001. Le Conseil européen d'Helsinki fixe l'objectif de capacité de réaction rapide : « *coopérant volontairement dans le cadre d'opérations dirigées par l'UE, les États membres devront être en mesure, d'ici 2003, de déployer dans un délai de 60 jours et de soutenir pendant au moins une année des forces militaires pouvant atteindre 50 000 à 60 000 personnes, capables d'effectuer l'ensemble des missions de Petersberg* ». Les accords dits « Berlin plus » sont adoptés lors du sommet de Washington en 1999. Ils régissent la mise à disposition de l'Union européenne des moyens et des capacités de l'OTAN pour des opérations dans lesquelles l'Alliance ne serait pas engagée militairement en tant que telle.

**2001** : La PESD est déclarée opérationnelle lors de la réunion du conseil européen de Laeken Attentats du 9 septembre aux États-Unis. Intervention américaine en Afghanistan.

**2002** : L'Union européenne élargit à la lutte contre le terrorisme les missions de la PESD. En décembre<sup>2</sup>, une déclaration commune de l'OTAN et de l'Union européenne prévoit l'application des accords « Berlin plus ». Cette déclaration sur la PESD établit le cadre formel applicable à une coopération dans la gestion de crises et la prévention des conflits. Elle garantit à l'Union européenne, pour ses propres opérations militaires, un accès aux moyens logistiques et de planification de l'OTAN.

---

<sup>1</sup> Sont des missions dites de Petersberg : les interventions humanitaires et d'évacuation des ressortissants, les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, les opérations de gestion des crises, les actions conjointes en matières de désarmement, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire et les opérations de stabilisation à la fin des conflits.

<sup>2</sup> La mise en place de l'accord « Berlin plus » a été retardée par la Turquie qui voulait avoir la garantie que l'Union européenne ne puisse bénéficier d'un accès automatique aux moyens de l'OTAN pour une opération qui n'aurait pas l'aval de tous les membres de l'Alliance.

**2003** : Guerre en Irak. Mise en œuvre des deux premières missions de la PESD : Concordia -opération militaire de mars à décembre visant à contribuer à la mise en place d'un environnement stable et sûr dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord cadre d'Ohrid en Ancienne République yougoslave de Macédoine- et Artémis -opération visant à contribuer à la stabilisation des conditions de sécurité et à l'amélioration de la situation humanitaire à Bunia de juin à septembre en république démocratique du Congo. La stratégie européenne de sécurité intitulée : « Une Europe sûre dans un monde meilleur » est présentée le 12 décembre 2013.

**2004** : Mars 2004 : attentats en Espagne. Mise en place de l'Agence européenne de défense. Mise en œuvre de l'opération militaire EUFOR ALTHEA en Bosnie-Herzégovine (BiH), en décembre 2004. L'opération ALTHEA est menée en ayant recours aux moyens et capacités de l'OTAN, dans le cadre des accords dits de "Berlin plus".

**2005** : Mise en œuvre de l'opération EUSEC RDC - République démocratique du Congo (RDC) pour la réforme de l'armée congolaise et du secteur de sécurité depuis juin 2005. Juillet 2005 : attentats au Royaume-Uni. Mise en œuvre de l'opération EUJUST LEX - Irak. Il s'agit d'une mission État de droit en Irak créée pour renforcer la primauté du droit et promouvoir une culture de respect des droits de l'homme à partir de juillet 2005. Mise en œuvre de l'opération EUBAM Rafah - Palestine (Rafah) : à partir de novembre 2005, mission de l'Union européenne d'assistance à la frontière afin de surveiller les opérations au point de passage après qu'Israël et l'Autorité palestinienne ont conclu un accord sur les déplacements et l'accès au point de passage de Rafah (Gaza). Mise en œuvre de l'opération EUPOL COPPS - Territoires palestiniens en novembre 2005, basée en Cisjordanie pour aider l'Autorité palestinienne à renforcer les institutions du futur État de Palestine dans les domaines du maintien de l'ordre et de la justice pénale. Mise en œuvre de l'opération EUBAM - Moldavie-Ukraine, mission d'assistance frontalière en novembre 2005.

**2006** : Mise en œuvre de l'opération EUFOR RDC en République démocratique du Congo de juillet à novembre, en soutien à une mission de l'ONU lors du processus électoral.

**2007** : Le 1<sup>er</sup> janvier 2007, l'Union atteint la pleine capacité opérationnelle pour conduire simultanément deux opérations de réaction rapide de la taille d'un Groupement tactique (GT) d'environ 1500 hommes. Mise en œuvre de l'opération EUPOL RDC - République démocratique du Congo en juin 2007. Il s'agit d'une action commune relative à la mission de police de l'Union européenne menée dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité et son interface avec la justice en République démocratique du Congo. La mission EUPOL RD CONGO a succédé à la mission EUPOL-KINSHASA (première mission européenne de police en Afrique entre février 2005 et juin 2007). Mise en œuvre de l'opération EUPOL Afghanistan - visant à aider les Afghans à assumer la responsabilité du maintien de l'ordre en juin 2007.



**2008** : Mise en œuvre de l'opération EUFOR Tchad et République Centrafricaine de janvier 2008 à mars 2009. Il s'agit de contribuer à la protection des civils en danger et d'amélioration de la sécurité de la zone. La MINURCAT (Mission de Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad) a pris le relais. Mise en œuvre, en février 2008, de l'opération EULEX Kosovo. Il s'agit de la plus grande mission civile jamais déployée au titre de la PSDC. C'est une mission État de droit visant à assister et soutenir les autorités du Kosovo dans les domaines de la police, de la justice et des douanes. En décembre 2008 l'opération Atalante est lancée pour lutter contre la piraterie au large de la Somalie (Golfe d'Aden et Océan Indien). Mise en œuvre de l'opération EUMM Géorgie, mission d'observation de l'Union européenne en octobre 2008.

**2009** : Le traité de Lisbonne, adopté en 2009, introduit la politique de sécurité de défense commune (PSDC), la clause de solidarité d'assistance mutuelle, les coopérations dont la coopération structurée permanente et instaure le « Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité », également l'un des Vice-Présidents de l'Union européenne et doit, à ce titre, garantir la cohérence de l'action extérieure globale de l'UE. Il est responsable de la coordination et de la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) ainsi que de la politique de sécurité et de défense commune. Dans ses fonctions, le Haut Représentant s'appuie sur une nouvelle structure administrative, le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), dont il désigne les membres et contrôle le budget.

**2010** : début du printemps arabe. Mise en œuvre de l'opération EUTM Somalie de formation militaire en Somalie, en vue de contribuer au renforcement du gouvernement fédéral de transition (GFT) et des institutions de Somalie, avril 2010 à décembre 2012.

**2011** : Mise en œuvre de l'opération EUFOR - Libye d'appui à des opérations d'assistance humanitaire en réponse à la situation de crise en Libye.

**2013** : Adoption en décembre 2013 de la stratégie globale européenne intitulée « Une Europe sûre dans un monde meilleur ».

**2014** : Annexion illégale de la Crimée par la Russie. Événements du Donbas. Émergence du groupe terroriste Daech.

**2015** : Janvier et novembre 2015, attentats en France. Le Conseil européen des 25 et 26 juin 2015 a confié à la Haute représentante la mission de définir une « nouvelle stratégie globale de l'Union européenne concernant les questions de politique étrangère et de sécurité ».

**2016** : Mars 2016 : attentats en Belgique. La nouvelle stratégie globale européenne devrait être présentée au conseil européen des 28 et 29 juin.

*b) La stratégie globale de 2003 et les espoirs déçus du Conseil européen de 2013*

Contrairement aux autres grands acteurs internationaux, l'Union européenne n'a pas disposé, dès l'origine, d'une doctrine permettant d'encadrer et d'expliquer son action à l'extérieur. Après une année difficile

marquée par les divisions européennes sur la question irakienne, le Conseil européen du 12 décembre 2003 a adopté la stratégie européenne de sécurité élaborée par le Haut représentant Javier Solana intitulée « Une Europe sûre dans un monde meilleur ».

Ce Conseil européen affichait la volonté de faire avancer l'Europe de la Défense, de façon concrète, pragmatique et opérationnelle. Il souhaitait confirmer que l'Union est un acteur majeur de la sécurité internationale, autonome stratégiquement. Trois axes avaient été déterminés : intervenir plus efficacement dans la gestion des crises, développer des capacités militaires et civiles européennes, et préserver leur industrie de défense et ainsi garantir leur autonomie stratégique, la croissance et l'emploi

La PSDC a été théorisée par Javier Solana à une époque où le terrorisme ne nous avait pas encore frappé et où les questions de sécurité n'étaient pas aussi essentielles qu'elles le sont devenues.

En 2013, la commission des affaires étrangères, de la défense, et des forces armées publiait son rapport d'information « Pour en finir avec l'Europe de la défense – vers une défense européenne » précité. Elle y soutenait une vision et une ambition pour relancer le projet politique européen et réconcilier l'Europe avec ses citoyens. Elle affirmait que l'Europe ne pouvait pas se résumer à un grand marché et qu'elle devait pouvoir compter sur une défense autonome si elle souhaitait devenir une puissance et rester dans l'histoire.

La commission proposait la création *« d'un groupe pionnier, un « Eurogroupe de défense », ouvert à tous les pays européens qui le souhaitent et le peuvent désirent d'aller plus vite et plus loin vers une défense commune européenne. Ce groupe pionnier, destiné à permettre à l'Europe d'intervenir militairement hors de ses frontières de manière autonome et à prendre sa part à la défense collective de son territoire, serait formé du Royaume-Uni, de la France et de l'Allemagne, et de l'ensemble de ceux qui veulent y participer. Il servirait de passerelle pour franchir le fossé entre « l'Europe de la défense » et la « défense européenne », entre la souveraineté des nations et le projet fédéral, comme l'ont fait jadis l'euro pour la monnaie unique ou Schengen pour l'abolition des contrôles aux frontières ».*

Le Conseil européen de décembre 2013 n'a en fait pas permis l'évolution forte espérée.

## **2. Une PSDC aux succès déjà anciens mais confrontée à de nombreux obstacles**

*a) La PSDC, un élément de l'approche globale européenne trop cantonnée sur les missions dites de « Petersberg »*

Le concept de défense européenne a moins prospéré que celui « d'approche globale de l'action communautaire » comme en témoignent les

---

conclusions du Conseil qui s'est tenu à Bruxelles le 12 mai 2014. Lors de ce Conseil, « L'approche globale de l'Union européenne à l'égard des crises et conflits extérieurs » a été présentée. Il y est dit que : « *L'Union européenne et ses États membres peuvent exercer au niveau international une capacité sans équivalent à combiner de manière cohérente des politiques et des instruments se rapportant à un large éventail de domaines qui vont de la diplomatie, de la sécurité et de la défense au financement, au commerce, au développement et aux droits de l'homme, ainsi qu'à la justice et la migration. Cela contribue grandement à la capacité de l'Union à jouer un rôle positif et transformateur dans ses relations extérieures et en tant qu'acteur mondial.* »

L'approche globale constitue à la fois « *une méthode de travail générale et un ensemble de mesures et de processus concrets destinés à améliorer la manière dont l'UE, s'appuyant sur une vision stratégique commune et sur le large éventail d'outils et d'instruments existants à sa disposition, peut élaborer, intégrer et produire collectivement des politiques, des pratiques de travail, des actions et des résultats plus cohérents et efficaces* ». Selon ces conclusions : « *c'est dans les situations de crise et de conflit et dans les États fragiles que la nécessité d'une telle approche globale est la plus pressante, l'objectif étant de permettre une réponse rapide et efficace de l'UE, y compris à l'aide de la prévention des conflits* ».

Force est de constater que la PSDC, comprise comme un outil de l'approche globale, semble avoir moins prospéré que la politique européenne de sécurité et de défense (PESD).

La PSDC s'est cantonnée aux missions dites de Petersberg : les interventions humanitaires et d'évacuation des ressortissants, les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, les opérations de gestion des crises, les actions conjointes en matières de désarmement, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire et les opérations de stabilisation à la fin des conflits.

*b) La PSDC a-t-elle atteint ses limites ?*

La PSDC a rencontré de réels succès rappelés ci-dessous mais elle se heurte à un essoufflement de la volonté politique et à plusieurs obstacles.

L'Union, à travers la PSDC, est présente aujourd'hui sur trois continents au travers de 17 missions de gestion des crises variées (voir carte suivante). Au titre des opérations militaires, les forces européennes autonomes sont aujourd'hui présentes :

- en Méditerranée (mission de lutte contre le trafic de migrants EUNAVFOR Med-Sofia),
- en République centrafricaine (mission de stabilisation EUFOR RCA lancée en 2014),
- au Mali (mission de formation militaire EUTM lancée en 2013),
- en Somalie (mission de formation militaire EUTM lancée en 2010),

- sur les côtes somaliennes (opération navale ATALANTE contre la piraterie lancée en 2008),
- en Bosnie-Herzégovine (mission de maintien de la paix ALTHEA lancée en 2004),

Au titre des missions de gestion civile des crises, l'Union assure une dizaine de missions de police et de soutien aux forces de sécurité ou à la justice :

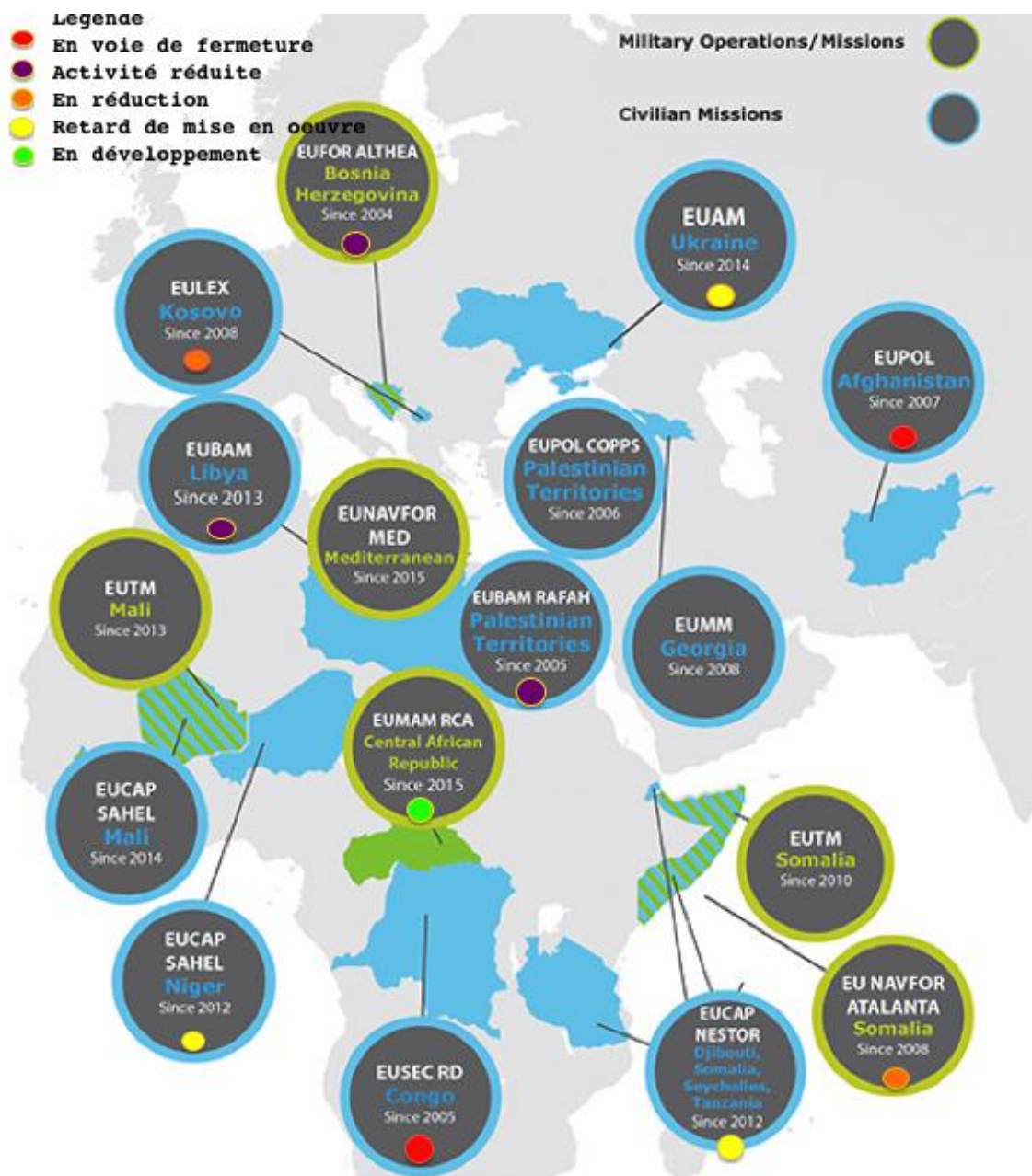
- en Europe (EULEX au Kosovo, EUBAM en Moldavie, EUAM en Ukraine),
- au Moyen-Orient (EUPOL dans les territoires palestiniens, EUJUST en Iraq),
- en Asie centrale (EUPOL en Afghanistan),
- en Afrique (EUCAP SAHEL au Mali, EUCAP au Niger, EUAVSEC au Soudan du Sud, EUCAP sur la corne de l'Afrique, EUSEC et EUPOL en République démocratique du Congo).

Enfin, l'Union assure également des missions d'assistance au contrôle des frontières ou de supervision d'accords de paix : en Libye, dans les territoires palestiniens (surveillance du point de passage entre la bande de Gaza et l'Égypte à Rafah), en Géorgie (mission d'observation en vue de stabiliser la région).

Toutefois, la PSDC est apparue absente de la gestion des principales crises régionales récentes et des appareils de défense des États membres, ou n'est intervenue qu'avec un temps de retard. En 2011, elle a été absente de la crise libyenne. Les interventions françaises au Mali et en République centrafricaine ont été interprétées comme une réponse au retrait de la PSDC, trop centrée sur l'approche globale et qui semble définitivement repliée sur les missions dites de « Petersberg ». La crise ukrainienne a bien révélé toutes les limites de la PSDC.

La PSDC semble à la recherche d'une nouvelle impulsion politique. Un rapide examen des 17 missions et opérations en cours (6 militaires, 11 civiles) montre qu'un bon tiers des missions et opérations est soit en attente de fermeture, d'une restructuration notable ou a une activité réduite. D'autres ont connu un retard notable dans leur mise en œuvre (EUAM Ukraine, EUCAP Sahel et EUCAP Nestor). Peu sont en phase d'évolution positive, comme le montre la carte suivante.

## La PSDC en carte



Source : Article paru sur le site [bruxelles2.eu](http://bruxelles2.eu), « La PSDC au milieu du gué. La fin d'un cycle ? A la recherche d'un nouveau souffle » le 24 février 2016

L'un des premiers obstacles auxquels se heurte la PSDC tient à la non-utilisation des instruments mis à sa disposition. Ainsi, le mécanisme de financement européen d'urgence prévu par l'article 41-3<sup>1</sup> pour la préparation de missions de la PSDC n'a jamais été activé.

Lorsque les instruments financiers dédiés au financement des domaines de la sécurité et de la défense sont utilisés, ils ne le sont pas toujours de façon optimale, ainsi en est-il de l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP). Il conviendra également de veiller aux modalités de mise en œuvre de l'initiative « Renforcer les capacités pour favoriser la sécurité et le développement » (dite CBSD). Des interprétations très restrictives des services juridiques de la Commission semblent conduire à vider ces instruments de leur sens.

De même, les dispositions innovantes du traité sur l'Union européenne (TUE) ne sont pas mobilisées. C'est le cas des coopérations renforcées entre les États membres dans le domaine de la défense européenne<sup>2</sup> prévues par l'article 44 et de la coopération structurée permanente<sup>3</sup> prévue par l'article 46. Ce type de coopération s'est ouvert, avec le traité de Lisbonne, à la défense européenne, afin d'alléger les obligations d'unanimité pesant sur la PSDC, politique intergouvernementale. Cette flexibilité semblait propre à stimuler la coopération de défense entre les États membres.

Enfin, les formations militaires existantes ne sont pas non plus suffisamment sollicitées. Ainsi en est-il des groupements tactiques de l'Union européenne, mais aussi du Corps européen dit aussi Eurocorps, à

---

<sup>1</sup> L'article 43 du TUE prévoit que le Conseil peut adopter des décisions relatives aux missions entrant dans le cadre de la PSDC défini par l'article 42 du TUE et précise que les missions dans lesquelles l'Union peut avoir recours à des moyens civils et militaires, incluent les actions conjointes en matière de désarmement, les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits. Toutes ces missions peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme, y compris par le soutien apporté à des pays tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire. Le Conseil adopte des décisions portant sur les missions précitées en définissant leur objectif et leur portée ainsi que les modalités générales de leur mise en œuvre. L'article 44 prévoit que dans le cadre des décisions adoptées conformément à l'article 43, le Conseil peut confier la mise en œuvre d'une mission à un groupe d'États membres qui le souhaitent et disposent des capacités nécessaires pour une telle mission.

