

N° 713

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2012-2013

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 3 juillet 2013

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) par le groupe de travail : « **Quelle Europe, pour quelle défense ?** »,*

Par MM. Daniel REINER, Jacques GAUTIER, André VALLINI et Xavier PINTAT, *Co-présidents*, MM. Jean-Michel BAYLET, Luc CARVOUNAS, Robert del PICCHIA, Mme Michelle DEMESSINE, MM. Yves POZZO di BORGIO et Richard TUHEIAVA,

Sénateurs

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Louis Carrère, *président* ; MM. Christian Cambon, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Mme Josette Durrieu, MM. Jacques Gautier, Robert Hue, Jean-Claude Peyronnet, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Daniel Reiner, *vice-présidents* ; Mmes Leila Aïchi, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Gilbert Roger, André Trillard, *secrétaires* ; M. Pierre André, Mme Kalliopi Ango Ela, MM. Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Pierre Bernard-Reymond, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Luc Carvounas, Pierre Charon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Jean-Pierre Demerliat, Mme Michelle Demessine, MM. André Dulait, Hubert Falco, Jean-Paul Fournier, Pierre Frogier, Jacques Gillot, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Gournac, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Gérard Larcher, Robert Laufoaulu, Jeanny Lorgeoux, Rachel Mazuir, Christian Namy, Alain Néri, Jean-Marc Pastor, Philippe Paul, Bernard Piras, Christian Poncelet, Roland Povinelli, Jean-Pierre Raffarin, Jean-Claude Requier, Richard Tuheiava, André Vallini.



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS .....	5
INTRODUCTION .....	7
<b>I. « L'EUROPE DE LA DÉFENSE » : UNE IMPASSE CONCEPTUELLE, UNE SITUATION DÉSORMAIS CONTRE-PRODUCTIVE .....</b>	<b>9</b>
A. UNE EXPRESSION AMBIGÛE MAIS SÉDUISANTE .....	9
B. UNE IMPASSE CONCEPTUELLE.....	15
C. UNE SITUATION DÉSORMAIS CONTRE-PRODUCTIVE .....	19
<b>II. LA DÉFENSE COMMUNE EUROPÉENNE : UNE IMPÉRIEUSE NÉCESSITÉ, AUJOURD'HUI HORS DE PORTÉE .....</b>	<b>27</b>
A. LA DONNE A CHANGÉ.....	27
B. L'ÉMERGENCE D'INTÉRÊTS PROPRES ET LE RISQUE DE DÉCLASSEMENT STRATÉGIQUE EUROPÉEN.....	30
C. L'ÉVIDENTE NÉCESSITÉ D'UNE DÉFENSE EUROPÉENNE.....	32
<b>III. COMMENT PASSER DE L'EUROPE DE LA DÉFENSE À LA DÉFENSE EUROPÉENNE ?.....</b>	<b>35</b>
A. À COURT TERME : POURSUIVRE LE PRAGMATISME, UNE DÉMARCHE NECESSAIRE MAIS PAS SUFFISANTE.....	35
B. À LONG TERME : REDONNER SOUFFLE ET VIE AU PROJET POLITIQUE EUROPÉEN .....	45
C. À MOYEN TERME : CRÉER UN EUROGROUPE DE DÉFENSE QUI RÉÉQUILIBRERA LA RELATION TRANSATLANTIQUE.....	47
CONCLUSION .....	53
EXAMEN EN COMMISSION.....	55
LISTE DES PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES .....	63



---

## AVANT-PROPOS

L'Europe de la défense n'est pas un sujet nouveau. Ce thème a fait l'objet d'un grand nombre d'études. Selon le professeur Jolyon Howorth, éminent spécialiste de la question, plus de deux cent cinquante monographies y sont consacrées et près de deux mille articles ont été publiés dans des revues scientifiques. Il ne se passe pratiquement pas une semaine sans que de nouvelles réflexions soient mises sur la table et nous conduisent à remettre en cause nos certitudes les mieux établies.

En novembre 2012, Hubert Védrine a remis au Président de la République un rapport remarqué 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* ». Ce rapport a largement inspiré les travaux de la Commission chargée d'élaborer le nouveau Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, lequel consacre un chapitre entier à « *l'engagement de la France dans l'Alliance atlantique et dans l'Union européenne* ».

A l'Assemblée nationale, deux récents rapports de nos excellents collègues députés Yves Fromion et Joaquim Pueyo au nom de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale<sup>1</sup> ont dressé un état des lieux exhaustif et ont fait des recommandations constructives au travers d'une résolution européenne.

Autant dire que la tâche assignée à vos rapporteurs était ardue : éclairer sans répéter, renouveler la réflexion sans s'égarer afin de faire des propositions audacieuses en vue du Conseil européen des chefs d'Etat et de gouvernement qui aura lieu en décembre 2013 sur la relance de la politique de sécurité et de défense commune de l'Union européenne.

Puisse ce bref rapport atteindre ces objectifs.

*Daniel Reiner, Jacques Gautier, André Vallini, Xavier Pintat,*  
*co-présidents du groupe de travail*

*Jean-Michel Baylet, Luc Carvounas, Robert Del Picchia,*  
*Michelle Demessine, Yves Pozzo Di Borgo, Richard Tuheiava,*  
*membres du groupe de travail*

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 536 du 12 décembre 2012 sur « *L'Europe de la défense à la veille du Livre blanc* » et rapport d'information n° 911 du 9 avril 2011 sur « *la relance de l'Europe de la défense* » présentés au nom de la Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale.



*« Mal nommer les choses,  
c'est ajouter au malheur du monde »*

Albert Camus

*« (...) l'Europe forme un tout stratégique (...)  
ou bien c'est l'Europe qui défendra "elle-  
même" son territoire, ou bien il n'y aura pas  
pour l'Europe de défense qui tienne. Il y a  
l'OTAN. Qu'est-ce que l'OTAN ? C'est la  
somme des Américains, de l'Europe et de  
quelques accessoires. Mais ce n'est pas la  
défense de l'Europe par l'Europe, c'est la  
défense de l'Europe par les Américains. Il faut  
une autre OTAN. Il faut d'abord une Europe  
qui ait sa défense. Il faut que cette Europe soit  
alliée à l'Amérique.»*

Charles de Gaulle

*Lettres, notes et carnets - 17 juillet 1961*

1. L'Europe de la défense est enfin à l'ordre du jour. A l'initiative du Président du Conseil européen, Herman Van Rompuy, les chefs d'Etat et de gouvernement des vingt-huit pays membres de l'Union européenne doivent se réunir au mois de décembre 2013 pour un Conseil européen qui devrait être consacré à la relance de la politique de sécurité et de défense commune de l'Union européenne.
2. Lors du Conseil européen des 13 et 14 décembre 2012, une *feuille de route* a été adoptée comportant trois domaines d'action prioritaires (ou « corbeilles ») relatifs aux opérations, aux capacités et à l'industrie européenne de défense.
3. Le Conseil européen a chargé la Haute Représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, au travers du service européen pour l'action extérieure et de l'Agence européenne de défense, ainsi que la Commission européenne, de faire des propositions en consultation étroite avec les Etats membres.

4. Pour nous Français, « *l'Europe de la défense* » est une idée familière puisque nous en partageons la paternité avec nos amis Allemands. L'expression semble avoir été employée pour la première fois lors de la réunion du Conseil franco-allemand de Toulouse le 29 mai 1999. Son apparition est simultanée de celle de « *défense européenne* » utilisée à Saint Malo en 1998.
5. C'est l'idée que les Européens doivent pouvoir jouer collectivement un rôle en matière de défense d'une manière complémentaire, mais autonome par rapport à l'OTAN.
6. Malheureusement, l'Europe de la défense est actuellement en panne, et si les optimistes en souhaitent une « *relance urgente* », les pessimistes nous invitent déjà à en porter le deuil.
7. Avant toute thérapie, le diagnostic est crucial. Il nous faut donc bien comprendre les ressorts politiques, industriels et militaires à l'œuvre, en mesurer la force, la direction et l'intensité. Et pour comprendre les choses il faut d'abord les nommer correctement.



---

## I. « L'EUROPE DE LA DÉFENSE » : UNE IMPASSE CONCEPTUELLE, UNE SITUATION DÉSORMAIS CONTRE-PRODUCTIVE

### A. UNE EXPRESSION AMBIGÜE MAIS SÉDUISANTE

#### 1. L'ambigüité originelle : l'Europe de la défense n'est pas la défense de l'Europe et encore moins la défense européenne

8. « *Europe de la défense* », « *défense européenne* », « *défense de l'Europe* » et « *politique de sécurité et de défense commune* », ces expressions sont souvent employées de manière équivalente alors qu'elles recouvrent des concepts différents.

9. Pour nous Français, l'expression « *Europe de la défense* » est la plus répandue dans les discours et c'est celle qui vient le plus naturellement à l'esprit. Dans une interview donnée au journal *Le Monde* le 14 juillet 1999, Alain Richard, alors ministre de la défense, déclarait :

« Dans la construction de *l'Europe de la défense*, nous avons désormais dépassé le stade des symboles. Je souhaite agir en **bâtitseur pragmatique**. Nous sommes maintenant au travail pour doter l'Union européenne des moyens et des capacités nécessaires pour mener la gestion de crises. Et cet objectif n'est plus seulement français, il a été approuvé dans la clarté par le Conseil européen de Cologne le 4 juin. Cette **capacité autonome** doit permettre aux Européens d'agir en dehors du cadre de l'OTAN si l'Alliance atlantique ne souhaite pas se joindre à une opération. Pour cela, l'Union européenne doit disposer de capacités d'analyse, de renseignement, de planification, de conduite de forces et, bien entendu, des forces militaires nécessaires apportées par ses membres et entraînées à agir ensemble.

« L'Europe de la défense englobera des conceptions nationales de défense différentes. Leur rapprochement demandera encore beaucoup de temps. De ce fait, la notion de "géométrie variable" ou "d'abstention constructive" ne me choque pas ».

10. Cette expression est aujourd'hui employée de manière indifférenciée pour désigner des formes de coopération très variées entre Etats européens en matière de défense, qu'il s'agisse de coopérations opérationnelles, capacitaires ou industrielles menées dans des cadres divers au sein de l'Union européenne, mais aussi sur un plan multilatéral, voire dans certains cas bilatéral. C'est une expression fourre-tout, un ensemble informe, intraduisible pour nos partenaires européens. Elle a été et demeure une source d'ambigüité qui nuit à la clarté de la position française.

11. A l'inverse, la **politique de sécurité et de défense commune** recouvre une réalité plus tangible. Le traité de Maastricht de 1992 avait institué une « *politique étrangère et de sécurité commune* » (PESC). Dans la foulée du sommet franco-britannique de Saint-Malo de 1998 et du Conseil européen de Cologne de juin 1999, le traité de Nice de 2001 est allé plus loin en consacrant la « *politique européenne de sécurité et de défense* » (PESD), rebaptisée « *politique de sécurité et de défense commune* » (PSDC) par le traité de Lisbonne de 2007.
12. Les objectifs de la PSDC tels que définis à l'article 42 du traité sur l'Union européenne (TUE) sont de permettre à l'Union européenne d'avoir recours à des moyens civils et militaires en dehors du territoire européen afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la Charte des Nations unies. La PSDC a donc pour principale vocation la gestion des crises hors du territoire européen.
13. Soulignons toutefois que l'objectif, affirmé par la déclaration de Saint Malo et repris lors du sommet d'Helsinki en 1999, est de permettre à l'Europe de mener une « *action autonome* » en matière militaire. Par ailleurs, le traité de Lisbonne introduit une clause de solidarité, une clause de défense mutuelle et ouvre la voie à la définition progressive d'une politique de défense commune, devant conduire à une défense commune, dès lors que le Conseil européen l'aura décidé à l'unanimité.
14. La « *défense de l'Europe* » est la défense du territoire de l'Europe. Elle est aujourd'hui assurée par l'Alliance atlantique, mais aussi, qu'on le veuille ou non, par les forces de dissuasion nucléaire du Royaume-Uni et de la France. Cette identité entre la défense de l'Europe et l'OTAN a été rappelée par Hubert Védrine dans son rapport de 2012 et dont le constat mérite d'être cité :

*« 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. (...) »*

*« Pour ne pas alimenter des espérances chimériques et donc des déceptions ou des craintes hors de propos chez nos Alliés, il faut réserver ce terme à des initiatives ou à des actions extérieures de l'Union en matière militaire ou civilo-militaire, ou à des coopérations en matière d'industrie de défense. Ensuite, le bilan des efforts déployés depuis vingt-cinq ans, notamment par la France est finalement très décevant. Les initiatives franco-allemandes de*

*l'époque Mitterrand-Kohl (brigade franco-allemande, puis corps européen) sont demeurées symboliques. (...). Au total, mis à part quelques actions ou coopérations le bilan est maigre. Aucun pays d'Europe n'a rejoint l'ambition et la conception françaises d'une Europe de la défense, même redéfinies avec de plus en plus de réalisme et de pragmatisme. »*

15. Signe de l'embarras politique et de la confusion sémiologique, le président du Conseil européen, Herman Van Rompuy, a préféré parler de « *défense en Europe* » à propos du Conseil européen de décembre 2013.
16. Enfin, la « *défense européenne* », peut être définie comme la défense de l'Europe, par les Européens, pour les Européens. Cela implique que les Européens soient capables de prendre une part active et non pas subalterne à la défense de l'intégralité de leur territoire, mais aussi qu'ils soient capables de se projeter au-delà de leurs frontières pour défendre les intérêts propres de l'Union, en supposant que de tels intérêts communs existent. La défense européenne ne se résume pas à la seule défense de l'Europe, mais la recouvre néanmoins.