<sup>2</sup> L'article 42 du TUE, alinéa 6 prévoit que les États membres qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en la matière en vue des missions les plus exigeantes, établissent une coopération structurée permanente dans le cadre de l'Union. L'article 46 du TUE et le protocole n° 10 relatif à la coopération structurée permanente précisent les modalités d'application de l'article 42-6 du TUE.

<sup>3</sup> L'article 42 du TUE, alinéa 6 prévoit que les États membres qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en la matière en vue des missions les plus exigeantes, établissent une coopération structurée permanente dans le cadre de l'Union. L'article 46 du TUE et le protocole n° 10 relatif à la coopération structurée permanente précisent les modalités d'application de l'article 42-6 du TUE.

---

laquelle la brigade franco-allemande est directement subordonnée. Un amendement a été adopté par la commission pour remédier à cela.

Les défis de sécurité auxquels l'Union est désormais confrontée se sont accrus. Dans ce contexte, l'Union européenne semble cantonnée, conceptuellement, avec les missions de Petersberg, et, de façon pratique, avec la PSDC, à ce que certains commentateurs ont appelé un « soft power ». Cela ne semble plus adapté à un monde finalement « moins sûr et meilleur » qu'il ne semblait en 2003.

## **B. VERS UNE NOUVELLE STRATÉGIE GLOBALE EUROPÉENNE**

### **1. La feuille de route de la Haute représentante**

*a) Une nouvelle stratégie globale de l'Union européenne dans un contexte international marqué par le continuum entre sécurité intérieure et sécurité extérieure*

La réflexion sur la défense européenne doit tenir compte d'un continuum désormais évident entre sécurité intérieure et sécurité extérieure. Les crises régionales qui perdurent à la périphérie de l'Union européenne, tant sur son flanc Est que sur son flanc Sud ont des répercussions croissantes avec les actions terroristes commises à Paris en janvier et novembre 2015 et à Bruxelles le 22 mars 2016, et font peser sur la sécurité intérieure des États membres de l'Union européenne des menaces multiformes. Le Conseil européen des 25 et 26 juin 2015 consacré à la défense s'est d'ailleurs tenu dans un climat très différent de celui de 2013.

Selon les conclusions du Conseil européen de juin 2015 pour répondre à l'environnement de sécurité européen tel qu'il est désormais, il convient d'agir dans trois domaines qui sont étroitement liés :

*« a) dans le prolongement du « Programme européen en matière de sécurité » de la Commission et des conclusions du Conseil du 16 juin 2015, il sera donné suite aux travaux sur la stratégie de sécurité intérieure renouvelée pour l'Union européenne; la pleine mise en œuvre des orientations relatives à la lutte contre le terrorisme définies d'un commun accord lors de la réunion de février 2015 reste une priorité ;*

*b) la haute représentante poursuivra le processus de réflexion stratégique en vue d'élaborer, en étroite coopération avec les États membres, une stratégie globale de l'UE concernant les questions de politique étrangère et de sécurité, qui sera soumise au Conseil européen d'ici juin 2016 ;*

*c) conformément aux conclusions du Conseil européen de décembre 2013 et aux conclusions du Conseil du 18 mai 2015, les travaux se poursuivront en vue de conférer à la PSDC davantage d'efficacité et de visibilité et de faire en sorte qu'elle soit plus axée sur l'obtention de résultats, de continuer à développer les capacités*

*tant civiles que militaires et de renforcer l'industrie européenne de la défense, y compris les PME. »*

Le Conseil européen esquisse les contours de la nouvelle stratégie européenne. Il recommande que :

*« – les États membres consacrent à la défense un niveau de dépenses suffisant et utilisent au mieux les ressources ;*

*– le budget de l'UE garantisse un financement approprié de l'action préparatoire concernant la recherche liée à la PSDC, ouvrant la voie à un éventuel futur programme de recherche et technologie en matière de défense ;*

*– la coopération européenne en matière de défense soit davantage renforcée et systématisée afin de mettre en place les capacités essentielles, notamment en recourant aux fonds de l'UE ;*

*– les instruments de l'UE soient mobilisés afin de faciliter la lutte contre les menaces hybrides ;*

*– les partenariats, en l'occurrence avec les Nations unies, l'OTAN, l'OSCE et l'Union africaine, soient intensifiés ;*

*– les partenaires aient les moyens et les possibilités de prévenir et gérer des crises, y compris par des projets concrets de renforcement des capacités ayant une portée géographique souple. »*

Enfin, il est précisé que le Conseil européen continuera à examiner régulièrement les questions de politique de sécurité et de défense.

#### *b) Un nouvel espoir pour la défense européenne*

Faut-il voir dans cette feuille de route un réel espoir alors que le contexte n'est guère favorable à l'Union européenne. Elle n'a pas pu faire face à la crise économique que nous connaissons maintenant depuis plusieurs années. De plus, son incapacité à dégager des solutions probantes à la crise des réfugiés a fait grandir les interrogations sur son utilité. Bien que la défense ne soit pas centrale dans la feuille de route de la Haute représentante, la réponse est clairement oui. Certes les murs de la maison Europe tremblent, mais les fondations sont solides et sont renforcées par une demande de sécurité de la part des citoyens. Pour la première fois, depuis la création de l'Union européenne, la défense et la sécurité sont l'une des priorités des Européens, quasiment au même rang que la création d'emplois et la demande de prospérité. Sept Européens sur dix se déclarent favorables à une politique de sécurité et de défense commune : un chiffre supérieur à celui du soutien à une politique étrangère commune ou à l'Union économique et monétaire.

Signe des temps, cette demande forte de sécurité intérieure et extérieure traduit l'inquiétude de nos concitoyens, notamment après les attentats qui ont frappé durement nos pays. Mais elle montre que les citoyens européens gardent suffisamment confiance pour adresser à l'Union



---

européenne une demande cruciale : leur espoir et leur désir de sécurité. Cette adhésion forte, essentielle, doit être soulignée dans le dispositif et a fait l'objet d'un amendement.

## **2. De premières avancées concrètes**

### *a) De la définition d'une stratégie européenne de sécurité intérieure 2015-2020 à l'adoption du PNR en 2016*

Le conseil des ministres de l'intérieur a validé le 16 juin la stratégie de sécurité intérieure pour l'Union européenne pour la période 2015-2020, ainsi que la communication de la Commission intitulée « Le programme européen en matière de sécurité qui préconise un « espace européen de sécurité intérieure » et un « centre européen de lutte contre le terrorisme ».

Le renouvellement de la stratégie européenne de sécurité intérieure est justifié par la nécessité pour l'Union européenne de « *contribuer à la protection des citoyens européens eu égard à l'augmentation actuelle des menaces que constituent, en particulier, le terrorisme et la grande criminalité organisée* ». Le Comité de sécurité intérieure, le COSI doit désormais élaborer un document de mise en œuvre ciblé de la stratégie comportant une liste d'actions prioritaires. Les priorités énoncées par le Conseil sont les suivantes :

- lutter contre le terrorisme, la radicalisation conduisant au terrorisme et le recrutement ainsi que le financement lié au terrorisme et prévenir ces phénomènes, en accordant une attention particulière à la question des combattants terroristes étrangers,

- prévenir et combattre la grande criminalité organisée,

- prévenir et combattre la cybercriminalité et renforcer la cybersécurité,

- renforcer la protection des infrastructures critiques et assurer la résilience, la préparation opérationnelle et la coordination politique pour réagir aux crises et aux catastrophes naturelles et d'origine humaine,

- continuer à renforcer et moderniser le système de gestion intégrée des frontières pour les frontières extérieures, afin de couvrir tous les aspects de la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne.

Enfin, le Conseil a insisté dans ses conclusions sur le fait qu'une approche rapide et souple, fondée sur le renseignement, devrait être suivie, pour permettre à l'Union européenne de réagir de manière globale et coordonnée à des menaces émergentes, y compris des menaces hybrides, et à d'autres défis pour sa sécurité intérieure. Il a rappelé que la sécurité intérieure et la sécurité extérieure de l'Union européenne sont de plus en plus liées, et suivent une approche intégrée et complémentaire visant à réduire et à éviter les doubles emplois.

Cette nouvelle stratégie n'a cependant pas trouvé de traduction concrète rapide, y compris dans des domaines prioritaires. Ainsi lors de la conférence interparlementaire sur la politique étrangère et de sécurité commune et la politique de sécurité et de défense commune qui s'est tenue du 6 au 8 avril 2016, la délégation sénatoriale française, menée par André Trillard et composée de Josette Durrieu et Joël Guerriau a fait ajouter aux conclusions adoptées l'impératif d'une mise en œuvre rapide du partage des données de passagers (PNR), pour améliorer la lutte contre le terrorisme. La conférence, grâce à l'amendement français, a appelé le Parlement européen à adopter et chaque Parlement national, qui ne l'aurait pas encore fait, à transposer, dans les meilleurs délais, la directive européenne sur le PNR, afin de contribuer efficacement à limiter la circulation des terroristes en Europe, première condition à l'amélioration de la sécurité, demande pressante et légitime des citoyens européens.

L'accord provisoire conclu par les négociateurs du Parlement et du Conseil le 2 décembre 2015 sur la directive européenne réglementant l'utilisation des données des dossiers passagers à des fins de prévention et de détection de formes graves de criminalité et d'infractions terroristes ou d'enquêtes et de poursuites en la matière, a été approuvé en session plénière par le Parlement européen le 14 avril 2016<sup>1</sup> et adopté par le Conseil de l'UE le 21 avril 2016. Les États membres disposent d'un délai de deux ans pour transposer dans leur droit national ces dispositions.

*b) La première mise en œuvre de la clause d'assistance prévue par l'article 42-7 du TUE*

L'autre raison d'espérer que la défense européenne puisse désormais susciter la mobilisation de nos partenaires européens est l'ampleur de la réponse à la demande de la France au titre de l'article 42-7 le 16 novembre 2015.

Cet article stipule qu'« au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir (...) ». La commission se félicite des contributions militaires proposées à la France dans cette perspective, même si – soyons lucides – leur caractère est pour le moins divers.

Au Levant, le Royaume-Uni a réalisé des frappes en Syrie et a renforcé sa flotte de chasseurs basés à Chypre, l'Allemagne a apporté un soutien opérationnel aux frappes en Syrie avec la frégate Augsburg, le

---

<sup>1</sup> La directive PNR de l'UE contraindra les compagnies aériennes à transmettre aux pays de l'UE les données de leurs passagers afin d'aider les autorités à lutter contre le terrorisme et les formes graves de criminalité. Un tel système nécessiterait une collecte plus systématique des données, l'utilisation et la conservation des données PNR des passagers aériens, et aurait, par conséquent, une incidence sur les droits à la vie privée et à la protection des données. Pendant les négociations tripartites avec le Conseil et la Commission ("trilogues"), les députés européens ont voulu garantir que le projet législatif respecte le principe de proportionnalité et inclue des garanties strictes pour la protection des données à caractère personnel.

---

déploiement de six torandos et d'un ravitailleur, un appui par imagerie satellitaire, et le passage des effectifs de formation des Pershmergas de 50 à 150 hommes. Les Pays-Bas, le Danemark, la Belgique et l'Italie ont également soutenu l'engagement français.

Au Mali, de nombreux pays ont renforcé leurs contingents au sein de la MINUSMA : dont l'Allemagne, la Roumanie, la République tchèque, l'Autriche, la Finlande, la Hongrie, la Lituanie, la Lettonie et la Belgique, ou leur appui tactique à cette mission : c'est le cas de la Suède, du Danemark et de la Norvège. De multiples participations supplémentaires à EUTM Mali ont également été annoncées par : la Bulgarie, l'Estonie, le Luxembourg, le Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie, entre autres. Enfin, l'opération Barkhane a bénéficié de moyens de transport tactique (C130) mis en œuvre par l'Allemagne, la Belgique, la Norvège et l'Autriche.

En République centre-africaine, les renforts ont pris plusieurs formes : celle de l'envoi d'une compagnie portugaise supplémentaire au sein de la MINUSCA au deuxième semestre 2016, et d'une participation accrue au sein d'EUTM RCA de la Pologne, la Belgique et l'Espagne.

Cette première mise en œuvre de l'article 42-7 du TUE a été l'occasion d'une réelle affirmation de la solidarité européenne. La prise en compte des menaces et des enjeux constituent sans doute une chance nouvelle de développer, enfin, la défense européenne. Notre pays doit rester plus que jamais prescripteur et moteur dans ce domaine. C'est dans cette optique que nous examinerons les orientations que devrait suivre la nouvelle stratégie globale de l'Union européenne concernant les questions de politique étrangère et de sécurité.

## **II. UNE AMBITION NÉCESSAIRE POUR LA DÉFENSE EUROPÉENNE À L'AVENIR**

Cette partie présente la position de la commission sur la PPRE et ses recommandations sur le contour et le contenu de la nouvelle stratégie globale de l'Union européenne concernant les questions de politique étrangère et de sécurité.

### ***A. LE DISPOSITIF PRÉVU PAR LA PPRE***

#### **1. Présentation du contexte et analyse du contenu de la nouvelle stratégie européenne**

##### *a) Un contexte difficile qui a rendu nécessaire l'application de la clause d'assistance*

La PPRE rappelle en premier lieu le contexte dans lequel elle s'inscrit : celui d'un continuum désormais évident entre sécurité intérieure et

sécurité extérieure (alinéa 15). Elle souligne ainsi que les crises régionales qui perdurent à la périphérie de l'Union européenne, tant sur son flanc Est que sur son flanc Sud (alinéa 14) ont des répercussions croissantes sur les actions terroristes commises à Paris en janvier et novembre 2015 et à Bruxelles le 22 mars 2016, et les menaces multiformes qu'elles font peser sur la sécurité intérieure des États membres de l'Union européenne (alinéa 13).

Dans ce contexte, la PPRE salue :

- le recours par la France à l'article 42-7 du traité sur l'Union européenne (TUE). Article du traité qui n'avait jamais été utilisé jusque-là et qui prévoit l'assistance mutuelle à un État membre en cas d'agression armée sur son territoire (alinéa 17) ;

- le soutien plein et unanime qu'a rencontré cette initiative, soutien qui s'est exprimé le 17 novembre 2015 lors du Conseil informel des ministres de la défense de l'Union européenne (alinéa 17),

-et les contributions militaires proposées à la France par les États membres dans le cadre de l'article 42-7 TUE pour appuyer son action, tant sur les théâtres des opérations extérieurs que dans la lutte contre Daech (alinéa 18). Elle note toutefois qu'elles ont été d'ampleur et d'efficacité diverses.

Le recours de la France à cet article du TUE a surpris certains commentateurs de la vie communautaire. Sans doute fallait-il y voir, comme le gouvernement le précisa alors, la manifestation du choix de la France de croire en une défense européenne. Ce n'est pas vers l'OTAN ou vers d'autres articles du traité TUE mettant en œuvre des mécanismes plus communautaires que s'est tourné la France, mais bien vers cet article instaurant une clause de solidarité entre les États membres.

Ceci correspond aussi au fait que le Conseil des 25 et 26 juin 2015 a confié à la Haute représentante la mission de définir une « *nouvelle stratégie globale de l'Union européenne concernant les questions de politique étrangère et de sécurité* », ce dont la PPRE se félicite (alinéa 19), après avoir noté que la dernière stratégie européenne de défense avait été définie en 2003 et devait impérativement être adaptée aux menaces nouvelles portées par un environnement stratégique en profonde évolution (alinéa 16).

*b) Une défense européenne en panne faute d'utilisation des outils à sa disposition ?*

La PPRE dresse en creux le constat de la non-utilisation des dispositions relatives à la défense européenne :

- elle déplore ainsi que certaines dispositions innovantes du TUE n'aient pas été utilisées à ce jour, en particulier celles relatives à la coopération renforcée entre les États membres dans le domaine de la défense européenne et à la coopération structurée permanente (alinéa 25). Estimant

---

que ces dispositions se caractérisaient pourtant par une flexibilité propre à stimuler la coopération de défense entre les États membres volontaires,

- elle regrette que le mécanisme de financement européen d'urgence prévu par l'article 41-3 du TUE pour la préparation de missions de la PSDC n'ait pas été activé (alinéa 26),

- elle constate en creux le non engagement dans les opérations de PSDC des groupements tactiques de l'Union européenne (GTUE) (alinéa 27) et invite à y remédier,

- de même, elle souligne la pertinence du mécanisme de coopération structurée permanente (article 42-6 du TUE) dans plusieurs domaines clés de la défense, tels que le développement des capacités opérationnelles, le comblement des lacunes capacitaires ou l'élaboration de programmes communs d'équipements. Elle invite les États membres à étudier les nombreuses potentialités de ce mécanisme dans la mise en œuvre d'une coopération de défense ambitieuse (alinéa 28).

## **2. Les recommandations de la PPRE**

### *a) L'inscription d'une composante défense substantielle dans la stratégie européenne*

La PPRE énumère les caractéristiques que devrait avoir le document relatif à la stratégie globale de l'Union européenne concernant les questions de politique étrangère et de sécurité :

- elle considère que ce document doit comporter une composante « défense » substantielle et doit aboutir à la rédaction d'un « document spécifique de mise en œuvre dans le domaine de la sécurité et de la défense, invitant les États membres à des engagements et des actions concertés et précis en termes d'investissements et de capacité de défense » (alinéa 20). Cet objectif fait l'unanimité, toutefois une rédaction modifiée sera proposée pour apporter des précisions importantes,

- elle estime que ce document devra tirer les conséquences opérationnelles du continuum énoncé ci-dessus entre sécurité intérieure et sécurité extérieure (alinéa 21),

- elle souhaite que ce document rappelle et actualise les modalités de coopération et de partenariat entre l'Union européenne et l'OTAN, en respectant leurs spécificité et autonomie respectives (alinéa 22),

- elle prône l'établissement d'une relation approfondie avec la Russie (alinéa 22). Une rédaction alternative est proposée afin de mieux prendre en compte la réalité de la relation existant déjà entre l'Union européenne et la Russie (alinéa 22).

*b) L'inscription d'une priorité à la sécurité et à la défense dans les budgets nationaux*

La PPRE adresse plusieurs recommandations :

- sur l'environnement de la stratégie européenne, la PPRE invite les États membres de l'Union européenne et membres de l'OTAN à veiller, lors du prochain sommet de l'OTAN qui se tiendra à Varsovie les 8 et 9 juillet prochains, à la cohérence des stratégies respectives des deux organisations (alinéa 23),

- sur le centre satellitaire de l'Union européenne (CSUE), la PPRE demande l'augmentation des moyens financiers et humains qui lui sont affectés, afin que ce centre devienne une ressource opérationnelle efficace au profit des opérations et missions conduites par les États membres, y compris dans le cadre de missions de la politique de sécurité et de défense commune (alinéa 37).

Elle insiste, ce qui semble particulièrement judicieux, sur la nécessité de donner priorité à la sécurité et à la défense dans la détermination des choix budgétaires nationaux (alinéa 30), la PPRE estime que dans un contexte de rareté de la ressource publique, le développement rationnel de capacités de défense et d'instruments de sécurité passe à la fois par une planification concertée des budgets de défense et par une coopération industrielle accrue. Planification et coopération devraient permettre de réduire la fragmentation du marché européen de défense et d'optimiser l'offre capacitaire européenne (alinéa 31) ;

*c) La détermination de pistes d'action pertinentes*

La proposition de résolution définit enfin plusieurs pistes d'action qui semblent pertinentes et qui seront pour partie renforcées ou précisées par la commission des affaires étrangères, de la défense des forces armées.

La PPRE adresse ainsi des invites au gouvernement français afin :

- qu'il associe le gouvernement allemand à une réflexion conjointe sur l'utilisation du mécanisme de coopération renforcée pour mettre en œuvre une coopération de défense ambitieuse (alinéa 29) ;

- qu'il pèse sur la Commission européenne pour qu'elle assouplisse les règles d'utilisation de l'article 42-1 du TUE et les règles de l'instrument européen contribuant à la stabilité et à la paix (alinéa 35).

Aux gouvernements des États membres (alinéa 32), elle demande :

- de favoriser l'intégration des investissements capacitaires de défense des États-membres, liés aux programmes d'équipement définis au sein de l'AED, aux contributions nationales au fonds européen d'investissement stratégique (FEIS). Ceci permettrait de ne pas les comptabiliser dans les dépenses prises en compte dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance (alinéa 33),

---

- de proposer la mise en place d'un « semestre européen sur les capacités de défense », définissant des objectifs contraignants en matière de coopération et d'acquisitions capacitaires et de recherche-développement.

La PPRE, dans son alinéa 24, propose l'établissement d'une réunion annuelle du Conseil européen. Celle-ci serait consacrée aux questions de sécurité et de défense. Son but serait d'évaluer les menaces et de parvenir à élaborer de façon rapide une réponse collective européenne aux crises.