## **2. Une idée séduisante : inter-gouvernementalité, optionnalité, progressivité et complémentarité avec l'OTAN**

17. Les développements de la PSDC ont été décrits de façon exhaustive par nos collègues députés Yves Fromion et Joaquim Pueyo. Il serait superfétatoire d'y revenir. En revanche, il paraît intéressant de comprendre les raisons expliquant le succès de l'idée.
18. L'idée fondatrice de la PSDC réside dans son **caractère inter-gouvernemental** qui permet de respecter pleinement le principe de la souveraineté des Etats. Il n'a jamais été question pour les promoteurs de la PSDC de s'engager dans des processus qui contraindraient les Etats à prendre des décisions qu'ils n'auraient préalablement acceptées que ce soit dans les domaines industriel, capacitaire et *a fortiori* opérationnel.
19. Corollaire de l'inter-gouvernementalité, l'Europe de la défense/PSDC peut se construire sur une **base optionnelle**, c'est-à-dire « *à géométrie variable* » ou encore « *à la carte* », chaque Etat prenant part aux projets selon ses besoins et selon ses moyens. Les Etats européens n'ayant pas les mêmes préoccupations, le « *réalisme* » doit prévaloir. Ainsi, parmi les vingt-huit Etats membres de l'Union européenne, le Danemark ne participe pas à la PSDC. La participation aux opérations de l'Union européenne se fait sur une

base volontaire. De même que la participation aux programmes capacitaires pilotés par l'Agence européenne de défense.

20. Ce caractère inter-gouvernemental se retrouve également dans les nombreuses formes de coopération *ad hoc* menées entre des États européens, mais hors du cadre de l'Union européenne, sur une base multilatérale ou bilatérale, à l'image de la brigade franco-allemande, de l'Eurocorps, des accords franco-britanniques de 2010 en matière de défense, ou encore de la concertation menée entre la France, l'Allemagne et la Pologne dans le cadre du *triangle de Weimar*, élargi à l'Espagne et à l'Italie, sous le nom de *Weimar Plus*.
21. Il n'a jamais été prévu de « grand soir » de l'Europe de la défense. Celle-ci doit se construire pas après pas, par des avancées « *concrètes* », des réalisations « *pragmatiques* » voire « *modestes* ». « *On avance* » dans tous les domaines et sur tous les fronts. Il faut mettre à profit les effets de cliquet. Si la construction européenne marque des pauses, jamais elle ne doit reculer. C'est, au fond, l'idée des pères fondateurs et en particulier de Robert Schuman dans sa célèbre déclaration du 9 mai 1950 inspirée par Jean Monnet : « *L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes, créant d'abord une solidarité de fait.* »
22. Le ministre de la défense Jean-Yves Le Drian s'inscrit pleinement dans ce courant de pensée lorsqu'il affirme le 5 décembre 2012 devant l'Assemblée nationale : « *voilà en quelques mots les fondements de notre démarche. Je ne la conçois pour ma part que concrète, pragmatique. Jusqu'à présent, les différentes tentatives de relance de l'Europe de la défense ont été d'ordre déclaratif ou institutionnel. (...). Il importe désormais de construire l'Europe de la défense par l'action.* »
23. Ses prédécesseurs ne disaient pas autre chose. En particulier, Hervé Morin, alors ministre de la défense qui déclara le 10 novembre 2008 : « *La relance de l'Europe de la défense était une des priorités de la présidence. Cette mission est remplie (...) Saint Malo, c'était une déclaration politique qu'il fallait mettre en œuvre. Aujourd'hui, nous avons travaillé sur de vraies avancées concrètes et pragmatiques. Les Britanniques nous ont longtemps reproché de faire des cathédrales sans contenu. Durant notre présidence, nous avons essayé de leur montrer la nécessité de l'Europe de la défense par des avancées précises, des projets concrets. Des briques posées peu à peu qui forment un ensemble.* »

24. A titre anecdotique, relevons que les rédacteurs du chapitre du Livre blanc de 2013 consacré à l'Europe de la défense ont eu recours, à quatre reprises en quatre pages, au mot « *pragmatique* ».
25. Enfin, l'Europe de la défense s'inscrit dans une logique de **complémentarité vis-à-vis de l'OTAN** : pour être acceptable, il est important qu'elle ne duplique pas l'Alliance atlantique.
26. Les rédacteurs du Traité de Lisbonne ont dû inscrire cette complémentarité en toutes lettres puisqu'à peine posé le principe d'une PSDC il est mentionné que celle-ci « *n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains Etats membres qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'OTAN* ». De même, l'inscription d'une clause de défense mutuelle entre Etats européens, est immédiatement suivie par l'affirmation selon laquelle l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord demeure « *pour les Etats qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre* ».

**Clause de défense mutuelle : art. 46. 7. du Traité de l'Union Européenne**

« *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, conformément à l'article 51 de la charte des Nations unies. Cela n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres.*

« *Les engagements et la coopération dans ce domaine demeurent conformes aux engagements souscrits au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, qui reste, pour les États qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre.* »

27. Pour certains, mais pas pour la France, les opérations militaires importantes doivent être confiées à l'OTAN, alors que l'Union européenne doit se cantonner à la gestion civile des crises.

**3. Des résultats concrets indéniables**

28. Depuis son lancement en 1998, l'Europe de la défense/PSDC a progressé sur tous les fronts.
29. Sur le plan **institutionnel**, l'Union européenne s'est progressivement dotée de nombreuses structures, en particulier : un Haut Représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité, un Service européen pour l'Action extérieure

(SEAE), le Comité politique et de sécurité (COPS), le Comité militaire de l'Union européenne (CMUE), l'État-major de l'Union européenne (EMUE), sans oublier naturellement l'Agence européenne de défense (AED).

30. Sur le front **opérationnel**, vingt-huit opérations civiles et militaires, dont vingt missions civiles et huit opérations militaires, ont été lancées sur trois continents et ont abouti au déploiement, au total, de plus de vingt mille personnels. Concernant les opérations militaires, la plus réussie est incontestablement l'opération *Atalanta* de lutte contre la piraterie maritime au large des côtes somaliennes. S'agissant des opérations de gestion civile des crises, la plus importante est aujourd'hui l'opération EULEX au Kosovo qui mobilise 2 250 personnels.
31. Des groupements tactiques ont été créés, qui pourraient constituer un embryon de défense européenne et une capacité de projection autonome. Les objectifs finaux du sommet d'Helsinki en 1999 fixaient cette capacité à soixante-six mille hommes, projetables en soixante jours, pendant un an.
32. Sur le volet **réglementaire**, les directives du « paquet défense » et la communication associée de la Commission se sont efforcées, en 2009, de créer des conditions de concurrence favorables à l'émergence d'une base industrielle et technologique de défense européenne (BITD-E).
33. Concernant les aspects **capacitaires** et **industriels**, soulignons les succès de la création en 2001 d'EADS dans le domaine aéronautique et de MBDA dans le domaine des missiles. Ces entreprises ont été construites autour de programmes structurants : l'avion de transport militaire A400M et les missiles Air-Air très longue portée *Meteor* et Sol-Air (FSAF). Ces programmes qui sont de réels succès, en dépit de toutes les difficultés rencontrées, ont pu être gérés de façon efficace grâce à l'Organisation Conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR) créée en 1998.
34. L'AED joue un rôle important dans la coordination en amont des projets, en œuvrant à la convergence des besoins opérationnels.
35. Mentionnons également l'initiative de partage et de mutualisation (*pooling and sharing*) lancée à Gand en septembre 2010 et pilotée par l'AED. A son initiative, un *code de conduite* sur le « *pooling and sharing* » a été adopté fin 2012, afin de préserver le plus possible les

programmes menés en coopération européenne des restrictions budgétaires. Parmi les nombreux projets, relevons les travaux destinés à combler la lacune capacitaire du ravitaillement en vol.

36. Enfin, l'*European Air Transport Command* ou EATC est un état-major créé en 2003 qui permet de gérer en commun les flottes de transport aérien militaire de l'Allemagne, de la France, des Pays-Bas, du Luxembourg et de la Belgique. Il est opérationnel depuis 2010 et sa montée en puissance, depuis lors, a été impressionnante. Sans lui, les opérations de Libye, et du Mali, auraient été beaucoup plus difficiles à conduire. C'est un exemple remarquable de « *partage et mutualisation* » entre Etats européens.

## **B. UNE IMPASSE CONCEPTUELLE**

### **1. Une panne d'initiatives en matière industrielle**

37. La constitution d'une **base industrielle et technologique de défense européenne** était l'objectif principal du « paquet défense » de 2009. Celui-ci visait à accroître la mise en concurrence, par l'ouverture des marchés publics de défense, et donc à favoriser une restructuration des industries de défense par une action sur la demande.
38. Certes, la dernière loi de transposition vient à peine d'être adoptée, mais force est de constater que, pour l'instant, la situation n'a guère progressé. Alors qu'ils dépensent collectivement encore beaucoup pour leur défense, les pays européens dépensent mal. Les redondances sont légion, aussi bien en matière de programmes industriels que de capacités industrielles. Il y a dix-sept programmes de véhicules blindés en Europe – sept programmes de frégates. Du point de vue des constructeurs, il y a encore dix-sept chantiers navals militaires, contre deux seulement aux Etats-Unis. Les marchés de défense restent fragmentés, générant des surcoûts et des gaspillages de temps et d'énergie. Les maigres crédits de R & D sont consacrés à faire des recherches similaires.
39. Enfin et peut être surtout, du côté de l'offre, aucune entreprise de défense européenne n'est véritablement intégrée. Nos industries souffrent donc d'un sous-dimensionnement structurel qui affecte leur compétitivité par rapport à leurs concurrentes sur le marché international. De ce point de vue, le renoncement au projet de fusion BAE-EADS est éminemment regrettable. Si l'on mesure l'intégration industrielle sur une échelle de un à quatre, une seule entreprise (EADS) atteint le niveau 2, et une seule le niveau 3 (MBDA).

## **De la coopération industrielle à la dépendance mutuelle Les quatre niveaux d'intégration industrielle**

Les notions de « consolidation » ou de « restructuration » de la BITD-E méritent d'être précisées, tant il y a de différence entre de simples coopérations industrielles autour de programmes communs et la dépendance mutuelle qui permet de réaliser de substantielles économies en partageant les coûts non récurrents. Aucune entreprise de défense européenne n'a, pour le moment, franchi le stade ultime de l'intégration industrielle. C'est ce qui les différencie de leurs concurrentes américaines pour lesquelles ce mouvement de consolidation, gage de compétitivité, est tout à fait naturel et a été fortement encouragé par les pouvoirs publics américains à la fin des années 1990 (épisode resté célèbre sous le nom de « dernier souper »).

### **Niveau 1 - La coopération**

La coopération est le premier niveau de réalisation d'un programme commun. Son objet est clairement identifié. On peut citer de multiples exemples : les avions Jaguar et Transall, les missiles Milan et Hot, les frégates Horizon etc. Ces rapprochements sont toutefois limités à la création de structures juridiques transnationales souples. Chaque entreprise fabrique une partie de l'objet final et demeure responsable de la production. Les gains de productivité sont limités et le degré de confiance entre sociétés reste réduit. Chacune conserve ses intérêts et sa stratégie propre qui peut parfois entrer en conflit avec les autres et rendre la coopération difficile.