La PPRE salue l'initiative de la Commission européenne, dans le cadre de son plan d'action pour la défense, d'une action préparatoire expérimentale destinée au financement des investissements de recherche et développement dans le domaine de la défense à compter de 2017 (alinéa 36).

## **B. LES AMENDEMENTS DE LA COMMISSION : LES LIGNES DIRECTRICES POUR LA STRATÉGIE EUROPÉENNE**

La commission a adopté 15 amendements.

### **1. Les amendements précisant le contexte dans lequel la stratégie globale européenne s'inscrit**

*a) Premier impératif politique : répondre aux attentes des citoyens européens*

**L'amendement N° COM-2** prend acte de la préoccupation des citoyens européens pour la défense et la sécurité. Il introduit un considérant nouveau dans la PPRE afin de rappeler que la défense et la sécurité sont une des priorités des Européens.

Signe des temps, cette demande nouvelle de sécurité intérieure et extérieure traduit l'inquiétude de nos concitoyens, notamment après les attentats qui ont frappé durement nos pays. Toutefois, alors que l'Union européenne traverse une crise économique depuis plusieurs années, alors que l'incapacité à dégager des solutions probantes à la crise des réfugiés a fait grandir les interrogations sur l'Union, les Citoyens européens mettent en elle leur espoir et leur désir de sécurité. Cette adhésion forte doit être soulignée par la PPRE. La nouvelle stratégie globale se doit de répondre à cette attente.

*b) Deuxième impératif politique : adapter la stratégie globale européenne dans les meilleurs délais*

**L'amendement N° COM-3** insère un nouvel alinéa dans la PPRE. Il rappelle qu'il est indispensable que la stratégie globale de l'Union européenne soit présentée au Conseil européen des 28 et 29 juin prochains pour répondre aux enjeux stratégiques actuels. Il est évident que le Royaume-Uni est un partenaire essentiel, notamment dans le domaine de la

défense, dont la France souhaite le maintien au sein de l'Union européenne. Dans le domaine de la défense, les accords bilatéraux lient solidement la France et le Royaume-Uni : la réussite des accords de Lancaster House est régulièrement soulignée par notre commission.

Toutefois, les résultats du référendum sur son maintien au sein de l'Union ne doivent pas occulter l'urgence de la révision stratégique de la politique de sécurité et de défense européenne. Il n'est pas possible de temporiser dans le contexte international que nous connaissons, et alors que les citoyens européens, pourtant de plus en plus eurosceptiques, attendent une réaction de l'Union européenne dans ces domaines.

Il nous paraît essentiel d'examiner la stratégie globale dans les meilleurs délais pour pouvoir lui donner corps rapidement. Il est certain que la stratégie globale a été écrite en tenant compte de ce contexte particulier et qu'elle avait veillé à formuler les enjeux dans des termes parfaitement acceptables par le Royaume-Uni. En tout état de cause, la stratégie globale ne serait pas modifiée par le maintien ou le retrait du Royaume-Uni dans l'Union européenne. Cette stratégie doit redonner un nouveau souffle à la politique étrangère européenne, et à la politique de sécurité et de défense, élan qui est d'autant plus nécessaire si l'Union européenne subit le choc d'une sortie d'un de ses membres. Si les murs tremblent, les fondations doivent être renforcées.

*c) Troisième impératif politique : relancer le moteur franco-allemand et favoriser les coopérations dans le domaine de la défense*

**L'amendement N° COM-4-rectifié** appelle à renforcer la coopération franco-allemande. Il s'agit là de rappeler l'importance du lien franco-allemand dans la construction européenne : il paraît inconcevable qu'une défense européenne commune puisse voir le jour si la France et l'Allemagne ne travaillent pas étroitement à son élaboration. Cet amendement explicite l'alinéa de la PPRE qui traite de la coopération franco-allemande, et qui est par conséquent supprimé par **l'amendement de coordination N° COM-5**.

Il est important d'encourager les pays qui peuvent et qui souhaitent participer à des coopérations renforcées ou des coopérations spécifiques prévues par les textes européens. C'est pourquoi cet amendement précise également que tous les gouvernements qui souhaiteraient participer à ce type de coopération seraient les bienvenus.

Le second motif de cet amendement N° COM-4-rectifié est de rappeler que les coopérations bilatérales ou multilatérales qui sont mises en œuvre en dehors des coopérations prévues par les traités doivent veiller à éviter un certain nombre d'écueils :



---

- si elles visent le développement de capacités, il est important qu'il favorise la base industrielle de défense européenne plutôt que les intérêts d'un seul pays ;

- si elles se développent dans le cadre de l'OTAN sur la base du concept de nation cadre, elles doivent veiller à rester compatibles avec les concepts et les périmètres européens. Le concept de dissuasion de l'OTAN n'est pas exactement celui de notre pays par exemple. De même rappelons que six pays de l'Union européenne n'appartiennent pas à l'OTAN : l'Autriche, Chypre, la Finlande, l'Irlande, Malte, et la Suède. Ces paramètres doivent être pris en compte.

Ce concept de nation-cadre, apport politique de l'Allemagne au Sommet de Newport de 2014, propose une approche limitée et pragmatique de la planification de défense. Il s'agit de créer de plus petits groupes de nations, menés par un grand pays fournissant une infrastructure de défense dotée d'un éventail complet de capacités.

L'OTAN a adopté ce concept en vue d'encourager les alliés à travailler « *au niveau multinational au développement conjoint des forces et des capacités dont l'Alliance a besoin, travail facilité par une nation cadre* », et mettre ainsi à disposition de l'OTAN « *des ensembles cohérents de forces et de capacités, en particulier en Europe* ». Les objectifs sont louables, mais ces coopérations ne doivent pas gêner le développement ultérieur et la cohésion de la défense européenne. Tel est le sens de l'amendement que la commission a adopté.

*d) Prendre en compte l'environnement de l'Union européenne*

Les relations entre l'Union européenne et l'OTAN sont définies de façon satisfaisante par la proposition de résolution qui estime que la structure stratégie globale doit actualiser les modalités de coopération et de partenariat entre ces deux institutions en respectant leur spécificité et leur autonomie respective.

Sur ces sujets, la France doit veiller à faire prospérer sa vision de l'autonomie de la défense européenne. Rappelons que l'identité entre la défense de l'Europe et l'OTAN a été rappelée par Hubert Védrine dans son rapport de 2012<sup>1</sup> et que son analyse mérite d'être rappelée :

*« Les mots doivent être employés à bon escient. " Europe de la défense " et encore moins " défense européenne " ne signifient, même pour leurs promoteurs les plus ardents, la défense militaire de l'Europe contre des menaces militaires, ce dont seule l'Alliance avec les moyens américains serait capable, si par malheur l'Europe était attaquée. (...) ».*

Le prochain sommet de l'OTAN se tiendra à Varsovie les 8 et 9 juillet. La stratégie globale européenne devra être présentée avant cette

---

<sup>1</sup> Rapport pour le Président de la République française sur les conséquences du retour de la France dans le commandement intégré de l'Otan, sur l'avenir de la relation transatlantique et les perspectives de l'Europe de la défense - Hubert Védrine, 14 novembre 2012.

échéance si nous ne voulons pas que l'Union européenne soit reléguée en deuxième rang dans cette réflexion.

Pour lui donner plus de poids, **l'amendement N° COM-7** recentre l'alinéa 22 de la PPRE sur les relations entre l'Union européenne et l'OTAN. L'alinéa, tel que rédigé après l'adoption de l'amendement prévoit que la future stratégie globale rappelle et actualise les modalités agréées de coopération et de partenariat entre l'Union européenne et l'OTAN, en respectant la spécificité et l'autonomie de décision de chacune. En cela il forme un tout. Il semble souhaitable de traiter la relation avec la Russie dans un alinéa séparé, proposé par l'amendement suivant.

**L'amendement N° COM-8** insère un alinéa nouveau dans la PPRE afin de prévoir que la future stratégie globale aborde la question des relations de l'Union européenne avec son voisinage, en particulier avec la Russie, dans le respect du droit international.

*e) Inclure le dérèglement climatique comme un risque stratégique au niveau européen*

**L'amendement N° COM-1-RECT**, présenté par Leïla AÏCHI invite le Gouvernement français, après l'accord de Paris, à reconnaître que le dérèglement climatique est un risque stratégique et à promouvoir un instrument de concertation et de coordination politique au niveau européen. Il est essentiel que le Gouvernement français soit force de proposition dans l'Union européenne qui doit répondre efficacement aux crises qu'engendrent le dérèglement climatique et la montée des tensions autour de l'accès aux matières premières. Il a été précisé que ces tensions pouvaient être générées en particulier par la difficulté d'accéder à l'eau.

Cet amendement s'inscrit dans la ligne du rapport de notre commission « Climat : vers un dérèglement géopolitique ? », dont Cédric Perrin, Eliane Giraud et Leïla Aïchi étaient co-rapporteurs.

## **2. Les amendements visant à compléter le contenu de la stratégie globale**

*a) S'assurer que la stratégie globale définit les menaces et les moyens d'y parer : l'introduction de la notion de « Livre blanc »*

Il est essentiel que le contenu de la stratégie globale soit à la hauteur des enjeux internationaux, des menaces et des attentes citoyennes. Alors que l'euroscepticisme croît, que l'Union n'a pas répondu à tous les défis auxquels elle est confrontée, il importe que la communication présentée au Conseil européen des 28 et 29 joints prochains soit substantielle. Ce document ne doit pas être un coup d'épée dans l'eau. Pour cela, cette nouvelle stratégie ne peut pas, ne doit pas être un compromis *a minima* des objectifs de politique étrangère acceptables par chaque État membre.

---

Elle doit au contraire comporter une composante défense substantielle, comme le note la PPRE. Elle doit également être déclinée, comme l'a évoqué le 1er juin dernier devant notre commission Michel Barnier, dans un document stratégique plus détaillé et plus précis de type « livre blanc » dans les meilleurs délais, afin de lui donner corps.

**L'amendement N° COM-6** propose une nouvelle rédaction d'un alinéa de la PPRE, afin de prévoir non seulement que le document stratégique présenté par la haute représentante comporte bien une composante défense substantielle mais aussi qu'il aboutisse à la rédaction d'un « livre blanc » pour décliner la stratégie globale. C'est-à-dire qu'il comporte une analyse des menaces et mette en face la typologie des moyens nécessaires pour y répondre.

*b) Favoriser une coopération souple dans le domaine budgétaire*

Il est certain que la crise économique ralentit le renversement espéré d'une tendance de long terme : la baisse des dépenses de défense, et éloigne la perspective d'une défense européenne dotée des moyens de ses ambitions.

En 1990, les budgets de défense européens représentaient en moyenne 2,7 % du PIB, ils sont tombés à 1,5 % en 2008 et 1,35 % en 2013. La baisse des budgets a entraîné une diminution des formats d'armées. Le nombre de soldats européens a ainsi décliné de près de 500 000 hommes entre 2006 et 2012, pour atteindre 1,453 million de soldats. Il est à noter que, selon le SIPRI, qui fait référence en la matière, en valeur absolue (c'est-à-dire une fois l'inflation prise en compte), les dépenses militaires globales ont augmenté dans le monde de 1% par rapport à l'année 2014 : cela n'était plus arrivé depuis 2011.

En 2015, selon le récent rapport de Jean-Marie Bockel à l'AP-OTAN, la situation s'améliore en Europe avec une remontée en puissances des moyens militaires. La Grèce a consacré 2,4 % de son PIB aux dépenses de défense, la Pologne 2,2 %, le Royaume-Uni 2,1 %, l'Estonie 2 %.

Les autres pays sont en dessous des 2 % : la France avec 1,8 %, l'Allemagne, comme le Danemark et les Pays-Bas avec 1,2 %. Ces chiffres doivent être confirmés dans le temps mais la prise de conscience semble bien réelle.

**L'amendement N° COM-11** modifie l'alinéa 31 de la PPRE et vise à mettre en place une réflexion partagée sur les budgets de défense plutôt qu'une planification concertée des budgets de défense comme le prévoyait initialement le texte de la résolution. Cet amendement est pragmatique, la mise en place d'un mécanisme si contraignant que la planification ne semble avoir que très peu de chances d'aboutir à des actions concrètes et pourrait même avoir des effets contreproductifs, en allant peut-être trop vite et trop loin. Instaurer une « réflexion concertée sur les budgets de la défense » des

États membres et de l'Union européenne, serait déjà un progrès considérable et utile.

L'**amendement N° COM-15** porte une modification rédactionnelle au même alinéa. Il s'agit de clarifier le dispositif en précisant que le contexte dans lequel s'inscrit la démarche de réflexion concertée sur les budgets de défense est celui de rareté de la ressource financière publique.

Les efforts budgétaires et les efforts de coordination des ressources financières publiques sont des axes importants de la politique de défense européenne. D'autres champs d'action doivent être poursuivis, notamment en vue de créer les conditions propices à l'instauration d'une base industrielle européenne de défense (BIED) solide, seule capable de garantir l'autonomie de long terme de la défense européenne.

Un des axes de desserrement de la contrainte budgétaire exploré pour développer la BIED consiste dans le partage et la mutualisation ou « *pooling and sharing* » des dépenses de défense.

Cette mutualisation via l'Union avec le concours de l'Agence européenne de défense (AED) soulève des réticences liées à la préservation de la souveraineté nationale. Il en découle que l'AED voit son rôle limité, les projets capacitaires définis sont de trop petite envergure et les États sont réticents à participer au Plan de développement des capacités. La définition de la stratégie globale pourrait redonner souffle à la mutualisation, et un amendement présenté ci-dessous s'attache à donner à l'AED les moyens d'y parvenir.

Un autre axe de développement de la BIED a été l'adoption du « paquet défense ». En 2009, deux directives européennes, l'une sur la passation des marchés publics et l'autre sur les transferts et les licences ont été adoptées afin de tenter d'améliorer l'efficacité des marchés de défense en les ouvrant à la concurrence dans l'Union. Sept ans plus tard, les États membres ne les appliquent pas assez, préférant recourir à des compensations nationales dans la passation des marchés. Sur les 28 pays qui ont ratifié cette procédure d'ouverture des marchés à l'ensemble des pays européens, la France a été la seule à demander la préférence communautaire. C'est un vrai sujet : il n'y aura pas de base communautaire industrielle européenne sans assurer la préférence communautaire en matière d'acquisition de matériel. Il en va de même pour les transferts de licences. Lors de son audition le 1<sup>er</sup> juin, Michel Barnier regrettait que chaque État continue d'utiliser une clause de souveraineté en matière d'équipement militaire.

L'amélioration du fonctionnement des marchés de défense devrait être l'un des axes du plan d'action « défense » que la Commission devrait présenter cet automne, qui sera évoqué ci-dessous. Des progrès ont déjà été réalisés puisqu'en 5 ans, le montant de ces marchés est passé de 0 à 20 milliards d'euro d'appels d'offre publiés.

---

*c) Soutenir l'utilisation des moyens existants de la défense européenne : le cas du corps européen*

**L'amendement N° COM-10** complète la PPRE afin de recommander que l'engagement dans les opérations de la politique de sécurité de défense commune favorise le recours au Corps européen dit aussi Eurocorps, à laquelle la brigade franco-allemande est directement subordonnée.

Il s'agit en fait de soutenir l'initiative des auteurs de la proposition de résolution qui souhaitent, à juste titre, inciter le Conseil et les États membres à recourir aux outils qui sont déjà à leur disposition et qui sont sous-utilisés.

### **3. Les amendements visant à préciser le rôle des acteurs de l'Union européenne**

*a) Réaffirmer le rôle des États membres pour relancer la défense européenne*

**L'amendement N° COM-9 rect-bis** propose d'institutionnaliser le conseil des ministres de la défense réaffirmant ainsi le rôle-clé que les états membres doivent avoir dans la définition de la politique de défense européenne. Il reviendrait au Conseil de préparer la réunion annuelle du Conseil européen consacré aux questions de sécurité et de défense, d'évaluer les menaces, de proposer des modifications législatives permettant de favoriser l'émergence d'un marché et une base industrielle européens de la défense, et de favoriser la prise en compte des priorités de sécurité et de défense dans les orientations budgétaires communautaires. Ce dernier point est très important. Il est proposé de peser de cette façon sur la définition des perspectives financières communautaires 2021-2027. Ainsi le conseil des ministres serait chargé de soutenir la création :

- d'un fonds d'urgence permettant, en cas de crise sécuritaire grave, de soutenir financièrement un pays intervenant pour la résoudre,

- et de prévoir dans les prochaines perspectives européennes la création d'un fonds structurel dédié aux dépenses de sécurité et défense, afin d'accompagner les efforts des États membres en faveur du développement des capacités militaires et plus globalement des investissements de défense et de sécurité.

La création de tels outils financiers prend, à l'échelle européenne, plusieurs années, il est nécessaire de marquer dès à présent notre intérêt pour l'évolution du budget communautaire dans cette perspective. Ceci constitue une recommandation forte adressée au gouvernement français qui doit veiller à être une force de proposition au sein des institutions européennes.

**L'amendement N° COM-14** modifie le texte original de la PPRE qui invitait les gouvernements à « proposer la mise en place d'un « semestre

européen sur les capacités de défense », définissant des objectifs contraignants en matière de coopération et d'acquisitions capacitaires et de recherche-développement ». Il vise à donner au Conseil des ministres de la défense la mission d'adapter le "semestre européen" au secteur de la défense. En effet, ce concept de semestre européen ne paraît pas adapté au temps de l'investissement dans le domaine de la défense. De plus, il semble préférable de donner l'initiative au Conseil dans ce domaine, afin de discuter entre États membres de ces sujets et d'envisager les solutions qui pourraient être adaptées au domaine de la défense.

*b) Soutenir l'action de la Commission, sous l'impulsion des Etats membres*

**L'amendement N° COM-13**, enfin, invite le gouvernement français à soutenir pleinement le projet d'action préparatoire et expérimentale et à proposer des initiatives s'inscrivant dans cette perspective.

Cet amendement permet d'affirmer le soutien de la France à l'action préparatoire sur la recherche de défense attendue pour 2017.

Sa mise en place par la Commission romprait un tabou en instaurant un investissement de l'Union européenne dans un domaine habituellement exclu de son financement : la défense. Elle est, en fait, le ballon d'essai d'un vaste programme qui serait intégré dans le futur programme cadre pour 2021-2027. Alors qu'elle pourrait représenter entre 75 et 100 millions d'euros, l'action préparatoire ouvrirait ensuite le champ à un investissement dont on lit aujourd'hui dans la presse spécialisée qu'il pourrait être compris entre 3 et 5 milliards d'euros. L'action préparatoire pourrait financer la mise au point d'un démonstrateur, peut-être dans le domaine des drones ou des systèmes anti-collision des drones, mais ni son budget ni son contenu ne sont encore arbitrés. Notons que l'action préparatoire ne sera un succès que si les industriels y sont représentés et s'y investissent, plus en tout cas qu'ils ne se sont investis dans le groupe de personnalités créé par la Commission pour définir une stratégie de recherche sur la sécurité pour l'Europe.

Il est très important que le gouvernement français investisse pleinement l'action préparatoire sur la recherche de défense dans la mesure où elle est le précurseur du plan d'action pour la défense que la Commission européenne devrait présenter cet automne. Ce plan d'action devra bien entendu faire l'objet de toute notre attention. Son objectif est de garantir que le marché européen, la base industrielle et le socle de compétences seront en mesure de fournir les capacités militaires prioritaires dont les États membres pourront avoir besoin pour répondre aux futurs besoins en matière de sécurité.

*c) Conforter l'Agence européenne de défense*

Créée en 2004, l'Agence européenne de défense (AED) relevait d'une idée ambitieuse : être la courroie de transmission qui devait permettre de développer des programmes d'armement européens en partant de

---

l'identification des capacités militaires nécessaires à l'Union européenne et en passant par l'organisation de l'industrie d'armement européenne et par la recherche commune de défense. L'AED devait être la preuve que l'Union européenne était une entité politique ayant une existence propre, ce qui devait la différencier de l'OTAN.

L'AED était un élément central du concept de partage et mutualisation dit « *pooling and sharing* » que l'Union européenne avait mis en œuvre pour pallier la fragmentation de sa base industrielle de défense, le manque de moyens budgétaires et l'absence de préférence communautaire. Cette mutualisation via l'Union avec le concours de l'Agence européenne de défense (AED) soulève des réticences liées à la préservation de la souveraineté nationale. Il en découle que l'AED voit son rôle limité, les projets capacitaires définis sont de trop petite envergure et les États sont réticents à participer au Plan de développement des capacités. Ainsi, en 2016, l'AED souffre de son manque de moyens et de la difficulté réelle qu'il y a à fonctionner avec 28 États membres, puisque les décisions sont rarement prises à la majorité dans cet organe intergouvernemental de la PSDC<sup>1</sup>.