### **Niveau 2 - La consolidation**

Cette fois on rapproche des sociétés au sein d'un nouveau groupe et l'on consolide les résultats financiers de chaque entité nationale qui restent opérationnellement responsables de leur compte de résultat. Dans les années 1990, en réponse aux regroupements industriels américains, les Etats européens ont voulu favoriser une recomposition industrielle. Dans la foulée de la signature de la *Letter of Intent* (LOI) signée en 1998 par six Etats européens et visant à mettre en place un environnement favorable à ces restructurations sont nés plusieurs groupes dont EADS, THALES ou encore MBDA. On ne centralise que les fonctions non industrielles, (ressources humaines, affaires financières, stratégie...). La production industrielle, la recherche et la relation client restent sous contrôle national et l'entreprise présente autant de visages que de pays.

### **Niveau 3 - L'intégration partielle**

Une réelle intégration consiste, au sein d'un groupe multinational, à donner à un responsable opérationnel unique la maîtrise des équipes et des résultats d'ensemble. Les résultats sont orientés par programme et non plus par filiale nationale, permettant ainsi de réaliser des arbitrages plus conformes à l'intérêt de la société. Au premier niveau de direction de l'entreprise les membres ne sont plus les responsables des entités nationales mais les directeurs des grandes fonctions de l'entreprise, indépendamment de leurs nationalités. MBDA est, dans l'industrie de la défense, le seul exemple d'entreprise européenne intégrée.

### **Niveau 4 - L'intégration totale**

Dans la dernière phase de l'intégration, l'objectif consiste à organiser de manière équilibrée des dépendances mutuelles. Cela repose sur l'idée que faute de partager une capacité, nous risquons de la perdre, faute d'organiser nos dépendances, nous risquons de les subir. Le secteur missiles avec le projet *One MBDA* offre le premier cas concret d'organisation d'une interdépendance assumée entre deux Etats : le Royaume Uni et la France. Il s'agit de proposer une première étape de rationalisation industrielle avec mise en place de « centres d'excellence » communs aux deux pays.



40. Il n'y a plus eu de lancement de grands programmes d'équipement militaire européens depuis l'A400M en 2003, alors même qu'il faudrait que les Etats européens se regroupent pour pouvoir développer en commun des capacités critiques qu'aucun d'entre eux n'a les moyens de mener seul ou, à tout le moins, partager et mutualiser leur usage. C'est le cas, en particulier, des drones, des UCAV (drones de combat), de l'aviation de combat future, de l'espace militaire et de la défense antimissile balistique.
41. Il y a bien des projets communs pour lesquels les nations européennes ont chargé l'AED de mener les phases préparatoires. Mais, à ce jour, un seul a abouti : il s'agit du programme MMCM de drones pour la guerre des mines. Ce programme a été transféré à l'OCCAr en 2011 qui en assure désormais la gestion. Les autres projets n'ont pas donné pas lieu à des suites, faute d'investissement des nations. L'agence gère un seul grand projet en ce moment : le ravitaillement en vol, mais, là aussi, les nations n'investissent pas à hauteur du besoin. Les seuls grands programmes structurants pour l'industrie européenne, en cours ou à venir, sont américains : l'avion de combat JSF (*Joint Strike Fighter*) ou la défense antimissile balistique dans le cadre de l'EPAA (*European Phased Adaptive Approach*).

## **2. Des lacunes capacitaires, une absence d'autonomie militaire**

42. L'opération *Unified Protector* en Libye, menée dans le cadre de l'OTAN, a montré que les nations européennes auraient été incapables de mener l'opération avec la rapidité et l'efficacité avec laquelle elle s'est déroulée sans la contribution des Etats-Unis, notamment en matière de ravitaillement en vol, de moyens de renseignement, de reconnaissance et de surveillance, et, dans une moindre mesure, de moyens de frappe dans la profondeur.
43. Les enseignements de l'opération SERVAL au Mali sont du même ordre. Les lacunes capacitaires en matière de ravitaillement en vol, de drones MALE et de transport stratégique et tactique ont été manifestes. A nouveau, sans l'aide de nations non européennes, et en particulier des Etats-Unis, l'intervention française eût été plus difficile, plus longue et plus coûteuse.
44. Il faut également souligner l'absence d'un authentique quartier général européen permanent, permettant de faire une « planification à froid » des opérations et susceptible de les conduire.

### 3. Un manque de volonté politique

45. La politique de sécurité et de défense commune a surtout progressé grâce au lancement d'opérations. Or, à l'exception de la mission de formation des troupes somaliennes « EUTM Somalia », lancée en 2010, l'Union européenne n'a lancé aucune nouvelle opération, civile ou militaire, entre 2008 et mi-2012, ce qui a donné le sentiment d'un certain « essoufflement ».
46. En Libye, l'Union européenne a été singulièrement absente face à une crise à proximité immédiate de ses frontières, comme cela avait été le cas il y a dix ans dans les Balkans. En raison de l'opposition de certains Etats-membres, il n'a même pas été possible de lancer une opération européenne de surveillance maritime de l'embargo sur les armes.
47. Au Mali, les conditions idéales étaient réunies pour permettre le déploiement d'un groupement tactique de l'Union européenne : solidité du cadre juridique ; consensus européen ; demande des autorités légitimes de l'Etat concerné. Pour beaucoup d'observateurs le Mali constituait un test pour l'Europe de la défense. Et l'Europe ne l'a pas réussi.
48. De manière plus générale, depuis leur création en 2004 les groupements tactiques européens n'ont jamais été déployés sur le terrain.
49. Le renforcement de la coopération entre l'Union européenne et l'OTAN demeure durablement bloqué en raison du différend entre la Turquie et Chypre, malgré les inconvénients de cette situation sur les théâtres d'opérations comme le Kosovo ou l'Afghanistan où interviennent les deux organisations.
50. Pour l'instant, aucun Etat européen n'a manifesté sa volonté de mettre en place une coopération structurée permanente, pourtant prévue par le traité de Lisbonne en 2007.
51. Malgré les avantages évidents que représenterait la création d'un quartier général européen permanent, le Royaume-Uni demeure farouchement opposé à une telle initiative, de même qu'il bloque toute augmentation, même pour la simple prise en compte de l'inflation, du maigre budget de l'AED.
52. Pour de nombreux pays européens, les questions de défense ne sont clairement pas une priorité.

53. L'Allemagne reste fondamentalement attachée à l'OTAN et demeure extrêmement réticente à toute projection des forces en dehors du territoire européen.
54. La France elle-même, qui se considère comme le principal moteur de l'Europe de la défense, porte une part de responsabilité dans la situation actuelle. La façon dont ses dirigeants ont signé les accords franco-britanniques de défense de 2010 et sa réintégration pleine et entière au sein de l'OTAN ont pu donner le sentiment à ses partenaires qu'elle renonçait à l'idée même d'Europe de la défense, même si, évidemment, cela n'était pas le cas.

### C. UNE SITUATION DÉSORMAIS CONTRE-PRODUCTIVE

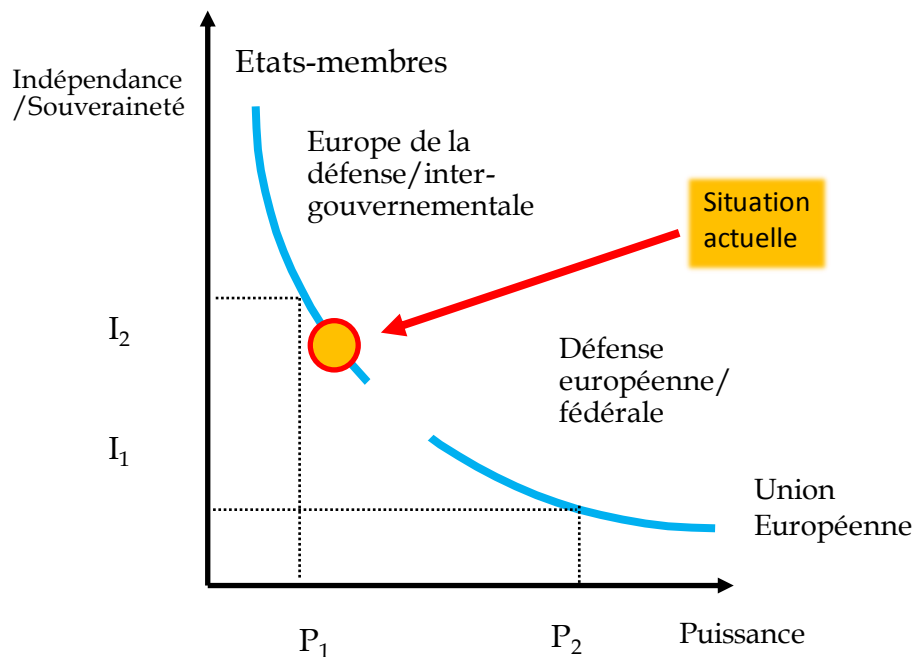
#### 1. Les raisons du blocage

55. Le premier facteur jouant contre l'Europe de la défense est la **disparition d'une menace militaire clairement identifiée**. Comme se plaît à le rappeler Hubert Védrine, la disparition du bloc soviétique nous a privé d'ennemi et cela a puissamment joué contre l'Europe de la défense. Les peuples européens ne se sentent pas vraiment menacés et peu concernés par les crises qui se déroulent dans leur immédiat voisinage, *a fortiori* dans l'étranger lointain. En outre, il faut tenir compte de la grande diversité des traditions et des perceptions en matière de défense existante entre les différents Etats européens, ainsi que de la « fatigue expéditionnaire » après les interventions d'Irak et d'Afghanistan.
56. Pourtant les menaces ne manquent pas. Mais elles sont difficiles à appréhender par les citoyens dans leur réalité quotidienne, à l'image du terrorisme, de la prolifération ou des cyber-attaques, et semblent ressortir davantage à des problématiques de sécurité ou de services de renseignement qu'à des logiques de guerre et de forces armées. Motiver les opinions publiques et les dirigeants européens en faveur d'une défense commune relève presque d'une mission impossible.
57. La seconde raison du blocage tient au **défaut d'articulation claire entre l'Europe de la défense et l'OTAN**. Pour beaucoup de pays européens, la défense de l'Europe c'est l'OTAN et l'OTAN ce sont les Américains. L'idée même de l'Alliance atlantique a été forgée au lendemain de la Seconde Guerre mondiale pour convaincre les Américains de rester sur place en Europe. Paradoxalement, son succès a tué dans l'œuf l'idée même de défense européenne autonome. Pour beaucoup de nos alliés, à quoi cela servirait-il de créer une défense qui existe déjà et qui est tellement plus efficace avec les Américains que sans ?

58. De Washington, la vision des choses n'est pas tout à fait la même. Pour les Etats-Unis, l'OTAN c'est l'Europe. Et compte tenu de la disparition de menaces conventionnelles sur le théâtre européen, de plus en plus de responsables américains estiment qu'il est « *beyond, beyond time* (plus que plus que temps) » pour les Européens de prendre davantage leurs responsabilités en matière de défense et de rééquilibrer le « *partage du fardeau* ». Les discours des secrétaires d'Etat à la défense Robert Gates et Leon Panetta sont révélateurs de cet état d'esprit et leurs avertissements doivent être pris au sérieux. L'Europe consacre chaque année environ trois fois moins de crédits à sa défense, quatre fois moins à ses équipements militaires et huit fois moins à la recherche en matière de défense que les Etats-Unis. Ses capacités représentent moins de 20 % de celles des Américains. Une telle situation ne peut perdurer. L'Europe doit prendre en charge ses intérêts de défense, même s'il n'est pas question d'égaliser l'effort et les ambitions de « l'hyperpuissance » américaine.
59. Pourtant rien ne bouge. Les dirigeants européens donnent une priorité absolue à la résolution des difficultés économiques et budgétaires et aucun pays européen n'envisage sérieusement d'accroître son effort de défense pour pallier un désengagement des Américains en lequel personne ne croit vraiment. Certains craignent même qu'un redressement de l'effort des Européens n'incite davantage encore les Américains à désertir l'OTAN. Surtout ne faisons rien !
60. Enfin, dernière raison du blocage : tous les Etats européens sont confrontés au **dilemme souveraineté-puissance** et aucun n'arrive à le surmonter. En effet, ce dilemme a, depuis le début, été au cœur de la construction d'une défense européenne et c'est pour le contourner qu'est née l'idée d'« Europe de la défense ». Mais au fond cette construction n'a de sens que si elle aboutit « *un jour* » à une défense européenne. Car, si tel n'était pas l'objectif, à quoi servirait de multiplier les programmes, de partager les capacités, de mener des opérations en commun ? A quoi bon invoquer l'Europe s'il ne s'agit que de faire des économies ou des exercices militaires en commun ?
61. L'objectif d'une **défense commune** était contenu dans le traité de Maastricht de 1992 qui prévoyait : « *la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune* ». En 1998, la déclaration finale du Sommet de Saint-Malo évoquait elle aussi « *le développement **progressif** d'une politique de défense commune* » en même temps qu'une « *capacité autonome d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles* ». Enfin, le traité de Lisbonne en 2007 reprend l'objectif de parvenir à la

« définition **progressive** d'une politique de défense commune qui **peut conduire** à une défense commune » (article 24 du TUE).