Il est également notable, en 2016, que l'AED effectue de plus en plus de "sous-traitance" au profit de la Commission européenne comme ce sera le cas avec l'action préparatoire en matière de recherche de défense, l'Agence disposant des compétences scientifiques que la commission ne possède pas pour suivre les projets qui seront financés. L'AED doit rester un organe intergouvernemental, qui reçoit ses impulsions des États membres, souverains dans ces domaines de compétence.

La définition de la stratégie globale pourrait redonner souffle à la mutualisation, si la volonté politique des États membres les amène à faire passer l'objectif de doter la défense européenne des capacités nécessaires, avant leur désir d'autonomie. Dans ce cadre, l'AED aurait toute sa place.

Mais pour cela, il faudrait également renforcer l'AED. La PPRE présente une piste intéressante en invitant les gouvernements à favoriser l'intégration des investissements capacitaires de défense des États, liés aux programmes d'équipements définis au sein de l'AED, aux contributions nationales au Fonds européen d'investissement stratégique, ou fonds Juncker, afin de ne pas les comptabiliser dans les dépenses prises en compte dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance. Ce levier financier est intéressant mais vu ce que représentent les investissements réalisés dans le cadre des programmes de l'AED, il risque d'être limité. La commission a donc décidé d'insérer avant cet alinéa un amendement visant à renforcer le rôle et les moyens de l'AED afin qu'elle soit en mesure de remplir pleinement sa mission, au service des États membres.

---

<sup>1</sup> Bien qu'elle ne soit normalement pas soumise à la règle de l'unanimité, l'AED ne prend finalement jamais de décisions à la majorité, ce qui correspond de fait à son statut d'organe intergouvernemental de la PSDC.

**L'amendement N° COM-12 rect.** vise ainsi à conforter et renforcer le rôle de l'Agence européenne de défense (AED) en la dotant des moyens nécessaires à ses missions. La soutenir c'est réaffirmer notre volonté politique de développer une défense européenne, qui trouverait en elle, peut-être renforcée par un rapprochement avec l'OCCAR, un opérateur intergouvernemental de qualité.

Il convient aussi de soutenir l'AED dans son rôle de définition des normes. Ce sont les États membres en son sein et non les institutions communautaires qui doivent définir les normes applicables, si importantes pour notre base industrielle. L'AED doit rester un organe intergouvernemental, qui reçoit ses impulsions des États membres, souverains dans ces domaines de compétence et qui exerce ses pleines compétences, notamment dans le domaine de la définition des normes applicables aux équipements de défense et de sécurité (telles que les critères de navigabilité, par exemple). Il paraît essentiel lorsque la stratégie globale aura été présentée au Conseil européen, que l'AED prenne toute la place qui doit être la sienne.



---

## CONCLUSION

La politique de sécurité et de défense commune a été théorisée à une époque où le terrorisme n'avait pas encore frappé, à quatre reprises, le territoire de l'Union et où les questions de sécurité n'étaient pas aussi essentielles qu'elles le sont devenues.

D'abord guidée par des nations surtout intéressées par les possibilités d'intervention extérieure au plan civil, cette politique mérite d'être actualisée. Tel était le sens du Conseil européen des 25 et 26 juin 2015 consacré à la défense, qui a décidé de la révision de la stratégie globale européenne, sur laquelle porte la résolution.

Ce texte pousse la réflexion sur la politique de sécurité et de défense commune pour la rendre plus opérante en renforçant sa dimension militaire et sécuritaire. Cette position, très française, n'est pas forcément partagée par les autres États membres de l'Union.

Mais, si la France cessait de porter cette idée de défense des valeurs européennes au travers d'une politique de sécurité et de défense commune (PSCD), personne ne le ferait et ce serait manquer à l'espoir des citoyens européens d'une Europe capable de relever les nouveaux défis de sécurité et de défense.

C'est dans cette perspective de responsabilité que la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a adopté cette résolution européenne. Elle devrait être devenue définitive avant le Conseil européen des 28 et 29 juin prochains<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir annexe II : procédure applicable aux propositions de résolutions européennes.



---

## EXAMEN EN COMMISSION

*Réunie le 15 juin 2016 sous la présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport de MM. Jacques Gautier et Daniel Reiner et du texte proposé par la commission pour la proposition de résolution européenne n° 619 (2015-2016) présentée en application de l'article 73 quater du Règlement, sur les perspectives de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC).*

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Nous examinons le rapport et le texte proposé par la commission sur la proposition de résolution sur les perspectives de la politique de sécurité et de défense commune qui a été présentée au nom de la commission des affaires européennes par nos collègues Gisèle Jourda et Yves Pozzo di Borgo. Ce dossier est inscrit à l'ordre du jour du Conseil européen, les 28 et 29 juin prochains. Nous aurons l'occasion de poursuivre notre réflexion en l'approfondissant dans les mois à venir. En effet, faute de connaître le vote britannique, le livre blanc des Allemands ou les conclusions du sommet de Varsovie de l'OTAN, nous ne pouvons guère nous livrer qu'à une réflexion d'étape.

**Mme Gisèle Jourda, auteur de la proposition de résolution.** – Un mot sur l'état d'esprit qui a présidé à l'élaboration de cette proposition de résolution européenne. Depuis 2003, aucun document sur les perspectives de la politique de sécurité et de défense n'a été publié au sein de l'Union européenne. Ce manque d'actualisation des textes a laissé l'Europe démunie face à l'évolution du monde depuis un an et demi, notamment face à l'arrivée massive des réfugiés à ses portes. La défense relève de la souveraineté des États et nous n'avons pas encore bâti l'Europe politique. La difficulté vient donc de la différence des regards portés sur la question. La politique de sécurité et de défense européenne ne peut s'appliquer qu'en dehors des frontières de l'Union européenne. Compte tenu des évolutions géostratégiques, il faut repenser les choses, en faisant preuve de mesure. Cette proposition de résolution européenne (PPRE) n'est qu'une base de réflexion ; elle se limite aux champs qui sont de notre ressort. Certains de vos amendements précisent notre texte, je m'en réjouis. Je souhaite que nos discussions continuent de s'inscrire dans cet esprit de conciliation et ce souci de mesure.

**M. Jacques Gautier, rapporteur.** – Je salue le travail effectué en amont par Gisèle Jourda et Yves Pozzo Di Borgo, qui ont déjà intégré dans le texte un certain nombre de nos propositions.

Nous voici donc saisis de nouveau de ce thème, trois ans après notre rapport d'information « Pour en finir avec l'Europe de la défense – vers une défense européenne », mission dont nos collègues Xavier Pintat, et André Vallini étaient co-présidents, avec nos rapporteurs. Nous y soutenions

l'ambition de relancer le projet politique européen et réconcilier l'Europe avec ses citoyens. Nous affirmons que l'Europe ne pouvait se résumer à un grand marché et qu'elle devait pouvoir compter sur une défense autonome si elle souhaitait devenir une puissance et rester dans l'histoire. Grande déception, le Conseil européen de décembre 2013 n'a pas permis l'évolution forte que nous appelions de nos vœux.

Toutefois, le contexte a beaucoup évolué. Les défis de sécurité auxquels l'Union est confrontée se sont accrus. La PPRE rappelle justement le continuum désormais évident entre sécurité intérieure et sécurité extérieure (alinéa 15). Elle souligne ainsi que les crises régionales qui perdurent à la périphérie de l'Union, tant sur son flanc Est que sur son flanc Sud (alinéa 14), ont des répercussions croissantes avec les actions terroristes commises à Paris en janvier et novembre 2015 et à Bruxelles le 22 mars 2016, et qu'elles font peser sur la sécurité intérieure des États membres des menaces multiformes (alinéa 13).

Le Conseil européen des 25 et 26 juin 2015 consacré à la défense s'est tenu dans un climat très différent de celui de 2013, après une première prise de conscience. Le principal résultat de ce sommet européen, mentionné aux alinéas 16 et 19, a été de donner mandat à la Haute représentante de l'Union européenne, Federica Mogherini, d'entamer une revue de la stratégie européenne de sécurité pour aboutir à la mise en place d'une nouvelle stratégie globale de l'Union européenne concernant les questions de politique étrangère et de sécurité.

Faut-il voir dans cette feuille de route un réel espoir alors que l'Union européenne ne s'est pas montrée capable de faire face à la crise économique et que son incapacité à dégager des solutions probantes à la crise des réfugiés nourrit les interrogations ?

Pour la première fois depuis la création de l'Union, la défense et la sécurité sont une priorité des Européens, presque au même rang que la création d'emplois et la demande de prospérité. Sept Européens sur dix se déclarent favorables à une politique de sécurité et de défense commune, même si dans leur esprit la sécurité prime sur la défense. Ils sont plus nombreux que ceux qui soutiennent la politique étrangère commune ou l'Union économique et monétaire. Cette demande de sécurité intérieure et extérieure traduit l'inquiétude de nos concitoyens, notamment après les attentats qui nous ont frappés. Elle montre aussi que les citoyens européens gardent suffisamment confiance en l'Union européenne pour lui adresser une demande cruciale : satisfaire leur espoir et leur désir de sécurité. Cette adhésion forte doit figurer dans le dispositif que nous vous proposons d'adopter et sera l'objet d'un amendement.

L'autre raison d'espérer que la défense européenne puisse enfin susciter la mobilisation de nos partenaires est l'ampleur de la réponse à la demande de la France au titre de l'article 42-7 le 16 novembre 2015. Cet

---

article, que nous avons préféré à l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord, stipule qu'« au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir ». La proposition de résolution se félicite à juste titre des contributions militaires proposées à la France dans cette perspective (alinéa 17 et 18), même si elle souligne – soyons lucides – leur caractère pour le moins divers.

Au Levant, le Royaume-Uni et l'Allemagne ont participé aux frappes en Syrie. Les Pays-Bas, le Danemark, la Belgique et l'Italie ont également soutenu l'engagement français. Au Mali, de nombreux pays ont renforcé leurs contingents au sein de la MINUSMA, dont l'Allemagne, la Roumanie, la République tchèque, l'Autriche, la Finlande, la Hongrie, la Lituanie, la Lettonie et la Belgique. D'autres ont apporté leur appui tactique, comme la Suède, le Danemark et la Norvège. Certains ont annoncé leur participation à EUTM Mali, comme la Bulgarie, l'Estonie, le Luxembourg, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie. Enfin, l'opération Barkhane a bénéficié de moyens de transport tactique (C130) de l'Allemagne, la Belgique, la Norvège et l'Autriche. En République centrafricaine, une compagnie portugaise supplémentaire a été envoyée au sein de la MINUSCA au deuxième semestre 2016 et la participation de la Pologne, la Belgique et l'Espagne au sein d'EUTM RCA a été accrue.

La demande de sécurité et de défense adressée par les 500 millions de citoyens européens et la mobilisation de nos partenaires exige que nous aboutissions rapidement. L'enjeu est d'abord politique : il s'agit de redonner souffle à l'Union européenne et de répondre aux attentes de ses citoyens. La proposition de résolution souligne l'importance du couple franco-allemand (alinéa 29), et nous vous proposerons un amendement pour renforcer cette orientation.

L'enjeu stratégique est évident : les défis et les menaces qui caractérisent notre environnement rendent indispensable la définition d'une réponse européenne adaptée. La nouvelle stratégie globale de l'Union devra être examinée par le Conseil des 28 et 29 juin prochains, quel que soit le résultat du référendum britannique sur le Brexit. Cela fera l'objet d'un autre amendement. Le Royaume-Uni est un partenaire important de la défense européenne, au premier rang avec la France pour ce qui est des contributions militaires, pour la recherche comme pour l'opérationnel. Tout en souhaitant son maintien au sein de l'Union, nous estimons que la stratégie globale ne doit en aucun cas être repoussée. Elle a été écrite en tenant compte du contexte britannique et le résultat du référendum, quel qu'il soit, ne la rendra pas caduque. Notre coopération avec le Royaume-Uni dans le domaine de la défense perdurera grâce à des accords bilatéraux – nous nous félicitons régulièrement au sein de notre commission de la réussite des accords de Lancaster House.

Le prochain sommet de l'OTAN se tiendra à Varsovie les 8 et 9 juillet. La Commission européenne doit également présenter son plan d'action pour la défense à l'automne. La stratégie globale européenne devra être présentée avant ces échéances si nous ne voulons pas que l'Union européenne soit reléguée en deuxième rang dans cette réflexion.

Pour que ce document ne soit pas un coup d'épée dans l'eau, il est essentiel que cette stratégie ne soit pas un compromis au rabais des objectifs de politique étrangère acceptables par chaque État membre. Elle doit au contraire comporter une composante défense substantielle, comme le note l'alinéa 20. Elle doit également être déclinée dans les meilleurs délais, dans un document stratégique plus détaillé et précis de type « livre blanc », comme le recommandait Michel Barnier lors de son audition devant notre commission le 1<sup>er</sup> juin. C'est l'objet de l'un de nos amendements. Un vrai livre blanc impliquerait une adoption par les parlements nationaux, ce qui rallongerait le processus ; mais le document de déclinaison devrait néanmoins comporter une analyse partagée des menaces et mettre en face la typologie des moyens pour y répondre.

La future stratégie globale doit prendre en compte tant le continuum entre la sécurité extérieure et la sécurité intérieure (alinéa 21), que l'articulation entre l'Union européenne et l'OTAN. Elle doit actualiser les modalités de coopération et de partenariat entre l'Union et l'Alliance tout en respectant la spécificité et l'autonomie de chacune (alinéa 22). De même, il convient de veiller lors du sommet de Varsovie à la cohérence des stratégies respectives des deux organisations (alinéa 23).

Enfin, la proposition de résolution mentionne « l'établissement d'une relation approfondie avec la Russie ». Nous vous proposerons une rédaction plus large prévoyant que la future stratégie globale aborde la question des relations de l'Union européenne avec son voisinage, en particulier avec la Russie, dans le respect du droit international.

La cohésion est un autre enjeu de la réflexion sur la stratégie globale de l'Union. En l'absence de défense européenne, des initiatives se mettent en place sans que leur effet centrifuge ne soit forcément pris en compte. S'il s'agit de coopération bilatérale entre deux pays membres de l'Union européenne, il n'y a pas de raison que les intérêts de l'Union ne soient pas automatiquement pris en compte.

Les coopérations bilatérales ou multilatérales mises en œuvre en dehors de la coopération structurée permanente doivent éviter certains écueils. Ainsi, il est important de favoriser la base industrielle de défense européenne plutôt que les intérêts d'un seul pays, aussi grande soit la tentation, en période de croissance ralentie, de privilégier les entreprises nationales. Si ces coopérations se développent dans le cadre de l'OTAN sur la base du concept de nation-cadre, ou *framework nations concept* (FNC), elles doivent rester compatibles avec les concepts et périmètres européens. Le

---

concept de dissuasion de l'OTAN n'est pas exactement celui de notre pays. De même, six pays de l'Union n'appartiennent pas à l'OTAN : l'Autriche, Chypre, la Finlande, l'Irlande, Malte, et la Suède.

Ce concept de nation-cadre, apport politique de l'Allemagne au Sommet de Newport, propose une approche limitée et pragmatique de la planification de défense. Il s'agit de créer de plus petits groupes de nations, menés par un grand pays fournissant une infrastructure de défense dotée d'un éventail complet de capacités. L'OTAN a adopté ce concept en vue d'encourager les alliés à travailler « au niveau multinational au développement conjoint des forces et des capacités dont l'Alliance a besoin, travail facilité par une nation-cadre », et mettre ainsi à sa disposition « des ensembles cohérents de forces et de capacités, en particulier en Europe ». Les objectifs sont louables, mais ces coopérations ne doivent pas gêner le développement ultérieur et la cohésion de la défense européenne. C'est le sens d'un de nos amendements.

**M. Daniel Reiner, rapporteur.** – La politique de sécurité et de défense commune a été théorisée par Javier Solana à une époque où le terrorisme ne nous avait pas encore frappé et où les questions de sécurité n'étaient pas aussi essentielles qu'elles le sont devenues. D'abord guidée par des nations surtout intéressées par les possibilités d'intervention extérieure au plan civil, cette politique mérite d'être actualisée. D'où la sollicitation du Conseil européen pour que nous lui fassions des propositions.

Ce texte pousse la réflexion sur la politique de sécurité et de défense commune pour la rendre plus opérante en renforçant sa dimension militaire et sécuritaire. Cette position, très française, n'est pas forcément partagée par les autres États membres de l'Union. Le pessimisme voudrait que l'on se rallie à ce que rappelait Hubert Védrine, à savoir que la majorité des pays considèrent que l'outil de défense européen, c'est l'OTAN. La France défend la position inverse depuis longtemps, et même depuis l'origine, puisqu'à la suite de la CECA et de l'Euratom, elle a proposé de créer une communauté européenne de la défense (CED), proposition qu'elle finira paradoxalement par faire échouer car l'opinion publique ne pouvait envisager, au lendemain de la guerre, que des soldats français soient placés sous commandement allemand. L'OTAN s'est repu de cet échec de la CED : on ne peut lui faire reproche de ne pas avoir favorisé une défense commune, même si l'Alliance apparaît désormais comme un obstacle. En revanche, si la France cesse de porter cette idée de défense des valeurs européennes au travers d'une politique de sécurité et de défense commune (PSDC), personne ne le fera et ce sera sans espoir. Tel est l'enjeu du présent exercice.

La PSDC a connu de réels succès même si elle se heurte à l'essoufflement de la volonté politique européenne : l'opération navale Atalante, la lutte contre les trafics en Méditerranée, la mission de stabilisation en RCA mais aussi les opérations de formation militaires au Mali et en Somalie ou encore la mission de maintien de la paix en

Bosnie-Herzégovine. Au titre des missions de gestion civile des crises, l'Union assure une dizaine de missions de police et de soutien aux forces de sécurité ou à la justice, au Kosovo, en Moldavie et en Ukraine ; dans les territoires palestiniens, au Moyen-Orient ; au Mali, au Niger ou au Soudan du Sud. Enfin, elle assure également des missions d'assistance au contrôle des frontières, en particulier autour de la bande de Gaza où elle a un rôle de médiation.

Toutefois, la PSDC reste absente de la gestion des principales crises régionales récentes, notamment en Libye, en 2011. Les interventions françaises au Mali et en République centrafricaine ont été interprétées comme une réponse au retrait de l'Union européenne, repliée sur des missions civiles, sanitaires ou humanitaires, dites de « Petersberg ».

L'un des obstacles auxquels se heurte la PSDC tient à la non-utilisation des instruments mis à sa disposition. Le mécanisme de financement européen d'urgence prévu par l'article 41-3 n'a jamais été activé. Lorsque les instruments financiers dédiés au financement de la sécurité et de la défense sont utilisés, ce n'est pas de façon optimale : ainsi en est-il de l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP) ou de l'initiative « Renforcer les capacités pour favoriser la sécurité et le développement ».

Les services juridiques de la Commission européenne ne doivent pas vider ces instruments de leur sens par une interprétation trop restrictive. Nous vous proposerons d'inciter la France à participer plus activement à la mise en place des normes et des dispositifs juridiques qui assoupliront leur mise en œuvre. Ne laissons pas cela aux seuls Anglo-saxons.

De même, les dispositions innovantes du traité sur l'Union européenne ne sont pas mobilisées, qu'il s'agisse des coopérations renforcées ou des coopérations innovantes. Les formations militaires existantes ne sont pas non plus suffisamment sollicitées : les groupes tactiques de l'Union européenne restent inutilisés tout comme la brigade franco-allemande, réduite à quatorze hommes présents sur le terrain dans l'un de ses rares engagements opérationnels. Nous vous présenterons un amendement pour inciter le Conseil et les États membre à y remédier.

Le rapport de Jean-Marie Bockel à l'AP-OTAN indique que les budgets de défense européens, qui avaient tendance à baisser, connaissent un rebond dans nombre de pays. Les uns et les autres tentent de s'approcher de l'objectif des 2 % de PIB annoncé à Newport, dont 20 % seraient consacrés à l'investissement.

Le paquet défense a été mis en place pour nourrir la PSDC, avec deux directives européennes, dont une sur les marchés publics. Sur les 28 pays qui ont ratifié cette procédure d'ouverture des marchés à l'ensemble des pays européens, la France a été la seule à demander la préférence communautaire. C'est un vrai sujet : pas de base communautaire industrielle



---

sans assurer la préférence communautaire en matière d'acquisition de matériel. *Idem* pour les transferts de licences. Michel Barnier était désolé de constater que chaque État continuait d'utiliser une clause de souveraineté en matière d'équipement militaire.

On a également exploré le partage et la mutualisation, ou « *pooling and sharing* », des dépenses de défense. Cette mutualisation *via* l'Union, avec le concours de l'Agence européenne de défense (AED), soulève des réticences liées à la souveraineté nationale, notamment de la part des Britanniques. Dotée d'un budget réduit, l'Agence peine à se développer alors qu'elle est un outil essentiel pour la mutualisation des équipements mais aussi pour la réflexion sur les normes européennes en matière de défense et d'interopérabilité. Mieux vaudrait lui donner du grain à moudre. Nous vous proposerons un amendement pour renforcer le rôle et les moyens de l'AED. Il serait également intéressant d'envisager un rapprochement avec l'organisme conjoint de coopération en matière d'armement (Occar). Il faudrait enfin consentir des efforts sur le financement des équipements, en utilisant par exemple les fonds d'investissement, avec pour modèle le fonds Juncker. Nous présenterons un amendement en ce sens.