62. Il nous semble intéressant de relever que **François Hollande** n'a, pour sa part, jamais confondu l'Europe de la défense et la défense européenne et s'est toujours référé de façon privilégiée à la seconde expression. Candidat à la présidence de la République, il affirmait déjà son souhait d'une « *relance de la défense européenne* ». Elu Président de la République, il a utilisé ce terme à plusieurs reprises, notamment en février 2013 devant le Parlement européen en déclarant : « *Je m'adresse à vous comme un chef d'Etat qui place la réorientation de l'Europe au cœur de son action. (...) Nous devons avoir la lucidité indispensable pour élaborer une stratégie pour conduire une véritable politique extérieure commune, pour avoir une défense européenne. La France y est prête. Il est temps là encore d'en finir avec la dispersion des initiatives de rassembler nos forces et nos moyens, de rapprocher nos industries, d'harmoniser aussi nos positions dans les instances internationales où l'Europe doit parler d'une voix, agir pour résoudre les conflits qui heurtent les consciences humaines* ».
63. Toute la question est de savoir si l'on peut passer de l'Europe de la défense à la défense commune de façon progressive ou si, à l'instar d'Hubert Védrine, il faut penser que l'idée d'une défense européenne commune reposant sur un fonctionnement inter-gouvernemental est une « *chimère* », créature mythologique faite de l'alliance de contraires.
64. Vos rapporteurs considèrent qu'il n'y a pas d'opposition entre la construction inter-gouvernementale qui a eu lieu jusqu'à présent et une construction plus intégrée qui nous conduirait vers une construction fédérale. Pour autant, ils sont également convaincus de **l'absence de continuum** permettant de passer de l'une à l'autre, à force de petits pas et de réalisations concrètes. A un moment donné un saut est nécessaire. Le problème est que, aujourd'hui, personne ne souhaite le faire.
65. La situation actuelle peut donc être représentée sous la forme d'une **courbe de dilemme** entre, d'un côté, l'indépendance/souveraineté, quel que soit le nom qu'on lui donne et, de l'autre, la puissance que confère l'Union. Compte tenu de nombreux facteurs, parmi lesquels citons pêle-mêle la décroissance démographique relative de l'Europe, son poids décroissant dans les découvertes scientifiques et les échanges économiques, sa dépendance énergétique ou encore la tendance naturelle et vertigineuse à l'augmentation du coût des équipements militaires, plus aucun Etat Européen ne peut prétendre être totalement « *souverain* (indépendant) » et jouer un rôle, même comparable, au niveau de celui des Etats-Unis ou de la Chine.



### Le paradigme de la copropriété

Les nations européennes sont en matière de défense dans la situation d'individus qui auraient construit une maison commune sans se répartir les millièmes de copropriété ni mettre en place une instance d'arbitrage efficace capable de les départager et de prendre des décisions.

Il y a bien un vague règlement de copropriété, mais il est si compliqué que personne ne le comprend vraiment et que l'assemblée générale des copropriétaires statuant sur chaque décision à l'unanimité, chacun reste maître de ne pas financer les travaux avec lesquels il n'est pas d'accord. Ainsi les habitants des étages élevés voudraient bien refaire la toiture et ceux des étages inférieurs le hall d'entrée, mais rien ne se décide.

Il y a bien un syndic et même des prestataires extérieurs. Mais comme il n'y a pas d'ordres, ou qu'ils ne sont pas clairs, le syndic peine à les exécuter. Tout le monde est insatisfait de la situation et blâme ses propres voisins. La construction prend peu à peu des airs de grand ensemble où personne n'est responsable de rien et personne ne veut plus payer. Chacun se met à regretter le temps où il avait une maison individuelle. Mais personne n'a plus les moyens de se le permettre. Tout le monde comprend qu'il faut une instance de décision efficace. Mais personne n'a le courage d'entreprendre une réforme pour la mettre en place.

66. On peut donner de **multiples exemples des blocages** engendrés par le refus de renoncer à la souveraineté. Le premier qui vient à l'esprit est celui des grands programmes d'équipement. Les difficultés viennent presque toujours du fait que les Etats ont cherché, et les industriels avec eux, à s'en partager les retombées économiques selon le principe du « *juste retour* » qui prévoit que le partage de la charge de travail doit être équivalente au nombre d'unités commandées par chaque pays. Or ce principe du « *juste retour* » rend les coopérations industrielles plus longues, plus compliquées, plus coûteuses et les fait déboucher souvent sur des équipements peu satisfaisants ou sur un nombre excessif de versions, comme pour les vingt-trois versions différentes de l'hélicoptère NH-90, pour dix-sept pays. Il peut même conduire à dupliquer des capacités et à « *additionner des incompétences* ». Mais personne n'est prêt à l'abandonner au nom d'un « *intérêt général européen* » supérieur à celui des nations européennes, qui pour l'instant fait défaut.
67. Il est vrai que l'abandon du principe du « *juste retour* » est prévu dans la Convention OCCAr dont l'article 5 indique : « *Pour permettre le renforcement de la compétitivité de la base industrielle et technologique de défense européenne, les Etats membres renoncent, dans les domaines de coopération, à un calcul analytique du juste-retour industriel programme par programme, pour le remplacer par la recherche d'un équilibre global multiprogramme et pluriannuel.* » Néanmoins, on constate, par exemple, sur le programme A400M, que les industriels en charge du moteur se sont d'eux-mêmes appliqués le principe du juste retour.
68. D'une façon générale, lorsqu'il s'agit de coopérer sur des grands programmes ou tout simplement d'acheter des équipements militaires par des pays qui n'ont pas ou peu d'industrie de défense, il y a souvent un conflit entre l'intérêt national (légitime) du pays qui achète ou qui coopère d'obtenir une « nationalisation » du programme ou de l'équipement, et l'intérêt général de l'Europe qui impose de ne pas dupliquer les capacités industrielles. C'est la raison pour laquelle les **compensations industrielles** ou *offsets* ont été interdites en 2009.
69. Cette contradiction qui empêche la constitution d'une BITD authentiquement « *européenne* » est particulièrement grave en matière de **filières de souverainetés**, là où justement les Européens auraient tout intérêt à s'unir pour préserver et développer leurs compétences. C'est le cas par exemple de la filière infrarouge où trois entreprises – allemande, britannique et française – se disputent les maigres crédits européens. Le fait que les acheteurs nationaux imposent leur champion national entraîne la duplication des efforts,

la dispersion des financements et, finalement, interdit toute consolidation de la filière. Le même constat peut être fait pour la filière optronique, où les constructeurs européens sont désormais en arrière de la main vis-à-vis de leurs concurrents nord-américains.

70. L'absence d'intérêt général européen explique également l'**absence de clause de préférence communautaire** dans le paquet défense<sup>1</sup>, absence qui contraste défavorablement avec le « *Buy american act* » et traduit bien le fait que beaucoup d'Etats européens privilégient pour des raisons évidentes l'achat sur étagères d'équipements militaires américains à une production européenne.
71. **L'échec de la fusion EADS-BAE** traduit bien également l'absence d'un intérêt général européen et la prévalence des intérêts nationaux. Dans cette affaire, chaque Etat n'a regardé le projet que du strict point de vue de ses intérêts propres et l'Etat qui craignait le plus pour ses emplois et ses implantations a bloqué le projet.
72. **L'intégration industrielle**, qui est de règle aux Etats-Unis, **ne se fait pas en Europe** car elle suppose la suppression des redondances, laquelle implique une totale confiance en ses alliés et, d'une certaine manière, une **perte d'indépendance**. Cette confiance commence seulement à naître entre la France et le Royaume-Uni, et encore n'a-t-elle lieu que dans le cadre d'une seule entreprise (MBDA).
73. Enfin, il ne peut pas y avoir de coopération industrielle efficace sans une harmonisation des besoins opérationnels. Or une telle harmonisation – menée sur l'ensemble des programmes capacitaires – suppose une analyse stratégique commune, c'est-à-dire un **authentique Livre blanc européen**, susceptible de dessiner un format des forces européennes et une stratégie commune d'acquisition des équipements militaires. Pour être autre chose qu'une simple analyse géostratégique des menaces, ce « Livre blanc » supposerait une instance capable de trancher entre, d'une part, les ambitions de défense européenne et, d'autre part, les moyens budgétaires communs, comme l'a fait en France, le Président de la République.
74. Soulignons encore, du côté opérationnel, que l'on peut multiplier les groupements tactiques et les unités conjointes, mais s'il n'y a pas, à un moment donné, une autorité politique capable de trancher, tous ces outils ne pourront pas être utilisés. **L'approche instrumentale de l'Europe de la défense est nécessaire, mais insuffisante.**

---

<sup>1</sup> Toutefois, en se fondant sur le considérant 18 de l'exposé des motifs de la directive MPDS, la France s'est imposée, dans la transposition de la directive, une clause de préférence communautaire. Elle est malheureusement le seul Etat européen à l'avoir fait.



## 2. Doutes, frustrations et insatisfactions

75. L'Europe de la défense est devenue source de frustrations et d'incompréhensions. Même les programmes d'équipement militaires qui ont le mieux marché sont regardés avec insatisfaction et regrets. **Le cas de l'A400M est emblématique** de cette vision pessimiste des choses. « *Cela aurait dû être plus rapide, moins cher* », entend-on souvent. On ne regarde que le calendrier non tenu, sans s'interroger pour savoir s'il était tenable. Les concessions faites par les Etats en 2010 lors de la renégociation du contrat ont laissé des souvenirs amers. Enfin, le soutien, qui en matière aéronautique représente les deux tiers du coût d'un programme, n'est toujours pas mutualisé, et si cette situation perdurait, elle ne permettrait pas de dégager les substantielles économies que l'on est en droit d'attendre de la mutualisation de programmes aussi importants.
76. A quoi tient cette situation ? **L'Europe en tant qu'Etat, n'existe pas.** C'est un marché avec des frontières communes, des règles et des fonctionnaires pour les appliquer. Mais elle n'est pas un Etat et rien d'important ne se passe à Bruxelles avant de s'être d'abord passé dans les capitales nationales. Pourtant, à force de répéter les mots « Europe de la défense », de lui reprocher ce qu'elle fait ou de blâmer ce qu'elle ne fait pas, les peuples européens ont fini par croire en son existence. Cette incapacité de la construction européenne d'enfanter une défense européenne engendre une situation quasi « hystérique ».
77. Le fait est qu'il y a moins de programmes en coopération aujourd'hui qu'il n'y en avait il y dix ans, et moins il y a dix ans qu'il n'y en avait il y a vingt ans, et les programmes effectivement lancés pour l'instant sont peu structurants. **L'envie d'Europe est au plus bas.** Nos compatriotes étaient encore 60 % à s'estimer favorables ou un peu favorables à la construction européenne en 2007. Ils ne sont plus que 40 % en 2013.
78. Tous les « *outils* » institutionnels et même la « *boîte à outils* », le « *hardware* » (les groupements militaires), le « *software* » (la stratégie de défense européenne), ne suppléeront pas l'absence d'un « *cerveau européen* ». L'Europe de la défense ne peut aller nulle part et, de fait, ne va nulle part tant que cette question n'aura pas été tranchée. On peut même attendre « *cent cinquante ans* » selon l'expression du ministre de la défense français que l'intérêt des nations européennes converge. Cela n'advient pas. Les intérêts des nations européennes ne convergeront pas de façon spontanée sans une instance capable de faire triompher l'intérêt de tous sur les intérêts de chacun.