L'opinion publique est prête à ce que l'Union européenne fasse un pas de plus en matière de défense. Il semble que Bruxelles n'envisage rien de très déterminant. La France doit pousser encore plus fort. La défense relève de la souveraineté nationale ; les États peuvent néanmoins coopérer sans perdre leur souveraineté nationale. Nous vous proposerons d'institutionnaliser un conseil des ministres de la défense qui se réunirait notamment une fois par an en prévision du Conseil européen. On s'assurera ainsi que la sécurité et la défense seront à l'ordre du jour quelles que soient les circonstances. Chacun sait en effet que le prochain Conseil européen, trop dicté par l'urgence de l'actualité, risque d'être placé sous le signe du Brexit ou non Brexit...

Certains fonds de soutien sont mal utilisés. Pour sortir de cette ambiguïté, nous vous proposerons d'inscrire dans les perspectives financières 2021-2027 la création d'un fonds structurel en matière de sécurité et de défense.

Enfin, la Commission prépare un plan d'action défense qui devrait être présenté à l'automne et met en place une action préparatoire sur la recherche en matière de sécurité et de défense. Sur le plan juridique, la tentation est grande de ne considérer que la sécurité. À nous de remettre l'ouvrage sur le métier pour que la défense soit également prise en compte. La Commission romprait un tabou en instaurant cet investissement. L'action préparatoire, qui atteindrait entre 70 et 100 millions d'euros, est en réalité le ballon d'essai d'un vaste programme qui serait intégré dans le futur programme cadre pour 2021-2027. Elle est essentielle pour construire une industrie de défense européenne capable de rivaliser avec celle des autres continents. Nous vous présenterons un amendement pour inciter le

gouvernement français à s'investir pleinement dans cette action préparatoire et à faire des propositions pour bénéficier de ces crédits de financement.

Nous vous proposons d'adopter cette proposition de résolution européenne sous réserve des amendements que nous vous présenterons.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Je passe la parole à André Trillard qui conduit la délégation du Sénat à la Conférence interparlementaire sur la PESD-PSDC.

**M. André Trillard.** – Je me suis rendu avec Josette Durrieu et Joël Guerriau à la Conférence interparlementaire des 28 sur la politique de sécurité et de défense commune à La Haye en avril. Nous avons obtenu une chose : que tous les pays indiquent unanimement souhaiter le vote du PNR européen (*passenger name record*). C'est déjà bien, si l'on considère que chaque délégation ne dispose en tout et pour tout que d'une minute de temps de parole ! Il faut être lapidaire et prêt à entendre des aberrations telles que : « *les attentats en France et en Belgique ne sont rien à côté de ce que souffre l'Ukraine* », ou bien, en 2014, « *nous sommes prêts à engager 1 million d'euros pour résoudre la crise des migrants en Europe* »... On est à mille lieues de la réalité. L'Ancienne République yougoslave de Macédoine ou Malte parlent aussi longtemps que la France ... Notre stratégie est d'accrocher un sujet à chaque fois ; forcément, il s'agira plus de sécurité que de défense car comment concevoir une défense commune avec des États qui ne veulent pas en entendre parler, qui attendent tout de l'OTAN ou qui, pour quatre d'entre eux, ne veulent se battre que contre les Russes ? Que pouvons-nous faire de plus ? N'aurait-il pas mieux valu que les délégués à cette conférence soient mieux associés à la réflexion initiale sur ces sujets ?

Il faut continuer à défendre la position de la France et la diffusion des idées françaises au niveau européen. C'est un travail d'influence. La PESD ne fait pas consensus. Quand j'entends certains rêver que l'Europe intervienne jusqu'en Asie, j'ai envie de rire... Ce n'est pas concevable dans le siècle qui vient. Cette proposition de résolution donne de la grandeur au projet. C'est un espoir pour les prochaines décennies. En tant que délégués à la Conférence interparlementaire, nous ne pouvons qu'avancer à petits pas.

**Mme Josette Durrieu.** – Personne n'a connaissance ici de cette Conférence interparlementaire dont André Trillard vient de nous parler. Elle s'est réunie pour la première fois, il y a quatre ans, à Chypre. Il s'agissait de recréer l'Assemblée parlementaire des pays de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) dont notre collègue Jean-Pierre Masseret a été l'un des derniers présidents et qui offrait un lieu de rencontre exceptionnel pour parler de sécurité et de défense. On a malheureusement dissout cette assemblée avant d'en recréer un substitut au rabais sous la forme de la Conférence interparlementaire pour la sécurité qui se réunit tous les six mois. Notre commission n'y va qu'une fois par an, ce qui fragilise notre autorité dans la continuité. Pour préparer ces sessions, nous avons obtenu

que l'ordre du jour de la troïka nous soit communiqué à l'avance. Cette institution garantit pourtant la contribution des parlements nationaux dans l'élaboration de la stratégie européenne. Ce n'est pas rien.

Enfin, la mission confiée à Mme Mogherini consiste à « poursuivre le processus de réflexion stratégique en vue de préparer une stratégie globale de l'Union en matière de politique étrangère et de sécurité en étroite coopération avec les États membres (...) pour le Conseil européen de juin 2016 ». Le mot « défense » ne figure pas !

**M. Yves Pozzo di Borgo.** – Nos collègues des commissions permanentes ont toujours du mal à comprendre le rôle de la commission des affaires européennes. Le Conseil constitutionnel indique depuis 2004 que le droit européen relève de cette commission et la réforme de 2008 lui a donné un statut constitutionnel – qu'elle est seule à avoir.

Je remercie MM. Reiner et Gautier d'avoir travaillé de manière positive et regrette de ne pas avoir associé André Trillard. Josette Durrieu était membre de l'UEO, cette assemblée parlementaire qui a disparu sous les coups de boutoir des Anglais. Je regrette que l'assemblée interparlementaire qui l'a remplacée ne soit pas davantage investie. Je regrette également que M. Trillard et son équipe ne bénéficient pas de moyens plus importants.

Cette résolution s'adresse au Gouvernement français. Les résolutions du Sénat français sont lues attentivement à Bruxelles. Ce texte sera examiné en priorité par Mme Mogherini. Faut-il indiquer que l'Allemagne et la France travaillent ensemble ? Des pays comme la Pologne pourraient se sentir vexés d'avoir été exclus.

**M. Xavier Pintat.** – Je félicite MM. Gautier et Reiner pour leur présentation exhaustive. Sans vouloir contrarier M. Pozzo di Borgo, cette inflation de résolutions franco-françaises n'est pas forcément judicieuse à la veille du Brexit. Je suis heureux que nos rapporteurs aient repris certaines propositions de notre rapport de 2013, notamment celle d'impliquer les chefs d'État une fois par an dans un Conseil consacré à la défense européenne.

La deuxième proposition phare de ce rapport était de créer un groupe pionnier sur la défense commune européenne. Ce qui est difficile sans le Royaume-Uni qui représente avec la France entre 50 % et 60 % des capacités de défense de l'Union ! Je comprends en revanche la proposition d'Yves Pozzo di Borgo qui souhaite rappeler à la veille du sommet européen la complémentarité entre l'Union européenne et l'OTAN. La Russie doit faire l'objet d'une stratégie particulière. Certains sujets sont très sensibles, comme la défense anti-missiles ou l'élargissement de l'OTAN.

*Si vis pacem, para bellum* : une décision importante a été prise au pays de Galles pour créer un plan de réactivité de l'OTAN, dont j'ai été rapporteur pour l'AP-OTAN. La question sera abordée à Varsovie. L'Europe doit pouvoir disposer d'une force d'action rapide, crédible et efficace,

soutenue par une orientation politique ferme. C'est la seule manière de se faire respecter.

**M. Jacques Legendre.** – Je me retrouve tout à fait dans les propos de mes collègues. Il est nécessaire que la France continue à rappeler que l'Europe doit se comporter comme une puissance. Nous ne pouvons pas être réduits aux missions de Petersberg.

**M. Gilbert Roger.** – Ma famille politique est mobilisée par la loi Travail, je n'ai pas eu d'informations sur cette PPRE. Peut-être faudrait-il que la commission mette l'accent, dans l'information des commissaires, sur l'examen des PPRE que nous pouvons amender.

Je trouve profondément gênant que l'on puisse sembler écrire que le Brexit n'aura finalement pas d'importance. J'ai été de ceux qui ont appelé à voter « oui » lors du referendum français ; les citoyens ont voté « non » et la France a fait comme si de rien n'était. J'ai dit que si les Anglais choisissaient le Brexit, on pourrait offrir un aller pour Douvres aux pauvres gens qui attendent à Calais – mais on ne peut pas considérer que le Brexit n'aura aucune conséquence sur l'Europe. À continuer ainsi, les démocrates que nous sommes finiront par être balayés.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Une précision : la convocation de la commission précise bien le délai limite pour le dépôt d'amendements sur ce texte, fixé au 13 juin, à 12 heures. C'est la procédure habituelle. Nous veillerons naturellement à attirer au mieux votre attention quand il s'agit d'examiner un texte. Pour aujourd'hui, nos rapporteurs ont la possibilité de rectifier les amendements s'ils le souhaitent.

**Mme Nathalie Goulet.** – L'argent est le nerf de la guerre. On prépare le budget pour 2020-2030. N'est-ce pas l'occasion de reprendre les suggestions que Thierry Breton avait formulées lors de sa brillante audition pour abonder le fonds d'une manière différente ?

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Thierry Breton mène en effet des entretiens de très haut niveau sur ce sujet en ce moment même. Attendons de voir comment son initiative prospère.

#### EXAMEN DES AMENDEMENTS

**M. Daniel Reiner, rapporteur.** – L'amendement n° COM-2 après l'alinéa 16 prend acte de la préoccupation des citoyens européens pour la défense et la sécurité. Il s'agit de dire que le moment est bien choisi pour relancer la défense européenne.

**M. Gilbert Roger.** – Historiquement, la première étape de la construction européenne a été la CECA. Par conséquent, au deuxième paragraphe de l'objet de cet amendement, je préférerais que l'on écrive : « Consciente de la nécessité de garantir à notre continent la paix » plutôt que

---

« Née pour garantir à notre continent la paix ». Il faudrait aussi ajouter après « États membres », « sans pour autant tendre à une harmonisation sociale ».

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – La commission se prononce sur le dispositif et non sur l'objet de l'amendement.

**M. Gilbert Roger.** – Il n'en faut pas moins rendre cet objet d'amendement historiquement précis.

**M. Jean-Marie Bockel.** – Votre rapport est remarquable. En matière de défense européenne, on a parfois l'impression de prêcher dans le désert. Pour autant, on a raison de le faire. Le paysage va se décanter. Quand les pays de l'Union européenne sauront affirmer leur voix à l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, tout ira mieux.

**M. Yves Pozzo di Borgo.** – J'ai découvert cet amendement à mon retour de l'Assemblée interparlementaire de La Haye. J'ai eu la même impression qu'André Trillard, celui d'une étrange solitude, tant par rapport aux attentats dont quatre pays ont été victimes que par rapport à l'idée d'une défense commune. Cet amendement présuppose que les Européens sont très intéressés par une politique de défense commune, or ce n'est pas le cas. Cependant, sur le fond, je soutiens cet amendement.

*L'amendement n° COM-2 est adopté.*

**M. Daniel Reiner, rapporteur.** – L'amendement n° COM-3 propose d'écrire, après l'alinéa 19 : « Rappelle que le Royaume-Uni est un partenaire important de la défense européenne, et tout en souhaitant son maintien au sein de l'Union, estime que, quel que soit le résultat du référendum britannique sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union européenne, cette nouvelle stratégie globale de l'Union européenne doit être examinée par le Conseil des 28 et 29 juin prochains, tant elle apparaît fondamentale et nécessaire pour répondre aux défis de sécurité intérieure et extérieure des États membres de l'Union européenne ». Cet alinéa ne porte aucun jugement sur le Brexit. Il affirme la nécessité d'inscrire la stratégie globale européenne à l'ordre du jour du Conseil européen.

**M. Gilbert Roger.** – Sans être en désaccord avec cet amendement, j'aimerais en préciser la rédaction. A la place de « quel que soit le résultat du référendum », mieux vaudrait écrire : « connu le résultat du référendum » ; et à la place de « doit être examinée », il faudrait écrire : « devra être examinée ». L'expression « quel que soit » donne le sentiment que le résultat n'importe pas.

**Mme Josette Durrieu.** – On souhaite le maintien du Royaume-Uni dans l'Union européenne. Il ne s'agit pas de dire que le résultat nous importe peu.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – L'expression « connu le résultat » donne l'impression qu'on fait un pronostic. Le « quel que soit » est plus neutre. Mieux vaut le conserver. En revanche, l'emploi du futur « devra

être » est judicieux. Nous écrivons donc, si les rapporteurs acceptent cette rectification : « cette nouvelle stratégie globale de l'Union européenne devra être examinée par le Conseil des 28 et 29 juin prochains ».

*L'amendement n° COM-3-rect., ainsi modifié, est adopté.*

**M. Daniel Reiner, rapporteur.** – L'amendement n° COM-4 appelle à renforcer la coopération franco-allemande. Yves Pozzo di Borgo propose d'introduire après « une association par le gouvernement français du gouvernement allemand », « et de tous les autres gouvernements qui le souhaiteraient », afin de ménager notamment à la Pologne un rôle éventuel en la matière, ce qui est judicieux.

**Mme Josette Durrieu.** – En matière de défense, l'Allemagne est sur une position modérée.

**M. Daniel Reiner, rapporteur.** – Chacun a bien compris le sens de cet amendement. Il s'agit de rallumer le moteur franco-allemand, quelles que soient les politiques européennes. L'ajout de M. Pozzo di Borgo se conçoit pour des raisons de diplomatie.

**M. Gilbert Roger.** – Au lieu de « Estime que », je suggère : « Si nous estimons que », et je préciserai le terme « association » par « inclusive des autres pays membres de l'Union européenne ».

**M. Jacques Gautier, rapporteur.** – Dans la mesure où, après l'alinéa 16, tous les alinéas commencent par un verbe conjugué, nous sommes enclins à conserver « Estime ».

**M. Gilbert Roger.** – Je tiens à ma seconde proposition : « une association inclusive des autres pays membres de l'Union européenne ». On peut être inclusifs ou ne pas l'être.

**M. Daniel Reiner, rapporteur.** – Nous le sommes. Dans notre rapport, nous avons écrit que rien ne pouvait se faire sans la France et sans l'Allemagne, sans exclure l'intervention d'autres pays. Nous avons utilisé la formule : « ceux qui le veulent et ceux qui le peuvent ». C'est une formule à conserver. Si l'on écrit que l'association est « inclusive des autres pays membres de l'Union européenne », tout le monde ira et personne ne fera rien.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Nous nous en tiendrons à la proposition de M. Pozzo di Borgo, en ajoutant « et tous les gouvernements qui le souhaiteraient ».

*L'amendement n° COM-4-rect., ainsi modifié, est adopté.*

**M. Daniel Reiner, rapporteur.** – Comme l'a dit Josette Durrieu, le risque existe que le mot « défense » ne figure pas dans le document stratégique présenté par la Haute représentante. Nous tenons à ce qu'il soit mentionné. Nous souhaitons également une réflexion partagée sur les

menaces et les moyens d'y parer sous la forme d'un document « de type livre blanc ».

**M. Jacques Gautier, rapporteur.** – On introduit ainsi une incitation supplémentaire.

*L'amendement n° COM-6 est adopté.*

**M. Daniel Reiner, rapporteur.** – L'amendement n° COM-7 supprime dans l'alinéa 22 « ainsi que l'établissement d'une relation approfondie avec la Russie ». En effet, l'alinéa 22 traite de la relation entre l'Union européenne et l'OTAN. Il semble souhaitable de traiter la relation avec la Russie dans un alinéa séparé, comme le propose l'amendement n° COM-8 qui crée un alinéa nouveau ainsi rédigé : « Souhaite que la future stratégie globale aborde la question des relations de l'Union européenne avec son voisinage, en particulier avec la Russie, dans le respect du droit international ; ». L'idée est de distinguer les relations avec l'OTAN de celles avec la Russie.

**M. Yves Pozzo di Borgo.** – Cet amendement a, en outre, le mérite d'intégrer la politique de voisinage. Lorsque M. Gorbatchev a accepté l'éclatement des frontières de l'Union soviétique, un accord oral prévoyait que les frontières de l'OTAN s'arrêteraient aux pays de l'Est. Il n'a pas été respecté. D'où la stratégie de Poutine de créer des conflits gelés en Moldavie, en Ukraine et en Géorgie pour éviter que ces pays rejoignent l'OTAN. Avec Mme Jourda et M. Allizard, nous avons produit un rapport étoffé sur la politique de voisinage qui sera bientôt publié. C'est un sujet sensible pour la Russie. Il ne faut pas l'ignorer pour autant.

En revanche, plutôt que d'écrire « en particulier avec la Russie » à l'alinéa 23, je reprendrai « ainsi que l'établissement d'une relation approfondie avec la Russie ». C'est une phrase qui est tirée du rapport de 2013.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Il faut surtout conserver « dans le respect du droit international », qui est un point majeur.

**M. Jacques Legendre.** – Ces amendements me paraissent tout à fait équilibrés.

**M. Daniel Reiner, rapporteur.** – Il est plus logique de traiter d'une part les relations entre l'Union européenne et l'OTAN à l'alinéa 22, d'autre part la politique de voisinage et les relations avec la Russie dans un nouvel alinéa. On évite ainsi de mélanger la politique de l'Union européenne et celle de l'OTAN.

**M. Yves Pozzo di Borgo.** – Tel qu'il est conçu, l'amendement n° COM-8 concerne plus l'OTAN que l'Union européenne. Cela dit, je m'incline.

*L'amendement n° COM-7 est adopté, de même que l'amendement n° COM-8.*

**M. Daniel Reiner, rapporteur.** – Après l’alinéa 24, l’amendement n° COM-9 rectifié « propose l’institutionnalisation du conseil des ministres de la défense, chargé, notamment, de préparer la réunion annuelle du Conseil européen consacré aux questions de sécurité et de défense ». Il nous semble en outre nécessaire que le conseil des ministres propose la création d’un « fonds d’urgence permettant, en cas de crise sécuritaire grave, d’accompagner un pays intervenant pour la résoudre ». Enfin, il conviendrait de prévoir dans les prochaines perspectives européennes la création d’un fonds structurel dédié aux dépenses de sécurité et défense. Ne rêvons pas : une telle proposition ne sera pas prise en compte immédiatement, mais nous apportons du levain pour faire lever la pâte !

**M. Jacques Gautier, rapporteur.** – Nous préparons les perspectives financières européennes 2021-2027.

**M. Gilbert Roger.** – Je parlerais plutôt d’un conseil « permanent » des ministres de la défense. En outre, j’ajouterais, à la fin de l’alinéa : « c’est pourquoi il faudrait une coordination des ministres chargés de la sécurité intérieure et extérieure ». Il y a une vraie différence d’appréciation entre les pays du Nord, les pays baltes et la Pologne d’une part, et les pays du flanc méditerranéen d’autre part concernant l’importance de la lutte contre Daech et contre le terrorisme...

**Mme Josette Durrieu.** – D’accord pour mettre en place un conseil des ministres de la défense, qui appuie sur la nécessité d’une structure approfondie. Face aux superpouvoirs de l’exécutif, les propositions des parlementaires sont bien peu prises en compte. Il serait heureux que la Conférence interparlementaire puisse adresser ses propositions directement au conseil des ministres.

**M. Daniel Reiner, rapporteur.** – L’association des parlementaires aux questions de défense est un vaste sujet... Au Parlement européen, sécurité et défense relèvent d’une simple sous-commission de la commission Affaires étrangères. Faut-il pour autant ajouter un alinéa demandant l’association des parlementaires nationaux ?

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – C’est un vrai sujet, mais attention à ne pas déployer des ailes de géant qui nous empêcheraient de marcher et faire de cette résolution l’albatros de Baudelaire... La proposition de résolution est en elle-même une initiative parlementaire.

**M. Jacques Gautier, rapporteur.** – Cet alinéa est déjà riche et appelle clairement à renforcer le budget européen de la défense.

**M. Joël Guerriau.** – La rédaction est assez lourde. Plutôt que « accompagner » un pays intervenant, je préférerais « soutenir » qui montre mieux qu’il s’agit d’un soutien financier et non d’une intervention militaire.

**M. Daniel Reiner, rapporteur.** – D’accord, l’amendement est rectifié en ce sens.



**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – C'est donc l'amendement n° COM-9 rectifié *bis* que je mets aux voix.

*L'amendement n° COM- 9 rectifié bis, ainsi modifié, est adopté.*

**M. Daniel Reiner, rapporteur.** – À l'alinéa 27, l'amendement n° COM-10 recommande le recours au Corps européen, qui est fait pour cela.

*L'amendement n° COM-10 est adopté.*

*L'amendement de coordination n° COM-5 est adopté.*

**M. Daniel Reiner, rapporteur.** – À l'alinéa 31, l'amendement n° COM-11 invite à mettre en place une « réflexion partagée » sur les budgets de défense, formule qui nous paraît plus douce que celle de « planification concertée », très ambitieuse.

**M. Jean-Paul Emorine.** – Le point de comparaison, ce sont les budgets de défense des États-Unis, de la Chine, de la Russie. Si nous atteignons l'objectif de 2% du PIB, nous serions plus près de 42 milliards d'euros que de 32 milliards... Enfin, il me semble souhaitable de préciser, au début de l'alinéa 31, que l'on vise bien la ressource « financière » publique.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Les rapporteurs sont d'accord, je mets donc aux voix un amendement n° COM-15 nouveau qui insère « financière » entre « ressource » et « publique » à l'alinéa 31.

*L'amendement n° COM-15 est adopté.*

**Mme Gisèle Jourda.** – Sur l'amendement n° COM-11, je reste dubitative. Cette proposition de résolution européenne manifeste un grand volontarisme ; pourquoi refuser de parler de « planification » ?

**M. Jacques Gautier, rapporteur.** – C'est trop rigide, trop soviétique !

**Mme Gisèle Jourda.** – De nombreux pays nullement soviétiques ont eu un Plan, à commencer par la France ! Je suis réticente au remplacement de « planification » par « réflexion », qui ne me semble guère justifié.

**M. Jacques Gautier, rapporteur.** – Nous insistons sur le caractère « partagé » de cette réflexion : l'analyse des menaces et des réponses à apporter doivent être partagées.

*L'amendement n° COM-11 est adopté.*

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Je laisse Mme Aïchi nous présenter son amendement n° COM-1, qui insère un alinéa après l'alinéa 31.

**Mme Leila Aïchi.** – Il « invite le Gouvernement français, alors que le dérèglement climatique est aujourd'hui reconnu comme un risque stratégique à part entière, à promouvoir un instrument de concertation et de coordination politique au niveau européen afin d'anticiper et de répondre efficacement aux crises qu'engendrent le dérèglement climatique et la montée des tensions autour de l'accès aux matières premières ».

Vous connaissez mon engagement et le travail que nous avons accompli au sein de notre commission sur les conséquences géopolitiques du dérèglement climatique. Le 14 octobre 2015, à l'initiative du Sénat et du ministère de la défense, s'est tenu à Paris le sommet international des ministres de la défense sur le climat ; tous ont reconnu le risque climatique comme un risque stratégique à part entière et M. Le Drian a admis que le Livre blanc avait sous-estimé la problématique. Le lien entre dégradation socio-environnementale et conflit doit être réaffirmé. Longtemps considéré comme un simple effet multiplicateur, le changement climatique est un risque stratégique à part entière de par le caractère inédit, multidimensionnel et global de ses conséquences. C'est ce qui a été à nouveau réaffirmé lors de la réunion, présidée par Gérard Larcher, qui a fait suite de l'accord de Paris, en présence de Ségolène Royal et de la ministre marocaine de l'environnement, Mme El Haite.

La sécurité de chacun des membres de l'Union européenne ne saurait être assurée individuellement face aux risques climatiques et environnementaux ; seule l'Europe a la taille critique pour anticiper et répondre efficacement à ces crises.

**M. Daniel Reiner, rapporteur.** – Avis favorable.

**M. Alain Néri.** – Je proposerais d'ajouter, à la toute fin de l'alinéa, « et en particulier l'accès à l'eau ».

**Mme Leila Aïchi.** – Tout à fait d'accord.

**M. Joël Guerriau.** – D'accord sur le fond. Sur la forme, je proposerais de commencer par « Alors que le dérèglement climatique est reconnu comme un risque stratégique »...

**M. Jacques Gautier, rapporteur.** – Il faut commencer par un verbe.

**M. Joël Guerriau.** – Par ailleurs, je proposerai « crises climatiques » plutôt que « crises qu'engendrent le dérèglement climatique ».

**Mme Leila Aïchi.** – Je tiens à insister sur la force du dérèglement climatique.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Le climat peut engendrer des crises qui ne sont pas climatiques mais sociales, par exemple.

**M. Jeanny Lorgeoux.** – Romorantin ayant subi de plein fouet le dérèglement climatique, je souscris à 120 % à cet amendement !

**Mme Éliane Giraud.** – Dommage de ne pas faire référence à l'accord de Paris, ni à la feuille de route pour la ratification. Derrière, il y a aussi notre stratégie vis-à-vis de la Russie, je pense à l'Arctique par exemple... L'Europe travaille sur l'innovation, apporte le financement. Le chemin sera long, cette référence serait bienvenue.

**Mme Leila Aïchi.** – Je rectifie mon amendement en ce sens : « Invite le Gouvernement français, après l'accord de Paris, ... », le reste sans

---

changement puis, à la fin, « autour de l'accès aux matières premières et en particulier l'accès à l'eau ».

*L'amendement n° COM-1- rect. est adopté.*

**M. Daniel Reiner, rapporteur.** – Après l'alinéa 32, l'amendement n° COM-12 rectifié vise à conforter et renforcer le rôle de l'Agence européenne de défense (AED). Nous reprenons une proposition du rapport d'étude qui préconisait le rapprochement avec l'organisme conjoint de coopération en matière d'armement (Occar).

*L'amendement n° COM-12 rectifié est adopté.*

**M. Daniel Reiner, rapporteur.** – À l'alinéa 34, l'amendement n° COM-14 vise à adapter au domaine de la sécurité et de la défense la notion de « semestre européen », chère à la commission des affaires européennes, mais que nous aurions volontiers supprimée. Mieux vaut donner l'initiative au Conseil dans ce domaine.

*L'amendement n° COM-14 est adopté.*

**M. Daniel Reiner, rapporteur.** – À l'alinéa 36, l'amendement n° COM-13 invite le Gouvernement français à soutenir pleinement le projet d'action préparatoire sur la recherche de défense, qui préfigure les perspectives financières de l'Union après 2020.

*L'amendement n° COM-13 est adopté.*

*La proposition de résolution européenne est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Je me réjouis de cette unanimité.

SÉNAT

COMMISSION DES AFFAIRES  
ÉTRANGÈRES

15 JUIN 2016

**PROPOSITION DE RÉSOLUTION  
PERSPECTIVES DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE COMMUNE  
n° 619 (2015-2016)  
TABLEAU DES SORTS**

<b>Texte de la résolution</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. J. GAUTIER, et D. REINER, rapporteurs</b>	2	Prend acte de la préoccupation des citoyens européens pour la défense et la sécurité	<b>Adopté</b>
<b>M. J. GAUTIER, et D. REINER, rapporteurs</b>	3	Nécessité d'un examen de la stratégie globale par le Conseil européen des 28 et 29 juin quel que soit le résultat du référendum britannique	<b>Adopté avec modification</b>
<b>M. J. GAUTIER, et D. REINER, rapporteurs</b>	4	Appelle à renforcer la coopération franco-allemande.	<b>Adopté avec modification</b>
<b>M. J. GAUTIER, et D. REINER, rapporteurs</b>	6	Recommande la rédaction d'un "livre blanc" pour décliner la stratégie globale	<b>Adopté</b>
<b>M. J. GAUTIER, et D. REINER, rapporteurs</b>	7	Recentre l'alinéa sur les relations entre l'Union européenne et l'OTAN	<b>Adopté</b>
<b>M. J. GAUTIER, et D. REINER, rapporteurs</b>	8	Aborder les relations de voisinage de l'Union, notamment avec la Russie, dans le respect du droit international	<b>Adopté</b>
<b>M. J. GAUTIER, et D. REINER, rapporteurs</b>	9	Institutionnaliser le Conseil des ministres de la défense	<b>Adopté avec modification</b>
<b>M. J. GAUTIER, et D. REINER, rapporteurs</b>	10	Recommande le recours au Corps européen	<b>Adopté</b>
<b>M. J. GAUTIER, et D. REINER, rapporteurs</b>	5	Amendement de coordination avec l'amendement n°4	<b>Adopté</b>
<b>M. J. GAUTIER, et D. REINER, rapporteurs</b>	11	Mettre en place une réflexion partagée sur les budgets de défense	<b>Adopté</b>
Mme AÏCHI	1	Prendre en compte le dérèglement climatique comme risque stratégique	<b>Adopté avec modification</b>
<b>M. J. GAUTIER, et D. REINER, rapporteurs</b>	15	Préciser que la concertation sur les budgets de défense s'effectue dans un contexte de rareté de la ressource publique	<b>Adopté</b>
<b>M. J. GAUTIER, et D. REINER, rapporteurs</b>	12	Conforter et renforcer le rôle de l'Agence européenne de défense (AED)	<b>Adopté</b>
<b>M. J. GAUTIER, et D. REINER, rapporteurs</b>	14	Adapter le "semestre européen" au secteur de la défense	<b>Adopté</b>
<b>M. J. GAUTIER, et D. REINER, rapporteurs</b>	13	Soutenir l'action préparatoire sur la recherche de défense	<b>Adopté</b>

---

## TEXTE DE LA COMMISSION

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu le chapitre V du traité sur l'Union européenne, en particulier ses articles 42,43, 44, 46 et 47,
- ④ Vu l'article 222 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
- ⑤ Vu la stratégie européenne de sécurité adoptée par le Conseil européen le 12 décembre 2003,
- ⑥ Vu la résolution du Parlement européen sur « les clauses de défense mutuelle et de solidarité de l'Union européenne : dimensions politique et opérationnelle »,
- ⑦ Vu les conclusions du Conseil européen des 25 et 26 juin 2015,
- ⑧ Vu la résolution européenne n° 88 adoptée par le Sénat le 1<sup>er</sup> avril 2015 relative à la lutte contre le terrorisme et tendant à l'adoption d'un acte pour la sécurité intérieure de l'Union européenne,
- ⑨ Vu la décision du Conseil (2014/415/UE) du 24 juin 2014 concernant les modalités de mise en œuvre par l'Union de la clause de solidarité,
- ⑩ Vu la communication de la Commission du 24 juillet 2013 contenant un plan d'action visant à renforcer l'efficacité et la compétitivité du secteur européen de la défense et de la sécurité,
- ⑪ Vu le compte rendu du Conseil Affaires étrangères défense du 17 novembre 2015,
- ⑫ Vu la communication de la Commission du 20 avril 2016 sur la mise en œuvre du programme européen en matière de sécurité du 28 avril 2015,
- ⑬ Considérant les menaces multiformes que les actions terroristes, telles que celles commises à Paris en janvier et novembre 2015 et à Bruxelles le 22 mars 2016, font peser sur la sécurité intérieure des États membres de l'Union européenne ;

- ⑭ Considérant également les défis de sécurité lancés à l'Union européenne par les crises régionales qui perdurent à sa périphérie, à l'Est comme au Sud ;
- ⑮ Soulignant à cet égard la répercussion croissante entre les crises extérieures au territoire européen et les actions terroristes commises sur celui-ci, entre sécurité extérieure et sécurité intérieure ;
- ⑯ Considérant que la dernière stratégie européenne de défense a été définie en 2003 et qu'elle doit impérativement être adaptée aux menaces nouvelles portées par un environnement stratégique en profonde évolution ;
- ⑰ Considérant que les cinq cent millions d'européens ont parmi leurs préoccupations essentielles la défense et la sécurité, et attendent que l'Union européenne en fasse une de ses priorités ;
- ⑱ Salue le recours pour la première fois, par la France, à l'article 42-7 du traité sur l'Union européenne (TUE), prévoyant l'assistance mutuelle à un État-membre en cas d'agression armée sur son territoire et se félicite du soutien « *plein et unanime* » exprimé le 17 novembre 2015 par les ministres de la défense de l'Union européenne, qui « *se sont dits prêts à fournir toute l'aide et l'assistance nécessaires* » ;
- ⑲ Se félicite des contributions militaires, bien que d'ampleur et d'efficacité diverses, proposées à la France par les États membres dans le cadre de la mise en œuvre de la clause d'assistance mutuelle de l'article 42-7 TUE, pour l'appuyer dans la lutte contre le terrorisme de masse de Daech ou la renforcer sur des théâtres d'opérations extérieures ;
- ⑳ Se félicite de la décision du Conseil des 25 et 26 juin 2015 confiant à la Haute Représentante la mission de définir, en coopération avec les États membres, une nouvelle « *stratégie globale de l'Union européenne concernant les questions de politique étrangère et de sécurité* » ;
- ㉑ Rappelle que le Royaume-Uni est un partenaire important de la défense européenne, et tout en souhaitant son maintien au sein de l'Union, estime que, quel que soit le résultat du référendum britannique sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union européenne, cette nouvelle stratégie globale de l'Union européenne devra être examinée par le Conseil des 28 et 29 juin prochains, tant elle apparaît fondamentale et nécessaire pour répondre aux défis de sécurité intérieure et extérieure des États membres de l'Union européenne ;

- 
- ② Estime que les coopérations bilatérales, ou plus généralement infracommunautaires, peuvent être des incitations au développement de l'action commune des États membres, notamment dans le domaine de la sécurité et de la défense et souhaite le renforcement de la coopération franco-allemande, moteur historique de l'Union européenne. Appelle de ses vœux une association par le gouvernement français du gouvernement allemand et de tous les gouvernements qui le souhaiteraient à une réflexion conjointe sur la mise en œuvre d'une coopération de défense ambitieuse portant notamment sur le développement des capacités opérationnelles, le comblement des lacunes capacitaires, l'élaboration de programmes communs d'équipement ainsi que sur la coopération structurée permanente. Rappelle, toutefois, que ces diverses coopérations ne doivent pas gêner le développement ultérieur d'une politique européenne commune ;
- ③ Considère que le document stratégique présenté par la Haute représentante devra comporter une composante « défense » substantielle et aboutir ultérieurement à la rédaction d'un document de type « livre blanc » d'analyse partagée des menaces et des moyens d'y parer, invitant les États-membres à des engagements et des actions concertées en termes d'investissement et de capacités de défense ;
- ④ Estime que le document devra tirer les conséquences opérationnelles de l'imbrication irréversible des défis de sécurité intérieure et extérieure ;
- ⑤ Souhaite que la future stratégie globale rappelle et actualise les modalités agréées de coopération et de partenariat entre l'Union Européenne et l'OTAN, respectant la spécificité et l'autonomie de décision de chacune ;
- ⑥ Invite les gouvernements des États de l'Union européenne également membres de l'OTAN à veiller, lors du prochain sommet de l'OTAN à Varsovie, à la cohérence des stratégies respectives de l'Union et de l'Organisation atlantique ;
- ⑦ Souhaite que la future stratégie globale aborde la question des relations de l'Union européenne avec son voisinage, en particulier avec la Russie, dans le respect du droit international ;
- ⑧ Propose l'établissement d'une réunion annuelle du Conseil européen consacrée aux questions de sécurité et de défense afin d'évaluer les menaces afin de pouvoir élaborer de façon rapide une réponse collective européenne aux crises ;

- 29 Propose l'institutionnalisation du Conseil des ministres de la défense, chargé, notamment, de préparer la réunion annuelle du Conseil européen consacré aux questions de sécurité et de défense, d'évaluer les menaces, de proposer des modifications législatives permettant de favoriser l'émergence d'un marché et une base industrielle européens de la défense, et de favoriser la prise en compte des priorités de sécurité et de défense dans les orientations budgétaires communautaires afin; notamment, de créer un fonds d'urgence permettant, en cas de crise sécuritaire grave, de soutenir un pays intervenant pour la résoudre, et de prévoir dans les prochaines perspectives européennes la création d'un fonds structurel dédié aux dépenses de sécurité et de défense ;
- 30 Déploire que certaines dispositions innovantes du traité sur l'Union européenne n'aient pas été utilisées à ce jour, en particulier celles des articles 44 sur les coopérations renforcées et 46 sur la coopération structurée permanente, en dépit de leur flexibilité propre à notamment stimuler la coopération de défense entre États membres volontaires ;
- 31 Regrette également que le mécanisme de financement européen d'urgence prévu par l'article 41-3 TUE pour la préparation de missions PSDC n'ait pas été activé ;
- 32 Invite de même le Conseil et les États membres à envisager l'engagement dans les opérations PSDC des groupements tactiques de l'Union européenne (GTUE) dont les caractéristiques de modularité et de flexibilité apporterait une valeur ajoutée opérationnelle, en particulier s'ils font appel au corps européen ;
- 33 Souligne la pertinence, dans plusieurs domaines-clé de la défense tels que le développement des capacités opérationnelles, le comblement des lacunes capacitaires ou l'élaboration de programmes communs d'équipements, du mécanisme de coopération structurée permanente (art.42-6 TUE) ; invite les États membres à étudier les nombreuses potentialités qu'il permet en vue de la mise en œuvre d'une coopération de défense ambitieuse ;
- 34 Appelle à donner une véritable priorité à la sécurité et à la défense dans la détermination des choix budgétaires nationaux compte tenu des menaces nouvelles ;
- 35 Considère que dans un contexte de rareté durable de la ressource financière publique, d'une part, et de menaces multiformes croissantes, d'autre part, le développement rationnel de capacités de défense et d'instruments de sécurité passe par une réflexion partagée sur les budgets



---

de défense et une coopération industrielle accrue, permettant de réduire la fragmentation du marché européen de défense et d'optimiser l'offre capacitaire européenne ;

- ③⑥ Invite le Gouvernement français, après l'accord de Paris, et alors que le dérèglement climatique est aujourd'hui reconnu comme un risque stratégique à part entière, à promouvoir un instrument de concertation et de coordination politique au niveau européen afin d'anticiper et de répondre efficacement aux crises qu'engendrent le dérèglement climatique et la montée des tensions autour de l'accès aux matières premières et particulièrement à l'accès à l'eau ;
- ③⑦ Invite les gouvernements à :
- ③⑧ – conforter et renforcer le rôle de l'Agence européenne de défense (AED) en veillant à lui consentir les moyens susceptibles de lui permettre de remplir sa mission, en s'assurant qu'elle reste, sous l'impulsion de la Haute-représentante, un outil de développement des programmes d'armement européen et de définition des normes applicables aux équipements, au service des États membres, et enfin en examinant les modalités et les avantages attendus d'un éventuel rapprochement avec l'organisme conjoint de coopération en matière d'armement (OCCAR) ;
- ③⑨ – favoriser l'intégration des investissements capacitaires de défense des États membres, liés aux programmes d'équipements définis au sein de l'AED, aux contributions nationales au Fonds Européen d'Investissements Stratégiques (FEIS), et ainsi de ne pas les comptabiliser dans les dépenses prises en compte dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance ;
- ④⑩ – proposer que le Conseil étudie comment adapter le concept de "semestre européen" au domaine de la sécurité et de la défense ;
- ④⑪ Invite le gouvernement français à peser sur la Commission européenne afin qu'elle décide d'une application plus flexible de l'article 42-1 TFUE et des règles de *l'instrument européen contribuant à la stabilité et à la paix* afin de donner plein effet à son objectif de prévention et de stabilisation des secteurs de sécurité des pays en sortie de crise, et permettre la mise en œuvre d'un réel instrument européen de construction de capacités de sécurité et de défense ;
- ④⑫ Salue l'initiative de la Commission européenne, dans le cadre de son plan d'action pour la défense, d'une action préparatoire expérimentale tendant à ce que le budget européen puisse participer à compter de 2017 au

financement des investissements de recherche-développement dans le domaine de la défense ;

④ Invite le gouvernement français à soutenir pleinement le projet d'action préparatoire et expérimentale et à proposer des initiatives s'inscrivant dans cette perspective ;

④ Plaide pour accroître les moyens financiers et humains affectés au Centre satellitaire de l'Union européenne (CSUE) afin d'en faire une ressource opérationnelle efficace au profit des opérations et missions conduites par les États membres, y compris dans le cadre de missions PSDC.