### 3. Les limites de l'approche pragmatique

79. Les partisans de l'Europe de la défense se qualifient souvent de « *pragmatiques* ». Or, ce mot dérive du grec ancien « *pragma* » qui signifie la « **preuve** » apportée par un événement. Être pragmatique c'est considérer que la vérité vient de l'action - qui prouve - alors que la parole peut tromper.
80. Depuis 1998-1999, « *l'Europe de la défense* » s'est toujours voulue « *pragmatique* » et n'a du reste jamais cessé de l'être. Loin de tout concept, ses promoteurs ont empilé brique sur brique, mais pour quel résultat ? Aujourd'hui, plus personne ne sait **quel est le plan d'ensemble** de l'édifice ni ce que voulaient les architectes. L'empilement prend des allures de fatras. Au demeurant, plus aucune brique de belle dimension n'est sortie de la fabrique européenne depuis le lancement du programme A400M en 2003.
81. Afin que le pragmatisme ne devienne pas synonyme d'**absence de vision** et de fuite en avant, il nous faut retrouver le plan de ce que nous voulions faire ensemble : le projet politique européen. C'est du reste la conclusion du rapport d'Hubert Védrine :
- « La France doit continuer à plaider, malgré tout, en faveur d'une Europe de la défense dans le cadre de l'Union, et cela pour plusieurs raisons. Cela fait partie d'un projet plus général d'Europe politique au sens le plus fort du terme. »*
82. Mais alors pourquoi plaider « *malgré tout* » en faveur de l'Europe de la défense dont le bilan est si « *décevant* » ? A moins que cette idée n'en cache une autre et que derrière les mots « *Europe de la défense* » il faille lire « *défense européenne* ».

---

## II. LA DÉFENSE COMMUNE EUROPÉENNE : UNE IMPÉRIEUSE NÉCESSITÉ, AUJOURD'HUI HORS DE PORTÉE

### A. LA DONNE A CHANGÉ

#### 1. La crise économique et budgétaire

83. La crise économique et financière a conduit toutes les nations européennes, y compris le Royaume-Uni et la France, à l'exception notable de la Pologne, à effectuer des **coupes importantes dans leurs budgets de défense**. La part des dépenses de défense dans le PIB des pays européens est passée en moyenne de 1,9 % en 2001 à 1,25 % en 2012. Aujourd'hui, un seul pays européen (le Royaume-Uni) atteint l'objectif de 2 % du PIB consacré à la défense (hors pensions), cinq pays seulement (dont la France avec 1,54 %) consacrent entre 2 et 1,5 % du PIB à la défense, tandis que sept pays européens consacrent entre 1,5 et 1 % du PIB (dont l'Allemagne avec 1,1 %) et quatorze pays membres consacrent moins de 1 % de leur PIB à la défense.
84. Certes, cette diminution des dépenses militaires préexistait à la crise économique. Mais elle a été amplifiée par celle-ci. Elle s'est traduite par des **réductions volontaires ou subies de capacités militaires**, ainsi qu'une réduction importante du format des armées. Alors que la part des dépenses d'équipement dans les budgets de la défense reste supérieure à 30 % en France, cette part est tombée à 21 % en Allemagne, 11 % en Italie et à 8 % en Espagne. L'écart est encore plus grand en ce qui concerne l'effort en matière de recherche et de développement dans le domaine de la défense.
85. Ainsi, entre maints **exemples**, le Royaume-Uni a renoncé à maintenir ses moyens aériens de patrouille maritime ; les Pays-Bas ont purement et simplement renoncé à l'arme blindée et ont envoyé leurs équipages de chars se former au sein de l'armée allemande. En janvier dernier, le chef d'état-major des armées suédois, le général Sverker Göranson, a déclaré qu'en cas d'attaque d'une ampleur limitée sur son territoire, la Suède ne pourrait se défendre qu'une seule semaine avant de s'effondrer et que, dans l'éventualité d'une attaque menée simultanément sur deux fronts, le pays ne pourrait pas résister, même quelques jours.

## **2. L'augmentation tendancielle du coût des équipements militaires**

86. Face à la réduction des dépenses d'équipement militaire, force est de constater l'augmentation tendancielle du coût des équipements en raison des progrès technologiques, plaçant de ce fait les défenses européennes face à un redoutable **effet de ciseaux**.
87. Le programme de **l'avion de combat JSF** (*Joint Strike Fighter*) est de ce point de vue le plus emblématique. D'après les sources ouvertes américaines, ce programme a coûté jusqu'à présent 400 milliards de dollars pour une cible prévue de 2 457 appareils. Si on prend en compte le coût total de possession sur une durée de trente ans, le coût avoisine 1 000 milliards de dollars. En comparaison le programme de défense antimissile balistique américain n'est estimé par la *Missile Defense Agency* « que » à 158 milliards de 1985 à ce jour. Le chasseur furtif F 22 *Raptor* fabriqué par Lockheed Martin a coûté 51 milliards de dollars, pour 187 appareils de série. Quant au bombardier furtif B2 fabriqué par Northrop, il aurait coûté 45 milliards de dollars à terminaison en 1998, pour 21 exemplaires, soit un coût unitaire faramineux qui était de 2,2 milliards de dollars aux conditions économiques de 1998. Souvenons-nous que le budget du programme spatial américain Apollo qui a permis d'envoyer l'homme sur la lune n'était que de 125 milliards de dollars en valeur actuelle.
88. **Aucun pays européen, seul, n'est capable de mettre autant d'argent dans des programmes militaires de ce type**, à supposer que cela soit souhaitable. Les programmes les plus ambitieux sont l'Eurofighter avec 175 milliards de dollars pour 472 appareils (hors export) et, loin derrière, l'A400M avec 27,3 milliards de dollars pour 173 appareils. Faute d'avoir su unir leurs forces, les Européens ont raté le tournant des drones MALE, qu'ils soient de surveillance ou de combat, en partie celui des drones tactiques, et ne se raccrochent qu'avec beaucoup de retard aux drones de combat de type UCAV. De la même façon, leur participation à la défense antimissile de territoire de l'OTAN, pourtant décidée en commun lors du sommet de Lisbonne en 2010 se fait en ordre dispersé. L'Europe militaire spatiale ne dispose d'aucune capacité autonome d'alerte avancée depuis la désorbitation du démonstrateur français « Spirale » et peine à unir ses forces dans les autres segments : observation et télécommunications.

### 3. Les évolutions de la politique américaine

89. Trois évolutions importantes marquent la politique américaine au cours des dernières années. La première, bien identifiée désormais, est celle dite du « *pivot vers l'Asie-Pacifique* » qui est une évolution historique de long terme. La deuxième est celle que l'on pourrait qualifier de « *fatigue expéditionnaire* » résultant des interventions en Irak et en Afghanistan. Enfin, la troisième résulte des difficultés économiques du moment qui conduisent à une réduction programmée ou « *séquestration* » des dépenses militaires qui pourrait atteindre 1 000 milliards de dollars sur les dix prochaines années.
90. Ces trois évolutions se conjuguent et se confortent : il sera de plus en plus difficile pour les dirigeants américains de justifier vis-à-vis du Congrès et de leur opinion publique des dépenses militaires au profit des Européens, alors même que ceux-ci ne semblent guère menacés et qu'ils ne font aucun effort en faveur de leur défense. Dans ce contexte, et **pour la première fois dans l'histoire récente, les dirigeants américains semblent prêts à ce que l'Europe, en tant que telle, s'affirme comme un partenaire au sein de l'Alliance.** Non seulement ils sont prêts à l'accepter, mais ils le souhaitent. Et pour preuve, leur réaction négative, sans ambiguïté, quant à l'éventualité d'une sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne.
91. Une autre évolution de la politique américaine tient au fait que ce pays est en passe de devenir **autonome sur le plan énergétique** grâce à l'exploitation des gaz de schiste. Cette moindre dépendance énergétique ne modifiera vraisemblablement pas les liens qui unissent les Etats-Unis à Israël. Mais elle pourrait conduire les Etats-Unis à modifier le regard qu'ils portent sur le reste du Moyen-Orient et l'Afrique du Nord.
92. Enfin, les réductions significatives de l'effort de défense vont se traduire nécessairement par un **accroissement de la compétition** entre industriels américains et industriels européens. De ce point de vue, l'inclusion du secteur de la défense dans le cadre du projet d'accord de libre-échange entre l'Union européenne et les Etats-Unis est une bataille importante dans laquelle se joue en partie l'avenir de l'industrie de défense européenne.

## ***B. L'ÉMERGENCE D'INTÉRÊTS PROPRES ET LE RISQUE DE DÉCLASSEMENT STRATÉGIQUE EUROPÉEN***

### **1. L'émergence d'intérêts propres de l'Union**

93. L'Union européenne a des intérêts propres et des valeurs spécifiques qu'elle n'est pas en mesure de défendre ou de promouvoir de manière autonome. Déjà dans les années 1990, elle s'était avérée incapable d'empêcher en Bosnie le pire génocide commis sur son territoire depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Elle s'est également montrée impuissante face aux massacres au Kosovo et ? plus récemment, en Libye et en Syrie.
94. La nouvelle donne stratégique va aggraver cette situation. Non seulement les forces européennes seront incapables d'agir à l'extérieur de l'Europe, mais elles seront impuissantes à parer les menaces traditionnelles sur leur propre territoire. Cette situation de protectorat, qui n'est pas sans rappeler la façon dont la Ligue de Délos, souvent comparée à l'OTAN par les généraux américains, avait cédé le pas à l'empire athénien, ne serait pas très grave pour l'Europe, si comme c'est le cas, la protection américaine ne tendait à s'estomper.
95. L'Europe a des intérêts propres, distincts de ceux des Etats-Unis et doit pouvoir agir de manière autonome, même si les Etats-Unis regardent ailleurs. C'est le cas évidemment sur la rive sud de la Méditerranée qui fait partie intégrante de notre histoire et avec qui nous souhaitons développer des relations de bon voisinage. C'est le cas de façon tout aussi évidente avec l'Afrique, ou encore avec la Russie et les pays du voisinage commun. N'oublions pas que, dans les premiers jours de l'intervention au Mali, le soutien américain pour une expédition jugée trop franco-française n'était pas acquis d'avance, même s'il s'est avéré ensuite décisif, alors que le soutien britannique et celui de bon nombre de nations européennes a été plus prégnant.
96. Il est même des sujets sur lesquels les intérêts de l'Europe peuvent différer de ceux des Etats-Unis. Il est davantage dans l'intérêt de l'Europe, ne serait-ce qu'en raison de la géographie, d'arriver à une solution durable sur le conflit israélo-palestinien fondé sur la coexistence de deux Etats. Pourtant, en raison de ses divisions, l'Europe est incapable de parler d'une seule voix et de faire entendre ses intérêts : elle paie, mais ne décide pas et n'a jamais disposé d'un simple strapontin dans la salle des négociations.

97. Comme le rappelle fréquemment l'ancien chancelier allemand Helmut Schmidt, dans trente ans, la population mondiale atteindra neuf milliards d'habitants et les Européens n'y compteront plus que pour 7 %. L'Allemagne de même que la France représenteront moins de 1 % de la population mondiale. Dans un monde en pleine évolution, qui voit l'émergence de grands ensembles démographiques et économiques, en Asie, en Afrique et en Amérique, l'Europe doit s'unir pour défendre ses territoires, ses espaces, ses ressources, ses routes d'approvisionnement et, plus largement, ses intérêts. Comment peut-elle y arriver ?

## 2. Le risque de déclassement stratégique de l'Europe

98. **L'Europe désarme mais le monde réarme.** Alors que les Etats-Unis continuent d'occuper la première place au niveau mondial en matière de dépenses de défense, avec près de la moitié des dépenses militaires mondiales, la part des pays européens, hors Russie, a diminué entre 2001 et 2011, passant de 30 à 18 %. Au cours de la même période, les dépenses de défense des BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine) ont fortement augmenté, passant de 8 à 13,5 % des dépenses militaires mondiales. Aujourd'hui, avec 5,5 % des dépenses militaires mondiales, la Chine a dépassé tous les pays européens, tandis que les dépenses militaires du Japon sont au même niveau que celles de la France (3,6 %) et que l'Arabie Saoudite (2,9 %) a dépassé l'Allemagne (2,7 %). En 2015, le budget de défense de la Chine devrait dépasser le total cumulé des dépenses de défense des huit premiers pays européens.