## ANNEXE I - TABLEAU COMPARATIF

<b>Texte de la proposition de résolution de la commission des affaires européennes</b>	<b>Texte de la proposition de résolution de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées</b>
Le Sénat,	<i>(Alinéa sans modification)</i>
Vu l'article 88-4 de la Constitution,	<i>(Alinéa sans modification)</i>
Vu le chapitre V du traité sur l'Union européenne, en particulier ses articles 42,43, 44, 46 et 47,	<i>(Alinéa sans modification)</i>
Vu l'article 222 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,	<i>(Alinéa sans modification)</i>
Vu la stratégie européenne de sécurité adoptée par le Conseil européen le 12 décembre 2003,	<i>(Alinéa sans modification)</i>
Vu la résolution du Parlement européen sur « les clauses de défense mutuelle et de solidarité de l'Union européenne : dimensions politique et opérationnelle »,	<i>(Alinéa sans modification)</i>
Vu les conclusions du Conseil européen des 25 et 26 juin 2015,	<i>(Alinéa sans modification)</i>
Vu la résolution européenne n° 88 adoptée par le Sénat le 1 <sup>er</sup> avril 2015 relative à la lutte contre le terrorisme et tendant à l'adoption d'un acte pour la sécurité intérieure de l'Union européenne,	<i>(Alinéa sans modification)</i>
Vu la décision du Conseil (2014/415/UE) du 24 juin 2014 concernant les modalités de mise en œuvre par l'Union de la clause de solidarité,	<i>(Alinéa sans modification)</i>
Vu la communication de la Commission du 24 juillet 2013 contenant un plan d'action visant à renforcer l'efficacité et la compétitivité du secteur européen de la défense et de la sécurité,	<i>(Alinéa sans modification)</i>
Vu le compte rendu du Conseil Affaires étrangères défense du 17 novembre 2015,	<i>(Alinéa sans modification)</i>
Vu la communication de la Commission du 20 avril 2016 sur la mise en œuvre du programme européen en matière de sécurité du 28 avril 2015,	<i>(Alinéa sans modification)</i>
Considérant les menaces multiformes que les actions terroristes, telles que celles commises à Paris en janvier et novembre 2015 et à Bruxelles le 22 mars 2016, font peser sur la sécurité intérieure des États membres de l'Union européenne ;	<i>(Alinéa sans modification)</i>

Considérant également les défis de sécurité lancés à l'Union européenne par les crises régionales qui perdurent à sa périphérie, à l'Est comme au Sud ;

*(Alinéa sans modification)*

Soulignant à cet égard la répercussion croissante entre les crises extérieures au territoire européen et les actions terroristes commises sur celui-ci, entre sécurité extérieure et sécurité intérieure ;

*(Alinéa sans modification)*

Considérant que la dernière stratégie européenne de défense a été définie en 2003 et qu'elle doit impérativement être adaptée aux menaces nouvelles portées par un environnement stratégique en profonde évolution ;

*(Alinéa sans modification)*

Considérant que les cinq cent millions d'Européens ont parmi leurs préoccupations essentielles la défense et la sécurité, et attendent que l'Union européenne en fasse une de ses priorités ;

**Amdt COM-2**

Salue le recours pour la première fois, par la France, à l'article 42-7 du traité sur l'Union européenne (TUE), prévoyant l'assistance mutuelle à un État-membre en cas d'agression armée sur son territoire et se félicite du soutien « *plein et unanime* » exprimé le 17 novembre 2015 par les ministres de la défense de l'Union européenne, qui « *se sont dits prêts à fournir toute l'aide et l'assistance nécessaires* » ;

*(Alinéa sans modification)*

Se félicite des contributions militaires, bien que d'ampleur et d'efficacité diverses, proposées à la France par les États membres dans le cadre de la mise en œuvre de la clause d'assistance mutuelle de l'article 42-7 TUE, pour l'appuyer dans la lutte contre le terrorisme de masse de Daech ou la renforcer sur des théâtres d'opérations extérieures ;

*(Alinéa sans modification)*

Se félicite de la décision du Conseil des 25 et 26 juin 2015 confiant à la Haute Représentante la mission de définir, en coopération avec les États membres, une nouvelle « *stratégie globale de l'Union européenne concernant les questions de politique étrangère et de sécurité* » ;

*(Alinéa sans modification)*

Rappelle que le Royaume-Uni est un partenaire important de la défense européenne, et tout en souhaitant son maintien au sein de l'Union, estime que, quel que soit le résultat du référendum britannique sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union européenne, cette nouvelle stratégie globale de l'Union européenne devra être examinée par le Conseil des 28 et 29 juin prochains, tant elle apparaît fondamentale et nécessaire pour répondre aux défis de sécurité intérieure et extérieure des États membres de l'Union européenne ;

**Amdt COM-3 rect.**

~~Considère que ce document stratégique devra comporter une composante « défense » substantielle et aussi aboutir, ultérieurement, à la rédaction d'un document spécifique de mise en œuvre dans le domaine de la sécurité et de la défense, invitant les États membres à des engagements et des actions concertés et précis en termes d'investissements et de capacités de défense ;~~

Estime que le document devra tirer les conséquences opérationnelles de l'imbrication irréversible des défis de sécurité intérieure et extérieure ;

Souhaite que la future stratégie globale rappelle et actualise les modalités agréées de coopération et de partenariat entre l'Union Européenne et l'OTAN, respectant la spécificité et l'autonomie de décision de chacune, ~~ainsi que l'établissement d'une relation approfondie avec la Russie ;~~

Invite les gouvernements des États de l'Union européenne également membres de l'OTAN à veiller, lors du prochain sommet de l'OTAN à Varsovie, à la cohérence des stratégies respectives de l'Union et de l'Organisation atlantique ;

Estime que les coopérations bilatérales, ou plus généralement infracommunautaires, peuvent être des incitations au développement de l'action commune des Etats membres, notamment dans le domaine de la sécurité et de la défense et souhaite le renforcement de la coopération franco-allemande, moteur historique de l'Union européenne. Appelle de ses vœux une association par le gouvernement français du gouvernement allemand et de tous les gouvernements qui le souhaiteraient à une réflexion conjointe sur la mise en œuvre d'une coopération de défense ambitieuse portant notamment sur le développement des capacités opérationnelles, le comblement des lacunes capacitaires, l'élaboration de programmes communs d'équipement ainsi que sur la coopération structurée permanente. Rappelle, toutefois, que ces diverses coopérations ne doivent pas gêner le développement ultérieur d'une politique européenne commune ;

**Amdt COM-4 rect.**

Considère que le document stratégique présenté par la Haute représentante devra comporter une composante « défense » substantielle et aboutir ultérieurement à la rédaction d'un document de type « livre blanc » d'analyse partagée des menaces et des moyens d'y parer, invitant les Etats-membres à des engagements et des actions concertées en termes d'investissement et de capacités de défense ;

**Amdt COM-6**

*(Alinéa sans modification)*

Souhaite que la future stratégie globale rappelle et actualise les modalités agréées de coopération et de partenariat entre l'Union Européenne et l'OTAN, respectant la spécificité et l'autonomie de décision de chacune ;

**Amdt COM-7**

*(Alinéa sans modification)*

Souhaite que la future stratégie globale aborde la question des relations de l'Union européenne avec son voisinage, en particulier avec la Russie, dans le respect du droit international ;

**Amdt COM-8**

Propose l'établissement d'une réunion annuelle du Conseil européen consacrée aux questions de sécurité et de défense afin d'évaluer les menaces afin de pouvoir élaborer de façon rapide une réponse collective européenne aux crises ;

*(Alinéa sans modification)*

Propose l'institutionnalisation du Conseil des ministres de la défense, chargé, notamment, de préparer la réunion annuelle du Conseil européen consacré aux questions de sécurité et de défense, d'évaluer les menaces, de proposer des modifications législatives permettant de favoriser l'émergence d'un marché et une base industrielle européens de la défense, et de favoriser la prise en compte des priorités de sécurité et de défense dans les orientations budgétaires communautaires afin, notamment, de créer un fonds d'urgence permettant, en cas de crise sécuritaire grave, de soutenir un pays intervenant pour la résoudre, et de prévoir dans les prochaines perspectives européennes la création d'un fonds structurel dédié aux dépenses de sécurité et de défense ;

**Amdt COM-9 rect. bis**

Déplore que certaines dispositions innovantes du traité sur l'Union européenne n'aient pas été utilisées à ce jour, en particulier celles des articles 44 sur les coopérations renforcées et 46 sur la coopération structurée permanente, en dépit de leur flexibilité propre à notamment stimuler la coopération de défense entre États membres volontaires ;

*(Alinéa sans modification)*

Regrette également que le mécanisme de financement européen d'urgence prévu par l'article 41-3 TUE pour la préparation de missions PSDC n'ait pas été activé ;

*(Alinéa sans modification)*

Invite de même le Conseil et les États membres à envisager l'engagement dans les opérations PSDC des groupements tactiques de l'Union européenne (GTUE) dont les caractéristiques de modularité et de flexibilité apporteraient une valeur ajoutée opérationnelle ;

Invite de même le Conseil et les États membres à envisager l'engagement dans les opérations PSDC des groupements tactiques de l'Union européenne (GTUE) dont les caractéristiques de modularité et de flexibilité apporteraient une valeur ajoutée opérationnelle, en particulier s'ils font appel au corps européen ;

**Amdt COM-10**

Souligne la pertinence, dans plusieurs domaines-clé de la défense tels que le développement des capacités opérationnelles, le comblement des lacunes capacitaires ou l'élaboration de programmes communs d'équipements, du mécanisme de coopération structurée permanente (art.42-6 TUE) ; invite les États membres à étudier les nombreuses potentialités qu'il permet en vue de la mise en œuvre d'une coopération de défense ambitieuse ;

*(Alinéa sans modification)*

~~Invite le gouvernement français à faire en sorte d'associer le gouvernement allemand à une réflexion conjointe sur une telle initiative;~~

**Alinéa supprimé**

**Amdt COM-5**

Appelle à donner une véritable priorité à la sécurité et à la défense dans la détermination des choix budgétaires nationaux compte tenu des menaces nouvelles ;

*(Alinéa sans modification)*

Considère que dans un contexte de rareté durable de la ressource publique, d'une part, et de menaces multiformes croissantes, d'autre part, le développement rationnel de capacités de défense et d'instruments de sécurité passe par ~~une planification concertée des~~ budgets de défense et une coopération industrielle accrue, permettant de réduire la fragmentation du marché européen de défense et d'optimiser l'offre capacitaire européenne ;

Invite les gouvernements à :

~~– favoriser l'intégration des investissements capacitaires de défense des États membres, liés aux programmes d'équipements définis au sein de l'AED, aux contributions nationales au Fonds Européen d'Investissements Stratégiques (FEIS), et ainsi de ne pas les comptabiliser dans les dépenses prises en compte dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance ;~~

~~– proposer la mise en place d'un « semestre européen sur les capacités de défense », définissant des objectifs contraignants en matière de coopération et d'acquisitions capacitaires et de recherche développement ;~~

Considère que dans un contexte de rareté durable de la ressource financière publique, d'une part, et de menaces multiformes croissantes, d'autre part, le développement rationnel de capacités de défense et d'instruments de sécurité passe par une réflexion partagée sur les budgets de défense et une coopération industrielle accrue, permettant de réduire la fragmentation du marché européen de défense et d'optimiser l'offre capacitaire européenne ;

**Amdts COM-15 et COM-11**

Invite le Gouvernement français, après l'accord de Paris, et alors que le dérèglement climatique est aujourd'hui reconnu comme un risque stratégique à part entière, à promouvoir un instrument de concertation et de coordination politique au niveau européen afin d'anticiper et de répondre efficacement aux crises qu'engendrent le dérèglement climatique et la montée des tensions autour de l'accès aux matières premières et particulièrement l'accès à l'eau ;

**Amdt COM-1 rect.**

*(Alinéa sans modification)*

– conforter et renforcer le rôle de l'Agence européenne de défense (AED) en veillant à lui consentir les moyens susceptibles de lui permettre de remplir sa mission, en s'assurant qu'elle reste, sous l'impulsion de la Haute-représentante, un outil de développement des programmes d'armement européen et de définition des normes applicables aux équipements, au service des États membres, et enfin en examinant les modalités et les avantages attendus d'un éventuel rapprochement avec l'organisme conjoint de coopération en matière d'armement (OCCAR) ;

**Amdt COM-12 rect.**

*(Alinéa sans modification)*

- Proposer que le Conseil étudie comment adapter le concept de "semestre européen" au domaine de la sécurité et de la défense ;

**Amdt COM-14**

Invite le gouvernement français à peser sur la Commission européenne afin qu'elle décide d'une application plus flexible de l'article 42-1 TFUE et des règles de *l'instrument européen contribuant à la stabilité et à la paix* afin de donner plein effet à son objectif de prévention et de stabilisation des secteurs de sécurité des pays en sortie de crise, et permettre la mise en œuvre d'un réel instrument européen de construction de capacités de sécurité et de défense ;

*(Alinéa sans modification)*

Salue l'initiative de la Commission européenne, dans le cadre de son plan d'action pour la défense, d'une action préparatoire expérimentale tendant à ce que le budget européen puisse participer à compter de 2017 au financement des investissements de recherche-développement dans le domaine de la défense ;

*(Alinéa sans modification)*

Invite le gouvernement français à soutenir pleinement le projet d'action préparatoire et expérimentale et à proposer des initiatives s'inscrivant dans cette perspective ;

**Amdt COM-13**

Plaide pour accroître les moyens financiers et humains affectés au Centre satellitaire de l'Union européenne (CSUE) afin d'en faire une ressource opérationnelle efficace au profit des opérations et missions conduites par les États membres, y compris dans le cadre de missions PSDC.

*(Alinéa sans modification)*



## ANNEXE II - PROCÉDURE APPLICABLE AUX PROPOSITIONS DE RÉOLUTIONS EUROPÉENNES

La proposition de résolution adoptée par la commission pourrait **devenir résolution du Sénat à l'issue d'un délai de trois jours francs**, sauf demande, satisfaite, d'inscription à l'ordre du jour. **La présente résolution est donc un moyen pour notre assemblée de faire entendre sa voix en vue des conseils des 28 et 29 juin prochains.**

L'article 88-4 de la Constitution<sup>1</sup> prévoit que : « *Selon des modalités fixées par le Règlement de chaque assemblée, des résolutions européennes peuvent être adoptées, (...) sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne.* »

Ces dispositions trouvent leurs modalités d'application dans l'article 73 quater du Règlement du Sénat qui est ainsi rédigé : « *La commission des affaires européennes assure, dès leur transmission par le Gouvernement, la publication et la diffusion à destination de l'ensemble des sénateurs, des groupes et des commissions, des projets ou propositions d'acte soumis au Sénat en application de l'article 88-4 de la Constitution. Elle instruit ces textes et assure l'information du Sénat sur les autres documents émanant des institutions de l'Union européenne. Elle peut conclure au dépôt d'une proposition de résolution.* ». C'est sur la base du Texte européen 5072/16, transmis le 11 janvier 2016 que la commission des affaires européennes a déposé la proposition de résolution examinée par votre commission.

Les conditions dans lesquelles ces résolutions européennes sont adoptées sont prévues à l'article 73 quinquies du Règlement du Sénat.

Selon cet article, le rapport de la commission des affaires européennes, comportant en l'occurrence, la proposition de résolution qu'elle a adoptée, est publié et distribué. « *La proposition de résolution est ensuite examinée par la commission saisie au fond qui se prononce sur la base du texte adopté par la commission des affaires européennes (...). Après l'expiration du délai limite qu'elle a fixé pour le dépôt des amendements, la commission saisie au fond examine la proposition de résolution ainsi que les amendements qui lui sont présentés par tout sénateur(...)*<sup>2</sup>. Le rapport de la commission, comportant le cas échéant la proposition de résolution qu'elle a adoptée, est publié et distribué<sup>3</sup>. »

---

<sup>1</sup> Introduit par la loi constitutionnelle du 25 juin 1992 et modifié successivement par les lois constitutionnelles des 25 janvier 1999 et 23 juillet 2008.

<sup>2</sup> Les amendements, lorsqu'ils sont signés par plusieurs sénateurs, sont présentés devant la commission par l'un des signataires qui en sont membres ou, s'il n'y en a pas, par le premier des signataires.

<sup>3</sup> Si, dans un délai d'un mois suivant la transmission du texte adopté par la commission des affaires européennes, la commission saisie au fond n'a pas déposé son rapport, le texte adopté par la commission des affaires européennes est considéré comme adopté par la commission saisie au fond.

L'article 73 *quinquies* du Règlement du Sénat prévoit que « *La proposition de résolution [ainsi] adoptée devient la résolution du Sénat au terme d'un délai de trois jours francs suivant la date de la publication du rapport de la commission (...), sauf si le Président du Sénat, le président d'un groupe, le président d'une commission permanente, le président de la commission des affaires européennes ou le Gouvernement demande, dans ce délai, qu'elle soit examinée par le Sénat.* »

« *Si, dans les sept jours francs qui suivent cette demande, la Conférence des présidents ne propose pas ou le Sénat ne décide pas son inscription à l'ordre du jour, la proposition de résolution de la commission devient la résolution du Sénat.*

« *Si l'inscription à l'ordre du jour est décidée, la commission des affaires européennes peut exercer les compétences attribuées aux commissions saisies pour avis.* »

---

**ANNEXE III -  
STRATÉGIE GLOBALE DE L'UNION EUROPÉENNE -  
AUDITION DE M. MICHEL BARNIER, CONSEILLER  
SPÉCIAL POUR LA POLITIQUE DE DÉFENSE ET DE  
SÉCURITÉ EUROPÉENNE AUPRÈS DU PRÉSIDENT DE LA  
COMMISSION EUROPÉENNE, LE 31 MAI 2016**

La commission auditionne M. Michel Barnier, conseiller spécial pour la politique de défense et de sécurité européenne auprès du Président de la Commission européenne, sur la stratégie globale de l'Union européenne.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** - Merci, cher Michel Barnier, d'avoir répondu présent pour cette audition. Nous souhaiterions évoquer avec vous la « stratégie globale de sécurité européenne », actuellement préparée par la Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité en vue du Conseil européen des 28 et 29 juin prochains.

Toutes les questions touchant à la défense européenne nous intéressent au plus haut point. Nous souhaiterions donc connaître votre appréciation sur cette stratégie globale et livrer quelques commentaires sur la procédure, laquelle, reposant sur des consultations assez restreintes, ne nous paraissent ni très ouvertes, ni très transparentes. Nous y voyons un sujet d'inquiétude.

Nos collègues Jacques Gautier, Daniel Reiner et Xavier Pintat travaillent sur ces sujets depuis longtemps. Est-il opportun d'en discuter au prochain Conseil européen, car deux événements sont susceptibles de changer la donne : le Brexit - difficile d'évoquer une stratégie de défense sans savoir si les Britanniques y prendront part - et le sommet de l'OTAN de Varsovie.

Je vous laisse la parole, sans plus attendre, pour un bref exposé de cette stratégie.

M. Michel Barnier, conseiller spécial pour la politique de défense et de sécurité européenne auprès du président de la Commission européenne.- Je suis heureux de vous retrouver, mesdames, messieurs les sénateurs. Je salue les rapporteurs Jacques Gautier et Daniel Reiner, ainsi que chacun d'entre vous.

Voilà un an, le président Jean-Claude Juncker a pris une décision inédite : il a choisi d'avoir un conseiller spécial sur les questions de défense et de sécurité, et m'a demandé d'exercer cette mission de coordination. Comme nous le verrons, la Commission européenne a des raisons pour s'engager dans cette voie.

Le thème de la défense européenne est en effet l'un des plus appropriés pour favoriser la refondation de l'Union européenne. C'est un sujet sur lequel le rebond est, à la fois, nécessaire et possible.

Dans la longue histoire du projet européen, la politique étrangère et la politique de sécurité et de défense sont récentes - elles remontent seulement à une dizaine d'années - et parmi les plus complexes à conduire. Toute décision en la matière exige l'unanimité, et non une majorité qualifiée, et les divergences de départ sont nombreuses, car nous sommes confrontés à vingt-huit traditions diplomatiques et militaires très diverses.

Dans ce paysage complexe, il est un personnage central : Mme Federica Mogherini, la Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, dont le statut a été reconnu par le traité de Lisbonne.

Elle est la représentante de la diplomatie européenne, pour autant qu'il en existe une ; en tant que vice-présidente de la Commission européenne, elle prend en charge tous les sujets concernant l'action extérieure de l'Union ; elle peut prendre des initiatives, toujours en vertu du traité de Lisbonne, et elle s'appuie sur les outils militaires que sont l'état-major et le Comité militaire de l'Union européenne.

Ce paysage laisse également apparaître des points positifs, mais aussi des déceptions ou des difficultés.

Plusieurs avancées sont tout d'abord à mettre à l'actif de Mme Catherine Ashton, puis de Mme Federica Mogherini, les deux titulaires successifs de cette fonction de Haut Représentant : le résultat des négociations entre la Serbie et le Kosovo, la part prise par l'Europe dans les négociations avec l'Iran, quelques opérations réussies, comme l'opération Atalante, ou d'autres, comme l'opération Sofia, qui ont été rapidement menées. Au total, une trentaine d'opérations sont concernées.

Mais depuis quelques mois, le paradigme évolue.

En préambule de la dernière grande stratégie européenne de sécurité, adoptée en 2003, on peut lire « L'Europe n'a jamais été aussi prospère, aussi sûre, ni aussi libre » et, un peu plus loin dans le texte, « Face aux nouvelles menaces, c'est à l'étranger que se situera souvent la première ligne de défense ».

Ces deux affirmations ne sont plus valables. Le continent n'est pas prospère dans toutes ses dimensions, il n'est pas sûr, ni à l'intérieur ni à l'extérieur, et, s'il est encore libre, cette liberté appelle notre vigilance. Par ailleurs, il y a désormais perméabilité entre les crises qui éclatent autour de nous et ce qui se passe au sein de la société, du fait de la menace terroriste.