99. L'Europe est donc menacée d'un véritable déclassement stratégique, d'une « *sortie de l'histoire* » pour reprendre les mots d'Hubert Védrine. Certes, malgré la crise de l'euro, l'Union européenne demeure l'une des premières puissances économiques et commerciales et elle dispose de nombreux atouts. Mais comment pourrait-elle conserver son rang et prétendre jouer un rôle plus important sur la scène internationale, face aux Etats-Unis et aux puissances émergentes, comme la Chine, l'Inde ou le Brésil, si elle ne dispose pas d'une défense autonome pour défendre ses intérêts ? L'Union européenne est-elle condamnée à devenir une « *grande Suisse* », une « *super ONG* » ?

### C. L'ÉVIDENTE NÉCESSITÉ D'UNE DÉFENSE EUROPÉENNE

#### 1. Des menaces nouvelles qui apparaissent, sans que les anciennes disparaissent

100. Le **cyberespace** constitue aujourd'hui un nouvel espace de confrontation, qui met aux prises les individus, différents groupes, les entreprises mais aussi les Etats. Depuis les attaques informatiques massives qui ont frappé l'Estonie en 2007, il ne se passe pratiquement pas une semaine sans qu'on annonce une cyber attaque contre une institution publique ou privée. Qu'il s'agisse de déstabilisation, d'espionnage, de pillage technologique ou encore de neutralisation des systèmes, les attaques se sont multipliées et constituent désormais l'une des principales menaces sur notre sécurité nationale. Il en va ainsi en particulier des attaques informatiques massives qui pourraient viser les infrastructures d'importance vitale, comme l'énergie ou les transports, et qui pourraient entraîner une paralysie complète de nos sociétés. Or, bien que l'Union européenne se soit dotée récemment d'une stratégie européenne de cyber sécurité, les pays européens demeurent encore insuffisamment sensibilisés à ces questions. Les récentes révélations sur le programme d'espionnage informatique américain *Prism* attestent pourtant la nécessité d'une réponse européenne.
101. Deuxième menace, celle qui résulte de la **course aux armements** menée principalement par les Etats-Unis, dans le domaine spatial avec la DAMB, dans le domaine aéronautique avec les technologies furtives, les avions de cinquième génération, les drones de tous types, mais aussi dans les domaines terrestres et navals avec la diffusion inéluctable des cyborgs (robots porteurs, exosquelettes, drones navals...). Non seulement les équipements militaires deviennent hors de prix, mais faute de participer aux parties clés de ces programmes nos industriels risquent d'être déclassés dans l'acquisition des technologies de pointe qui seront utilisées demain pour les produits génériques de l'armement.
102. Face à ces menaces nouvelles les **menaces traditionnelles** n'ont pas disparu, pas davantage que la nécessité pour les nations européennes de remplir leurs **missions régaliennes** en assurant la surveillance de leurs espaces maritimes, aériens et spatiaux et la protection de leurs citoyens. De ce fait, il n'est pas souhaitable d'opter pour une transformation brutale des outils de défense européens. Le contrôle des flux numériques n'a pas rendu obsolète le contrôle des flux maritimes et nous aurons toujours besoin de patrouilleurs de haute mer ou de moyens de police de l'air.



103. Au demeurant, les opérations menées en Libye, comme au Mali ou en Côte d'Ivoire étaient des opérations militaires classiques, qui illustrent la nécessité de conserver des capacités « robustes » sur des équipements conventionnels. Elles ont également montré toute l'importance de l'entraînement des hommes, raison pour laquelle nos forces ont eu le succès que l'on sait.

## 2. La force vient de l'union

104. En matière militaire, les avantages de l'Union tombent sous le sens. Encore faut-il les avoir bien présents à l'esprit. Le principal est **l'effet de masse** qui résulte de l'addition des moyens. En matière militaire, la qualité des équipements ne suffit pas toujours à fonder la supériorité des armées. La quantité compte aussi.

105. Or, les pays européens, en dépit de la diminution de leur effort budgétaire, consacrent encore environ **175 milliards d'euros** par an pour la défense et ont 1,5 millions d'hommes sous les drapeaux. Malheureusement, l'efficacité de ces dépenses est fortement amoindrie par les duplications et la dispersion des forces et des équipements entre les vingt-huit pays membres.

106. A rebours, le fait de disposer des mêmes équipements favoriserait **l'interopérabilité** et donc l'efficacité des armées. La mise en commun des moyens permet également d'éviter de constituer des unités sous-dimensionnées à des prix exorbitants. C'est par exemple le choix fait par les pays du Benelux ou les pays nordiques.

107. Il y a ensuite **l'effet sur le prix** des équipements militaires. Les séries longues permettent de réduire les prix des équipements militaires grâce au partage des coûts non récurrents.

108. Cet effet prix joue non seulement sur l'acquisition des équipements, mais aussi et surtout sur leur maintien en condition opérationnelle, en matière de logistique et de soutien, en matière de démantèlement et encore en matière de formation et d'entraînement des personnels. Cela est particulièrement vrai en matière aéronautique, où ces aspects représentent environ deux tiers du coût d'un programme. D'où l'importance du partage et à défaut de la mutualisation de ces aspects.

109. La mise en commun des moyens permet également de préserver les compétences sur l'ensemble du spectre des capacités, alors qu'avec des budgets réduits, les nations sont obligées d'abandonner des capacités.

110. En matière de recherche et développement, au lieu de disperser ses moyens sur des études identiques, l'Union permet de concentrer les moyens et de mener plus d'études. L'effet de taille permet également de faire vivre plusieurs groupes industriels, ce qui favorise la compétition et émule l'innovation, alors que la diminution des moyens oblige à se concentrer sur des champions nationaux qui deviennent vite des monopoleurs avec tous les effets négatifs que cela comporte et, en particulier, l'assurance d'une rente de monopoleur sur le marché intérieur et la réduction des possibilités d'exportation.
111. Il y a enfin, et ce n'est pas le moindre, l'effet diplomatique qui est celui que confère l'assurance que sa voix porte quand elle émane d'un corps puissant.
112. Tous ces avantages s'imposent avec la force de l'évidence, mais supposent que les dirigeants nationaux acceptent de ne plus décider seuls, que les Etats renoncent pour partie à leur indépendance, que les peuples consentent à des transferts de souveraineté. Confrontés à ce choix, les esprits les mieux trempés détournent le regard, tant le mot « fédéral » est devenu tabou et la « souveraineté » un totem omniprésent. Il n'est pas sûr que les opinions publiques y consentiraient tant, depuis des décennies, l'Europe est devenue le bouc émissaire de tous leurs malheurs.
113. Alors que faire, entre un impossible retour en arrière national et un improbable saut fédéral ?

---

### III. COMMENT PASSER DE L'EUROPE DE LA DÉFENSE À LA DÉFENSE EUROPÉENNE ?

#### A. À COURT TERME : POURSUIVRE LE PRAGMATISME, UNE DÉMARCHÉ NÉCESSAIRE MAIS PAS SUFFISANTE

114. Les opérations, les capacités et l'industrie européenne de défense sont les trois volets prioritaires qui figurent dans la « feuille de route » adoptée par les chefs d'Etat et de gouvernement en décembre 2012 en vue du Conseil européen de décembre 2013. A ces trois « corbeilles », il est possible d'ajouter une quatrième portant sur les institutions.

#### 1. Progresser sur le plan opérationnel

115. La principale force de l'Union européenne, notamment par rapport à l'OTAN, est de pouvoir mettre en œuvre une vaste palette d'instruments allant de l'aide au développement à l'action militaire, dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler une *approche globale*. Face à la tentation de certains de nos partenaires européens, qui souhaitent mettre l'accent sur le volet civil de la gestion des crises, vos rapporteurs estiment que le Conseil européen de décembre devrait veiller à préserver la place et la spécificité de la dimension militaire, car, sans volet militaire, il ne peut y avoir d'*approche globale*. A cet égard, l'action de l'Union européenne dans la Corne de l'Afrique peut servir de modèle.

116. Afin de renforcer l'efficacité des opérations de **gestion civile des crises**, plusieurs pistes sont possibles pour améliorer les procédures, rationaliser les structures et revoir le financement, comme cela résulte notamment du rapport rédigé par le général Yves de Kermabon à la demande du Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

117. En ce qui concerne les **opérations militaires**, la création d'un quartier général permanent à Bruxelles, qui permettrait à l'Europe de se doter d'une véritable capacité européenne autonome de planification et de conduite des opérations, est aujourd'hui soutenue par tous les États membres à l'exception du Royaume-Uni, qui demeure farouchement hostile à cette idée. Toutefois, des marges de manœuvre semblent exister pour renforcer le processus de planification des opérations. Il serait utile que ce quartier général dispose des moyens autonomes de renseignement.

118. Le déploiement des **groupements tactiques** européens pourrait être facilité par un recours amélioré au financement commun.
119. Si l'Europe aspire vraiment à prendre davantage de responsabilités pour assurer la sécurité dans son **voisinage immédiat**, elle doit reprendre progressivement la mission exercée aujourd'hui par l'OTAN au Kosovo dans le cadre de la KFOR. De même, l'opération de lutte contre la piraterie « *Ocean Shield* » menée par l'OTAN et l'opération « *Atalanta* » de l'Union européenne, qui sont d'ailleurs commandées depuis le même quartier général situé à *Northwood* au Royaume-Uni, font un peu « double emploi ». Compte tenu des avantages dont dispose l'Union européenne dans ce domaine, notamment du fait de ses accords avec les pays tiers sur le traitement judiciaire des pirates capturés, il serait légitime que l'OTAN se désengage au profit de l'Union européenne.
120. Enfin, le **Sahel** demeure une zone d'intérêt prioritaire pour l'Europe, à proximité immédiate de ses frontières. Il est urgent de mettre en œuvre la stratégie de l'Union européenne pour le Sahel et de renforcer le rôle de l'Union européenne dans cette région, y compris sur le volet militaire, notamment grâce à l'opération EUTM Mali et à l'opération EUCAP Sahel Niger.

## 2. Renforcer les capacités

121. Les lacunes capacitaires européennes sont connues de tous et nul n'est besoin d'être un partisan fanatique de l'Europe pour reconnaître la nécessité d'actions communes pour les combler. Le temps n'est plus à la réflexion, mais à l'action. Que les chefs d'Etat et de gouvernement s'en emparent et établissent une « feuille de route » en matière capacitaire lors du Conseil européen de décembre.
122. D'après l'AED, en mutualisant nos efforts, les pays européens pourraient faire 1,8 milliard d'euros d'économies dans le domaine du spatial militaire, 2,3 milliards d'euros sur les navires de surface, 5,5 milliards sur les véhicules blindés sur les dix prochaines années.
123. De ce point de vue, dans l'ordre des priorités, la toute première lacune capacitaire à combler est celle du **ravitaillement en vol**.
124. En second lieu, il est impératif que les Européens s'entendent sur un **soutien commun des A400M, la formation des pilotes et des mécaniciens**.

125. Troisièmement, si l'Europe aspire à une autonomie stratégique en matière de surveillance et de renseignement, elle doit se doter de **drones MALE**. Tout d'abord, il convient de mettre en commun les moyens disponibles ou en cours d'acquisition au travers d'un club des utilisateurs. Ensuite, il faut entreprendre un programme européen de drones MALE de troisième génération à l'horizon 2025, et, pour ce faire, il est indispensable de partir du besoin opérationnel, en cours de définition entre Britanniques et Français, puis de regrouper la commande et non l'inverse car cela condamnerait le projet. Il faut également organiser un appel d'offres européen et laisser les industriels s'organiser entre eux sans les forcer à s'associer dans des groupements dont ils ne veulent pas. Enfin, il faudra désigner une nation cadre qui prenne le leadership du programme et en assume la responsabilité devant les autres nations.
126. Il serait suicidaire de se déchirer sur la politique à mener en matière d'**espace militaire** et de ne pas capitaliser sur les succès de l'Agence Spatiale Européenne. Cela vaut aussi bien en matière de lanceurs qu'en matière de satellites. S'il est un domaine donnant un contenu concret au concept d'autonomie d'appréciation, c'est bien celui-là. C'est pourquoi, il serait souhaitable que les européens renforcent leur autonomie en matière de satellites d'écoute et d'observation et se dotent d'une capacité d'alerte avancée.
127. Il est de l'intérêt commun des Européens de se regrouper pour développer une base industrielle en matière de **cyber défense** et, plus largement, dans le secteur des technologies de l'information et de la communication. Il est vital que l'Union européenne développe une « *souveraineté numérique* ».
128. L'avenir de **l'aviation de combat** doit être envisagé parallèlement avec celui des **drones de combat de type UCAV**. En ce domaine, l'Europe n'est pas restée totalement inerte. Une feuille de route doit être mise en place, en partant du besoin opérationnel.
129. Le **combat terrestre** doit être considéré. Il n'est pas compréhensible, au moment où les budgets se réduisent, que l'on continue à multiplier les programmes de blindés. Par ailleurs, le segment des drones de combat terrestre a été ignoré par les industriels européens, à l'exception de quelques innovations telles que l'exosquelette ou les drones en milieu confiné. La recherche en matière de drones terrestres devrait être développée.
130. La **filière optronique** (instruments d'observation à distance) constitue une grave lacune capacitaire européenne. Toutes les

plateformes d'ISR (*intelligence, surveillance and reconnaissance*) dépendent d'équipements nord-américains ou israéliens. Une action vigoureuse est souhaitable. Il est, en particulier, indispensable d'aboutir à une consolidation en matière de **filière infrarouge**.

131. Enfin, pourquoi ne pas envisager que l'Union européenne se dote de **capacités propres**, par exemple des avions A400M ou des drones, qui seraient utilisés aussi bien pour des missions militaires que civiles, par exemple pour de l'aide humanitaire, la surveillance des frontières ou en cas de catastrophes naturelles ? Naturellement, cela suppose que les sujets de gouvernance soient traités de façon prioritaire : comment garantir l'accès des états-majors à ces capacités ; sur quel budget les financer, qui les mettrait en œuvre ? A défaut d'une capacité propre, qui pourrait apparaître comme un vœu pieu, on pourrait au moins concevoir un « droit de tirage » sur les capacités européennes existantes ou en cours d'acquisition.

132. Dans le domaine des normes, il est tout d'abord indispensable de prendre en compte les **aspects militaires** dans le cadre du **projet de ciel unique européen** (SESAR). La possibilité d'aller plus loin à travers une harmonisation des règles de certification et de navigabilité militaires européennes, doit être envisagée sous l'égide de l'AED. Une telle harmonisation doit simplifier la vie des utilisateurs et des constructeurs, ne pas la rendre plus complexe par des surcoûts et des contraintes inutiles.

133. Dans le domaine maritime, une **stratégie maritime d'ensemble** s'impose. Il serait souhaitable de lancer la négociation d'un accord afin d'autoriser la visite de tout navire battant pavillon d'un Etat-membre par un navire d'Etat de l'Union européenne, quelle que soit sa nationalité. Cela devrait permettre de mieux lutter contre les trafics illicites. En second lieu, il faudrait arriver à mutualiser les moyens maritimes de surveillance des approches et l'harmonisation de la fonction de garde-côtes. Enfin, cette stratégie devrait permettre la surveillance commune des routes maritimes vitales. Plusieurs projets tels MARSUR, lancé par l'AED, pourraient être regroupés au sein d'un ensemble cohérent.

134. Enfin, on pourrait envisager **un rapprochement des règles d'engagement** des soldats européens agissant en opérations extérieures sous le drapeau de l'Union ou de l'OTAN. Il serait important, en particulier, de limiter le recours à des *caveats* différents, afin de permettre une interopérabilité plus grande. A terme, pourquoi ne pas envisager la faisabilité d'un statut juridique commun des militaires européens engagés en OPEX ? Dans l'attente,

---

la formation commune des militaires européens doit être encouragée : il faut développer l'*Erasmus militaire européen*.

### 3. Préserver et développer la BITD-E

135. L'objectif est ici de **consolider l'industrie de défense sur une base géographique européenne**. Cela revient à constituer de grands groupes paneuropéens de défense afin de bénéficier des avantages que confère la taille : partage des coûts non récurrents, concentration des efforts de recherche, équilibrage des gains et des pertes sur plusieurs centres de profit. Ces grandes entités doivent assurer à l'Europe l'autonomie de ses équipements. Elles doivent également être mieux à même de concourir dans la compétition internationale.
136. Comment arriver à cette consolidation ? Un premier type de réponse a été donné par la directive Marché Publics de Défense et de Sécurité (MPDS) de 2009. C'est **l'action sur l'offre**. L'esprit est simple : généraliser les mises en concurrence. Il est encore trop tôt pour dire si cette directive atteindra l'objectif, mais on peut craindre que les dérogations ne soient interprétées de façon trop extensive.
137. C'est pourquoi, plutôt que de réécrire une législation dont l'encre est à peine sèche, une réponse plus intéressante est de **laisser les industriels procéder par eux-mêmes aux regroupements qui s'imposent**. Tel était le cas du projet BAE et EADS et il est regrettable qu'il se soit brisé sur l'écueil des intérêts nationaux. Néanmoins, d'autres initiatives existent qui méritent d'être saluées, tel le regroupement opéré sur NEURON ou les accords industriels envisagés dans le domaine des drones. Des projets semblent voir le jour dans le domaine de l'armement terrestre. Il faut les encourager. Enfin, d'autres domaines, en particulier le naval et le spatial, doivent être considérés.
138. A défaut de pouvoir éviter les monopoles, les nations européennes doivent pouvoir s'appuyer sur le conseil d'experts indépendants à leur propre service. D'un point de vue national, ce rôle est joué par les institutions ou organismes responsables de l'armement. Au niveau européen, nous disposons de l'AED et de l'OCCAr. Ces deux institutions ont signé récemment un accord afin de renforcer leur coopération. Il semble nécessaire aujourd'hui d'aller plus loin et de les fusionner afin de créer une **Agence européenne de l'armement**, dont le processus de décision doit être impérativement le **vote à la majorité qualifiée**, comme c'est d'ailleurs la règle à l'OCCAr et, en théorie, au sein de l'AED.

139. L'autre façon de consolider la BITD-E est d'agir sur **la demande**, c'est-à-dire au travers des grands programmes d'armement. Il faut en la matière tirer les leçons des échecs passés et se conformer à quelques règles simples.
140. La première règle est de s'efforcer de mettre face aux Etats des **grands groupes pan-européens**, car indépendamment des effets bénéfiques liés à la taille, l'intérêt de tels groupes est d'éviter de recourir au principe du juste retour. En effet, ces grands groupes doivent être implantés dans suffisamment de nations pour que, au moment de choisir, celles-ci n'aient pas le sentiment d'avantager l'une d'entre elles ni n'éprouvent le besoin de nationaliser le programme. Ce sont ces grands groupes et non pas les Etats qui doivent faire leur affaire d'une juste mais efficace redistribution des tâches sur l'ensemble des bassins d'emploi européens. Dans le même ordre d'idées, il est souhaitable que ces grands groupes aient une structure duale équilibrée entre leurs activités civiles et leurs activités militaires afin de pouvoir survivre à des échecs sur des appels d'offre d'équipements militaires. Car si la mise en concurrence ne marche qu'une seule fois, les Etats européens se retrouveront pieds et poings liés face à des monopoleurs.
141. La seconde règle est d'avoir, aussi bien du côté des nations, que de celui des industriels, des **leaders désignés**. Tel est le cas bien sûr lorsque la gestion du programme est confiée à l'OCCAr.
142. Troisièmement, il est nécessaire que les **besoins opérationnels** soient **clairement définis** avant de commencer les programmes. Tel était le cas de l'A400M. C'est en réalité la condition à la fois la plus simple et la plus difficile à obtenir, car elle suppose une harmonisation des calendriers d'équipement, ce qui n'est jamais facile et, surtout, l'insertion dans une stratégie globale d'acquisition des équipements militaires.
143. Quatrièmement, des mesures incitatives doivent être mises en place. Il serait logique que les **grands programmes européens bénéficient de l'exonération de TVA** et il serait souhaitable que les entreprises qui les portent aient **accès aux financements communautaires**, notamment les programmes européens en matière de recherche, afin de financer la recherche et le développement d'activités militaires ou duales, comme l'espace ou le cyber. Un projet pilote pour le financement de la recherche en matière de défense est envisagé par la Commission européenne, ce qui illustre un changement bienvenu d'état d'esprit. Malheureusement, son montant d'une centaine de millions d'euros sur trois ans pour vingt-huit pays n'est pas à la hauteur des enjeux. D'autres outils



---

permettraient de financer ces activités de recherche. Il suffirait pour ce faire de recourir aux articles 184, 185 et 187 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

144. Afin de permettre ce type de financements, deux mesures sont nécessaires. La première est de clarifier la question de la **propriété intellectuelle** de ces programmes. La seconde est qu'il n'existe pas aujourd'hui de définition des entreprises de défense européennes. Il serait souhaitable de délimiter le périmètre de la BITD-E, concept plus politique que pratique, voire introduire la notion d'opérateur économique européen afin, notamment, de réserver les financements européens aux entreprises européennes.
145. Bien sûr, les **PME de défense** ne doivent pas être oubliées. Elles jouent un rôle important en matière d'innovation et donc de compétitivité. Trop souvent, l'aide aux PME reste un vœu pieu. Pourtant, des initiatives existent dans différents pays européens. C'est le cas en France avec le dispositif *Rapid* de la DGA. Ce régime d'appui permet de choisir les technologies souhaitées et d'aider à les développer. Une mission de la Commission européenne devrait être mise en place afin d'identifier les meilleures pratiques d'aides aux PME du secteur de la défense et de proposer un dispositif européen pertinent, une sorte de *Small Business Act* européen ou bien encore un fond spécifique dédié au financement des *start up* de défense.
146. Les entreprises européennes se livrent entre elles à une compétition féroce sur les marchés à l'exportation, ce qui les conduit à réduire les prix de façon parfois excessive ou à transférer plus de technologie qu'elles ne le souhaiteraient vraiment. Il s'en suit que les succès acquis par l'une ou l'autre entreprise le sont souvent au prix de compensations telles qu'elles créent de nouveaux compétiteurs sur le marché. Les entreprises américaines semblent mieux protégées des transferts de technologie grâce au processus du *Foreign Military Sales*. Ne serait-il pas dans l'intérêt des entreprises européennes de défense de s'inspirer de ce mécanisme afin de mieux maîtriser cette concurrence destructrice à l'export ? En l'absence d'accord des organisations professionnelles, il serait suicidaire de supprimer la possibilité pour les entreprises européennes de procéder à des **offsets hors UE** comme cela a été parfois évoqué.
147. La question s'est posée de savoir si les équipements de défense devaient être inclus ou non dans le mandat de négociation de la Commission européenne en vue de **l'accord de libre-échange entre l'UE et les Etats-Unis**. La Commission a fait valoir que l'ouverture des échanges bénéficierait aux entreprises européennes et c'est pourquoi le projet initial de mandat incluait les marchés publics de

défense. Mais, à la demande de certains Etats craignant que cela ne constitue le « cheval de Troie » de l'industrie de défense américaine, cette mention a été retirée. Toutefois, la défense n'étant pas, à l'instar de la culture, explicitement exclue du mandat, il faudra veiller à ce qu'elle ne soit pas réintroduite en cours de négociation.