L'environnement géopolitique s'est brusquement dégradé. Nos frontières extérieures n'ont pas été correctement gérées. Le logiciel de politique étrangère doit être revu. Enfin, les citoyens attendent plus d'Europe

à ce niveau, ce qui n'est pas le cas dans tous les domaines, et les Américains ont revu leurs priorités stratégiques.

Nous nous heurtons en outre à plusieurs difficultés.

La tentation du repli devient plus forte. Les problématiques industrielles entraînent souvent, en premier, un réflexe national. Les États membres sont réticents à partager leur souveraineté en matière diplomatique et militaire. Plusieurs d'entre eux sont neutres et beaucoup considèrent l'OTAN comme la seule réponse valable.

Les ministres de la défense, enfin, ne sont pas suffisamment entendus et organisés au sein de l'Union européenne, de mon point de vue. Même s'ils se réunissent régulièrement, il n'existe pas officiellement de conseil des ministres de la défense, ni de conseil de sécurité européen.

J'en viens à l'agenda, dont le Conseil européen du 28 juin constitue la première étape.

Ce conseil se tiendra quatre jours après le référendum en Grande-Bretagne. Je suis, pour ma part, favorable au maintien de ce très grand pays dans l'Union européenne et je ne crois pas qu'il puisse y avoir une politique commune de sécurité sans sa contribution.

Le travail conduit par Mme Federica Mogherini et ses équipes est énorme. On peut lui reprocher un manque de transparence, mais je peux dire qu'elle travaille en contact étroit avec les services diplomatiques et l'AED, procède à de nombreuses consultations d'États membres, fait preuve d'écoute et est assez perméable aux contributions extérieures.

Le document qu'elle prépare devrait comporter une trentaine de pages, dont, je l'espère, une partie importante sera consacrée à la politique européenne de sécurité et de défense, avec, dans cette stratégie, des mots clés.

Mon expérience européenne me permet effectivement d'affirmer qu'il est toujours possible de raccrocher des politiques aux déclarations figurant dans les documents officiels adoptés par le Conseil européen, dans les traités ou les directives, mais que, sans ces déclarations, il est impossible d'en porter une quelconque.

Il faudrait donc que cette stratégie définisse les enjeux de la sécurité collective des Européens, dans sa double dimension interne et externe, et que l'on y trouve ces deux mots essentiels : « autonomie stratégique ».

C'est là un premier test. Puis, il faudra décliner cette stratégie globale et, si cette dernière affiche une véritable ambition politique, sa déclinaison opérationnelle et militaire aura également une grande portée.

Mon travail de coordination au sein de la Commission européenne interviendra à ce niveau, afin que celle-ci puisse porter ce plan d'action pour la défense européenne.

La Commission européenne, à travers ses compétences, les budgets qu'elle gère, ses outils et expertises, dispose de nombreux instruments pouvant être mis à contribution, à condition, bien évidemment, que les objectifs aient été fixés auparavant. Si l'objectif d'autonomie stratégique est clairement affiché par les dirigeants européens, nous pourrions définir un certain nombre de priorités, notamment en matière de capacité et de recherche.

Ainsi, ce plan comportera un volet révolutionnaire : l'utilisation du budget européen pour financer des programmes de recherche directement liés à des technologies ou matériels militaires. Cela ne s'est jamais fait !

Nous voudrions, à partir d'une action préparatoire, faire naître l'idée d'une intégration, dans les prochaines perspectives financières - au-delà de 2021 -, d'un budget de 3 ou 4 milliards d'euros dédié aux programmes de recherche menés en commun.

Derrière ces sujets portés collectivement - je pourrai détailler ceux qui seront financés dans le cadre de l'action préparatoire, pour, environ, 70 à 80 millions d'euros -, se trouve la question des programmes et, surtout, celle de l'incroyable duplication. À l'heure où les budgets nationaux se rétractent considérablement, celle-ci est insensée. Aujourd'hui, six pays de l'Union européenne lancent des programmes de frégates !

Cette action en matière de recherche s'avère donc essentielle et peut être structurellement efficace. D'où le travail que nous menons, au sein du collège, avec les commissaires concernés, au premier rang desquels Mme Elzbieta Bienkowska, commissaire chargée du marché intérieur.

Nous essayons de définir les technologies et composantes clés, l'ensemble des éléments susceptibles de nous permettre de préserver nos bases technologiques et industrielles - en d'autres termes, notre culture militaire. La Commission européenne peut mettre un certain nombre d'outils au service d'un tel objectif.

Mais l'essentiel est, d'abord, de définir les objectifs. J'espère que les États membres s'attèleront à cette tâche le 28 juin. Dans la foulée, nous pourrions décliner cette stratégie sur un plan opérationnel et militaire dans ce que j'ai appelé, suivant le modèle français, un « livre blanc européen de la défense ». Le plan d'action auquel travaille la Commission européenne s'inscrira dans ce cadre.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** - Je laisse tout d'abord la parole à nos rapporteurs.

**M. Jacques Gautier, rapporteur de la proposition de résolution sur la « stratégie globale » européenne.** - Je veux saluer votre nomination,

monsieur le conseiller spécial, et la volonté du président Junker de construire une Europe plus forte sur les questions de sécurité et de défense. Nous pensons depuis longtemps que l'Europe ne peut rester un nain dans ce domaine.

Vous avez affirmé la nécessité de mettre à jour notre logiciel de sécurité, et évoqué l'éventuel lancement d'un plan d'action défense de la Commission européenne en six points. On ne peut que se féliciter de l'ensemble de ces déclarations.

Mais il ne faudrait pas s'en tenir à des déclarations... C'est pourquoi je tiens à revenir sur un certain nombre de points douloureux.

En matière de R&D, nous avons placé de grands espoirs dans le *Group of personalities*, le GoP. Mais ce dernier ne s'est réuni qu'à cinq reprises en un an, avec une participation parfois faible, voire inexistante, de certains grands patrons. Les contributions ont donc été limitées et la technocratie s'est retrouvée à devoir avancer des propositions. Ce n'est pas satisfaisant !

L'effort européen en termes de R&D, il faut le rappeler, est principalement supporté par trois pays : la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne. Or nos amis britanniques semblent se tourner, avant tout, vers les États-Unis, nous risquons de voir cet effort amputé dans la durée.

Je me félicite des 500 millions d'euros annuels évoqués pour la R&D. Si nous passons aux actes, ce devra être un plancher, et non un plafond !

Dans le même temps, certains fonctionnaires de Bruxelles expriment des réserves sur le financement de la réforme « *capability building for security and defence* ». Le conseil des ministres et la Commission européenne doivent prendre des responsabilités en la matière. C'est au politique de décider, non à la haute administration bruxelloise !

L'Agence européenne de défense, l'AED, que nous connaissons bien avec Daniel Reiner, n'est qu'un embryon, limité par son budget de 30 millions d'euros. Ses équipes ont de véritables capacités, mais n'ont pas les moyens d'agir. Seront-elles en mesure de gérer un programme d'une telle ampleur ?...

Depuis longtemps, nous nous battons en faveur d'une véritable défense européenne. Mais nous sommes assez seuls dans ce combat. La plupart de nos partenaires européens recherchent la sécurité dans l'OTAN et beaucoup ont, de fait, contourné l'Europe à travers son *Framework nations concept*, le « FNC ».

L'Allemagne, la première, vient de regrouper autour d'elle quinze pays, ce qui lui permet d'assurer le volet oriental de l'OTAN. Il n'y a plus de place pour l'Europe et pour la France qui semblent avoir laissé passer le train du FNC.

Nous émettons beaucoup de réserves sur la BITDE. Comment faire bouger les lignes au niveau européen ? C'est la mission qui vous est confiée et nous espérons que vous parviendrez à l'accomplir.

**M. Daniel Reiner, rapporteur de la proposition de résolution sur la « stratégie globale » européenne.** - J'ajouterai quelques préoccupations à celles qui viennent d'être exprimées, et que je partage.

Au préalable, je voudrais vous remercier, monsieur le conseiller spécial, de traiter cette question, qui mérite un travail approfondi. Nous serons en permanence à vos côtés dans cette tâche, car nous appelons de nos vœux une action européenne beaucoup plus vigoureuse.

La situation est très contrastée. Jusqu'en 2000, l'Union européenne a bien travaillé, notamment en améliorant la BITDE et en lançant des opérations de coopération complexes. Assez étrangement, depuis maintenant quinze ans, il ne se passe plus grand-chose.

Pour autant, les événements malheureux que la France a connus ont conduit à l'application du seul article 42(7) du traité de Lisbonne et si nous avons quelques doutes quant à la volonté et la capacité de nos voisins à répondre à une telle demande, nous n'en avons plus aujourd'hui : sur les trois théâtres - celui du Levant, celui de l'opération Barkhane et celui de la Centrafrique -, les pays européens se sont engagés plus avant.

Il reste donc une lueur d'espoir. Au moment où la question de la sécurité se pose avec acuité sur le continent, le travail sur une stratégie globale de défense et de sécurité ne pourrait-il pas contribuer à réconcilier les citoyens européens avec l'Europe ?

Par ailleurs, ne faudrait-il pas s'engager plus avant dans une redéfinition des tâches de Petersberg ? Cet exercice permettrait de fixer la part d'autonomie stratégique dont l'Europe a besoin. L'OTAN, on le sait, a empêché la construction d'une politique européenne de sécurité et de défense, mais on ne peut revenir sur son existence. Il faut donc s'entendre sur cette part d'autonomie stratégique.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** - Je laisse maintenant la parole à nos collègues.

**M. Jean-Paul Emorine.** - Nous pouvons tous rêver à une défense européenne, j'y souscris moi-même.

Votre document fait apparaître de très fortes disparités : aux États-Unis, le budget atteint 460 milliards d'euros pour 1,453 million d'hommes, contre 210 milliards d'euros pour 1,5 million d'hommes en Europe. Nous pourrions aussi nous comparer avec la Russie - 64 milliards d'euros pour 771 000 hommes - ou la Chine - 160 milliards d'euros pour 2,3 millions d'hommes. Quels jugements portez-vous sur ces écarts ?



**M. Yves Pozzo di Borgo.** - Avec Gisèle Jourda, nous avons fait voter en commission des affaires européennes, à la majorité absolue, sauf abstention des communistes, une proposition de résolution européenne sur les perspectives de la politique de sécurité et de défense commune, maintenant soumise à la commission des affaires étrangères. Deux rapporteurs ont été nommés et un travail est en cours.

Nous nous sommes rendus à Bruxelles pour examiner plus attentivement ces questions et j'ai ressenti une sorte de blocage, assez brutal, des services juridiques de la Commission, notamment s'agissant des engagements financiers sur la recherche. Qu'en est-il exactement ?

**Mme Hélène Conway-Mouret.** - Ma question s'inscrit dans la suite des propos de Daniel Reiner : le rêve d'une défense européenne n'est-il pas d'abord français ? Nos partenaires donnent-ils des signes tendant à montrer qu'ils veulent aussi le faire vivre ? Cette stratégie de défense, qui s'impose comme une nécessité face aux menaces et au désengagement des États-Unis sur notre continent, ne devient-elle pas irréalisable compte tenu de la diminution des budgets de défense des États membres et de l'existence d'une concurrence intra-européenne ?

**M. Robert del Picchia.** - Daesh est-il pris en considération par nos partenaires européens dans le cadre de cette stratégie ?

Les vingt-huit États membres participeront-ils à l'élaboration du livre blanc européen ? Si tel était le cas, n'irions-nous pas au-devant d'un débat difficile ? Le livre blanc devra-t-il être adopté par tous ? Comment sera-t-il suivi ?

**Mme Gisèle Jourda.** - L'importance de l'autonomie stratégique a été évoquée. Pour avoir travaillé sur le rapport concernant la politique de sécurité et de défense commune, je pense qu'il faut tout de même s'interroger sur l'intérêt suscité par une telle politique. Les États membres ont tendance à considérer que la défense concerne l'extérieur des frontières de l'Union européenne. Comment déclinez-vous cette notion d'autonomie stratégique ?

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** - Face au renforcement des efforts de défense de la plupart des États baltes et des États limitrophes de la Russie, quelle est votre position sur la question des sanctions ? Sans rouvrir le débat que nous avons eu sur le sujet, il est important pour nous d'entendre le spécialiste que vous êtes.

**M. Michel Barnier.** - Fort de cet engagement patriotique et européen qui est le mien depuis très longtemps, je peux dire que la volonté politique ne s'inscrit pas dans les traités. Ceux-ci définissent des instruments et des outils, mais le fait de mettre ces instruments et outils sur la table ne dit absolument rien de la volonté de les utiliser.

Je vous demande de faire confiance à Mme Federica Mogherini et de la soutenir, car, je le sais, elle fera tout ce qui est en son pouvoir pour présenter une stratégie ambitieuse.

Dans quel contexte le fera-t-elle ? Cela dépendra du référendum britannique. Mais j'espère - car, comme l'a évoqué M. Daniel Reiner, l'attente des citoyens est plus forte que jamais - que les dirigeants européens seront capables de soutenir sa stratégie et de lui donner un mandat pour le décliner. Pour l'instant, nous n'en sommes pas là.

Je ne partage pas la critique formulée sur le Groupe des hautes personnalités, auquel certains Français, comme M. Antoine Bouvier - président de MBDA, une entreprise exemplaire -, ont participé.

Les sherpas ont commis un très important travail. J'ai personnellement assisté à la réunion de conclusion. La plupart des PDG étaient présents, ainsi que Mmes Mogherini et Bienkowska, et ils se sont engagés. Un certain nombre de sujets ont été identifiés, sur lesquels il faut agir en commun, faute de quoi nous deviendrons, au mieux, des sous-traitants, au pire, des consommateurs des industries chinoises, japonaises et américaines.

Notre autonomie stratégique se joue sur ces sujets.

Nous nous battons pour ouvrir la ligne budgétaire de 3 à 4 milliards d'euros que je citais précédemment, mais les Américains, eux, mettent en place un plan auquel ils consacrent 10 à 15 milliards d'euros, avec un objectif : la suprématie américaine. Nous ne pouvons pas avoir une telle ambition ; ayons au moins celle de l'autonomie stratégique !

Ce groupe a donc travaillé intelligemment et efficacement sur toute une série de problématiques.

M. Pozzo di Borgo a posé une bonne question. La réticence qu'il a constatée tient à la lecture des traités, et l'on ne peut en tenir rigueur aux services juridiques de la Commission européenne. Certaines dispositions du traité de Lisbonne peuvent être lues de manière extensive ou restrictive, d'où cette interrogation : peut-on, ou non, financer avec le budget européen des sujets directement liés à la défense ?

Cela vaut pour la recherche, mais aussi pour la *capacity building*, c'est-à-dire la capacité à financer, sur le budget européen, l'entraînement et l'équipement de forces de sécurité de certains pays.

Selon moi, c'est là une dimension du développement, car on ne peut investir des milliards d'euros dans l'éducation, la santé, l'agriculture pour que tous ces efforts soient balayés par la prise en main du pays dans lequel on est intervenu par Daesh ou Boko Haram. La Commission entend donc s'emparer du sujet.

Je recommande, sur le sujet évoqué par M. Pozzo di Borgo, de rechercher des compromis dynamiques.

L'AED aura-t-elle la capacité de gérer un programme de plusieurs milliards d'euros ? Si ce programme est décidé par les chefs de gouvernement et approuvé par le Parlement, en raison du contexte sécuritaire, de l'attente des citoyens et des restrictions budgétaires imposant de rechercher des mutualisations, nous trouverons les moyens pour qu'elle assume cette charge.

S'agissant de l'OTAN, je suggère que l'on ne vienne pas nourrir, en France, un débat aujourd'hui dépassé. Les représentants du Pentagone ou du commandement militaire de l'OTAN sont les premiers à demander aux Européens de s'organiser. « Une défense européenne forte, c'est une OTAN plus forte ! », tels sont les propos que, voilà peu, M. Stoltenberg tenait, en ma présence, à M. Junker. C'est en ce sens qu'il faut analyser la démarche menée par les Allemands depuis quelques mois et ma conviction, c'est que la France devrait participer à ce mouvement.

Je remercie Daniel Reiner de ses encouragements. J'ai pris au cours de ma carrière de nombreuses leçons de pragmatisme. Même si le traité de Lisbonne n'est pas ancien et si nous devons conserver une part d'utopie, je reconnais la difficulté de la situation. Mais, indépendamment du résultat du référendum britannique, c'est le moment d'agir. Si nous ne donnons pas l'élan maintenant, quand le ferons-nous ? Toutes les conditions sont en passe d'être réunies : contraction des budgets nationaux, contexte géopolitique avec une linéarité interne et externe, nouvelles priorités américaines, etc. Les dirigeants européens seront-ils à la hauteur des défis ?

Dans ce cadre, il faudra bien évidemment revisiter les tâches de Petersberg. Pour autant, je ne pense pas que l'OTAN soit aujourd'hui un frein à la construction d'une politique européenne.

Jean-Paul Emorine a évoqué le budget. Nous consacrons 51 % de nos dépenses militaires au personnel, les Américains 33 %. Cela explique aussi les proportions inverses en matière de recherche. Nous souffrons de duplications trop nombreuses, non seulement en matériel, mais aussi dans l'usage des hommes. J'observe, par exemple, que l'Allemagne et les Pays-Bas viennent de créer un bataillon commun.

Mme Conway-Mouret m'a interrogé sur un éventuel signal de la part de nos partenaires. Il existe bien une attente chez certains des États membres : l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, la Pologne. Les budgets militaires ont cessé de décroître depuis deux ans et le ministre fédéral allemand Wolfgang Schäuble, fait rarissime pour un ministre des finances, a même annoncé un accroissement des dépenses pour la défense.

En outre, les industriels sont en avance sur les politiques, si j'en crois les mouvements actuels de consolidation dans tous les domaines. Voilà

pourquoi ils ont pris une part si active dans les travaux du Groupe de hautes personnalités.

S'agissant de Daesh, nous ne combattons pas le terrorisme uniquement à coup de bombardements. Nous avons besoin de coopération au niveau des services de renseignement, d'une capacité d'intervention militaire, d'une gestion efficace et rigoureuse de nos frontières. Enfin, il faut créer un autre narratif, ce que permet le développement, tant dans certains pays d'Afrique ou du Proche-Orient que chez nous.

Le livre blanc sera élaboré à vingt-huit - j'espère effectivement que les Britanniques ne sortiront pas de l'Europe et que nous continuerons d'avancer avec eux. En l'absence de grain à moudre, certains pays devront prendre, seuls, des initiatives en matière de défense.

Madame Jourda, faites confiance à Federica Mogherini. Nous ne sommes plus, comme en 2003, dans une défense qui ne concernerait que l'extérieur de l'Union européenne. Cela justifie la clause de solidarité figurant dans le traité de Lisbonne. Celle-ci a été directement reprise du groupe de travail sur la défense européenne que je présidais, en 2001 et 2002, dans le cadre de la convention animée par Valéry Giscard d'Estaing. C'est le moment de revisiter ces clauses et ces outils.

Le sujet des sanctions à l'égard de la Russie n'entre pas dans le cadre de mes missions. Nous avons besoin d'engager un nouveau dialogue avec la Russie, y compris sur la lutte contre l'État islamique. Pour autant, la Russie ne peut pas rester durablement isolée. Les sanctions doivent donc être maintenues tant que les accords de Minsk ne sont pas appliqués. Sur ce sujet également, faites confiance à Mme Mogherini pour trouver un équilibre entre dialogue et fermeté.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** -Pouvez-vous dire un mot de l'initiative de Thierry Breton ?

**M. Michel Barnier.** - C'est en prenant la tête du débat d'idées que l'on crée de l'influence à Bruxelles. L'influence française naîtra de l'attention portée aux autres, de la ponctualité des ministres, de leur capacité d'écoute et des idées qu'ils seront capables d'avancer. Il faudrait aussi éviter de voir les ministres changer tous les ans : quand j'étais commissaire, j'ai connu cinq ministres français des affaires européennes en cinq ans, un par an !

Thierry Breton a le mérite d'avoir élaboré un plan ambitieux d'emprunt, permettant d'en réduire les coûts. Mais celui-ci suppose que nous ayons confiance les uns envers les autres, et cette condition n'est pas encore remplie.

Il est donc nécessaire de replacer les choses dans l'ordre : avec une stratégie politique globale ambitieuse et soutenue, tout est envisageable dans le plan d'action, mais il faut avoir de nouveaux instruments pour financer les dépenses de recherche. Au-delà des enveloppes budgétaires, on peut penser

à d'autres incitations, comme la fiscalité, la TVA, l'intervention de la BEI ou la création d'un fonds spécial.

L'idée de M. Breton est donc juste, mais elle n'est pas mûre aujourd'hui.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** - Je vous remercie de cette belle prestation, très utile à notre réflexion.

*La réunion est levée à 12 heures 05.*