#### 4. Les nécessaires considérations institutionnelles

148. Certes, il ne faut pas s'attendre, en décembre prochain, à un *grand soir* de l'Europe de la défense, ni même à des avancées spectaculaires de la politique de sécurité et de défense commune. Mais il faut **sortir de l'empilement de mesures techniques** qui ne font qu'éloigner davantage encore les citoyens de l'Union européenne et ne les aident pas à comprendre la nécessité d'une défense commune. Lors de leur déplacement à Bruxelles, en juin dernier, vos rapporteurs ont eu le sentiment que le principal risque résidait dans une approche excessivement technique et limitée du sujet, en raison des fortes divergences existantes entre les vingt-huit Etats membres, ou que les questions de défense soient éclipsées par d'autres sujets jugés plus prioritaires et que la « *montagne accouche d'une souris* ».
149. Pour vos rapporteurs, le Conseil européen de décembre 2013 représente néanmoins une réelle opportunité : celle que les chefs d'Etat et de gouvernement se saisissent enfin des questions de défense, qu'ils en débattent entre eux et qu'ils donnent de véritables **orientations politiques** et les **impulsions nécessaires**. Rappelons, en effet, que toutes les avancées importantes de l'Europe de la défense ont été permises grâce à l'implication des chefs d'Etats et de gouvernement, à l'image du Conseil européen de Cologne de 1999, et que la dernière fois que la défense figurait à l'ordre du jour d'un Conseil européen remonte à 2008 sous présidence française de l'UE.
150. Dans cette optique, plusieurs chantiers pourraient être lancés lors du Conseil européen de décembre 2013 afin de progresser vers une défense commune européenne. En outre, afin d'assurer un suivi effectif et régulier des décisions prises, vos rapporteurs considèrent que les questions de défense devraient figurer à l'ordre du jour d'au moins un Conseil européen par an.
151. En premier lieu, une relance de l'Europe de la défense et l'objectif d'une défense commune devraient s'appuyer au préalable sur une réflexion et **une analyse partagée des risques et des menaces** auxquels l'Europe est confrontée et la définition d'intérêts communs. Quelles sont les principales menaces qui pèsent aujourd'hui sur la sécurité de l'Europe ? Quelles sont les zones

---

géographiques prioritaires ? De quelle manière et avec quels moyens l'Europe pourra-t-elle demain assurer la défense de ses intérêts et sa sécurité, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de son territoire ? De telles questions mériteraient d'être débattues entre les pays européens afin d'aboutir à une analyse partagée à vingt-huit. L'Union européenne s'est certes dotée en 2003 d'une stratégie européenne de sécurité, grâce, notamment, à l'ancien Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune, Javier Solana. Même si ce document d'une quarantaine de pages a été actualisé en 2008, sous présidence française de l'Union européenne, les évolutions du contexte stratégique rendent nécessaire l'élaboration d'une nouvelle stratégie<sup>1</sup>.

152. En deuxième lieu, une relance de l'Europe de la défense ne peut faire abstraction de la nécessité pour l'Union européenne de définir une **stratégie spécifique à l'égard de la Russie**. La Russie représente aujourd'hui pour l'Europe son plus grand voisin, un vaste marché et son premier fournisseur d'énergie. Par ailleurs, en tant que membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies, la Russie est un acteur important sur la scène internationale. Depuis la fin de la guerre froide, il faut bien reconnaître que les tentatives pour renforcer la place de la Russie dans l'architecture européenne de sécurité sont restées limitées et que l'Union européenne n'est pas parvenue à se doter d'une véritable stratégie vis-à-vis de la Russie. Faut-il considérer la Russie comme un partenaire ou comme une menace ? Que faut-il penser de la dépendance énergétique de l'Europe à l'égard de la Russie ? Comment renforcer la coopération européenne avec la Russie pour résoudre les « conflits gelés » dans notre voisinage commun ? Personne n'a véritablement répondu à ces interrogations. Dans le cadre de cette stratégie, on pourrait envisager de réunir un comité politique et de sécurité Union européenne-Russie, sur le modèle du Conseil OTAN-Russie. De même, alors que la Russie a mis à la disposition de l'Union européenne des hélicoptères russes avec leur équipage lors de l'opération au Tchad et qu'elle coopère avec l'opération *Atalanta*, pourquoi ne pas envisager un accord concernant la participation de la Russie aux opérations extérieures de l'Union européenne ? Sur le plan industriel, une coopération avec la Russie, par exemple dans le domaine de l'espace militaire ou de l'aéronautique, mériterait également d'être étudiée.

---

<sup>1</sup> C'est à cette « stratégie » que semble se référer le Livre blanc de la défense et de la sécurité nationale français de 2013 qui appelle de ses vœux : « à terme, un Livre blanc de l'Union européenne, qui définirait plus clairement les intérêts et les objectifs stratégiques de l'Union » et qui pourrait « contribuer au débat européen et serait l'occasion d'exprimer une vision partagée » (p. 65)

153. En troisième lieu, plusieurs améliorations paraissent possibles et souhaitables dans le fonctionnement actuel des institutions.
154. Tout d'abord, une première avancée, qui ne nécessiterait pas de modification des traités, serait d'« institutionnaliser » les réunions régulières des ministres de la défense, le « **Conseil Défense** » devenant ainsi une formation à part entière du Conseil des ministres, alors qu'il dépend aujourd'hui du Conseil « Affaires étrangères ».
155. Ce Conseil « défense » devrait être doté d'une **présidence stable**, qui serait exercée soit par le Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, soit par un secrétaire général adjoint chargé spécifiquement de la politique de sécurité et de défense commune, ce qui permettrait de donner davantage de visibilité à cette politique. A terme, il serait souhaitable, même si cela nécessite une révision des traités, d'aller vers la mise en place d'un **ministre européen de la défense**, distinct du Haut Représentant.
156. La prochaine **révision du SEAE** offre également l'opportunité de renforcer la cohérence et la coordination entre les différentes composantes de l'action extérieure de l'Union et les opérations civiles ou militaires, dans le cadre de *l'approche globale*. Le principal défi sera d'améliorer cette coordination en veillant cependant à préserver, voire à renforcer, la place et la spécificité de la dimension militaire au sein de ce service et améliorer l'articulation avec la Commission européenne.
157. Enfin, la **coopération structurée permanente** (CSP), introduite par le traité de Lisbonne, pourrait permettre à un groupe d'États membres de renforcer leur coopération en matière de défense, dans le cadre de l'Union européenne, sans en être empêchés par les autres. C'est dans le domaine des capacités que le lancement d'une CSP semblerait aujourd'hui présenter le plus d'intérêt. Cela permettrait notamment un accès plus aisé aux financements européens. Toutefois, dans le cadre de la CSP, les décisions restent prises à l'unanimité, ce qui en limite l'efficacité. La CSP n'est donc pas l'« *avant-garde* » de la défense européenne que certains appellent de leurs vœux.

---

## **B. À LONG TERME : REDONNER SOUFFLE ET VIE AU PROJET POLITIQUE EUROPÉEN**

### **1. L'Europe s'est éloignée des citoyens**

158. Ces soixante dernières années la construction européenne a été synonyme de paix et de prospérité. La réconciliation franco-allemande, la chute du mur de Berlin et l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale ont scellé la réunification du continent européen et permis aux peuples européens de connaître la plus longue période de paix après plusieurs siècles de conflits meurtriers.
159. Afin de rendre la paix irréversible et de tisser des liens sans cesse plus étroits entre ses peuples, l'Union européenne s'est construite autour du marché et de quelques politiques communes. C'est autour du marché et pour faire vivre ces politiques que se sont développées les institutions européennes.
160. Aujourd'hui, avec la crise économique, l'Europe ne parvient plus à susciter l'adhésion des citoyens. Au contraire, nous assistons à une désaffection croissante à l'égard de la construction européenne, comme l'illustrent le recul de la participation aux élections européennes et la montée des populismes.
161. Les Européens ont perdu leurs repères car le projet européen n'a plus de direction claire. Le dernier grand projet mobilisateur, la monnaie unique, a été lancé il y a une vingtaine d'années et a désormais épuisé sa force propulsive.
162. En outre, l'activité des institutions européennes semble avoir débordé de son lit. L'Union s'est dotée des attributs de l'Etat, tels le drapeau, l'hymne ou encore le passeport « européen ». Mais l'Union européenne n'est pas un Etat et ses symboles ont du mal à convaincre car ils n'entrent pas en résonance avec les sentiments profonds des citoyens. Au contraire, ils les effraient car les Européens ont peur d'y perdre leur identité nationale.
163. Si l'Europe paraît éloignée des préoccupations des citoyens c'est parce qu'elle s'occupe de l'accessoire et non pas de l'essentiel. Elle fixe la taille des cages des poules, règlemente la chasse à la palombe, ou encore harmonise les plaques d'immatriculation. Mais elle ne répond pas aux attentes de ses citoyens en matière de croissance économique, d'emploi ou de sécurité.
164. Jusqu'à présent, la construction européenne s'est caractérisée par la méthode des petits pas, le « *fédéralisme à l'envers* », pour

contourner l'obstacle de la souveraineté des Etats. Cette approche rencontre aujourd'hui ses limites. La méthode communautaire n'est plus adaptée pour traiter des questions de politique étrangère et de défense. En ces matières, il nous faut inventer pour répondre à des questions simples : qui gouverne l'Europe ? Quel est son poids sur la scène internationale ? Est-elle capable de se défendre seule ?

## **2. La nécessité de retrouver un sens au projet européen**

165. Afin de sortir l'Europe de sa langueur, de réconcilier les citoyens avec l'Europe, il est impératif de redonner un sens au projet européen. Lors de son discours devant le Parlement européen, le 5 février 2013, le Président de la République a plaidé pour une relance de l'unification politique de l'Europe autour de quelques thèmes mobilisateurs : la croissance et l'emploi, la gouvernance économique européenne, la culture et l'éducation. Dans le cadre de cette union politique plus forte, que le Président de la République a appelé de ses vœux, la politique étrangère et la défense devraient constituer un volet essentiel.
166. L'Europe ne peut se résumer à un grand marché. Pour renforcer sa place sur la scène internationale, devenir une « Europe puissance » l'Europe doit pouvoir disposer d'une défense européenne autonome. La politique étrangère et la défense représentent aujourd'hui des domaines où il existe une forte attente d'Europe. Ne la décevons pas.
167. Afin d'enrayer la tendance actuelle à la « *démilitarisation* » de l'Europe, il paraît également indispensable de convaincre les opinions publiques de l'importance des enjeux de défense. La longue période de paix, l'éloignement des conflits et la difficile perception des menaces expliquent l'indifférence actuelle des Européens à l'égard de ces questions, voire leurs doutes sur l'utilité de maintenir un effort budgétaire en matière de défense. Il est donc impératif de faire preuve de pédagogie et de convaincre les citoyens européens, en particulier les jeunes générations, que le maintien d'un effort significatif en matière de défense, conjugué à la création d'une défense européenne, permettra d'assurer la paix et la sécurité en Europe et dans le monde.
168. Enfin, il est important de ne pas négliger la question essentielle de la gouvernance et du contrôle démocratique de la défense européenne. Les Parlements nationaux jouent un rôle majeur en matière de défense : ce sont eux qui votent les budgets et autorisent, le cas échéant, l'envoi de troupes à l'étranger. Or, malgré la création

récente de la conférence interparlementaire sur le suivi de la PESC/PSDC, il faut bien admettre que les Parlements nationaux ne sont pas véritablement associés à l'élaboration et au suivi des décisions prises en ce domaine. Il convient de renforcer la dimension parlementaire de la PSDC afin de permettre aux Parlements nationaux, en liaison avec le Parlement européen, de débattre ensemble des questions de défense à l'échelle européenne et d'exercer un suivi effectif et régulier de la défense européenne.

169. Les partisans du projet européen doivent être capables d'exprimer en termes clairs, compréhensibles par tous, l'utilité de leur projet, comme le firent jadis Thomas Jefferson en six mots (*United we stand, divided we fall*) ou Benjamin Franklin en trois mots et un dessin.

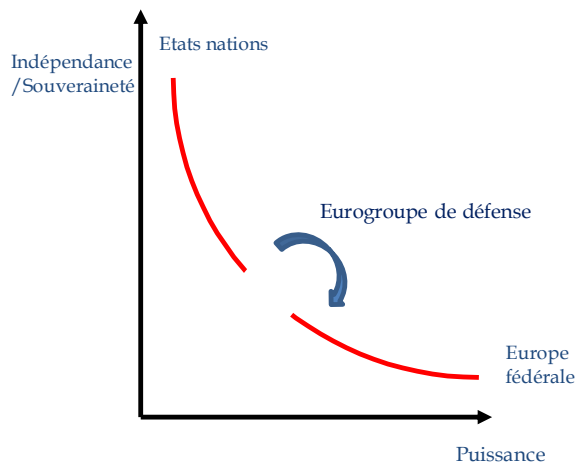


### C. À MOYEN TERME : CRÉER UN EUROGROUPE DE DÉFENSE QUI RÉÉQUILIBRERA LA RELATION TRANSATLANTIQUE

170. Chaque fois que la voie de la construction européenne s'est trouvée obstruée par un obstacle de souveraineté, les nations européennes ont eu recours à la méthode du **groupe pionnier**. Ce fut le cas pour instaurer une monnaie commune : l'euro. Ce fut le cas pour supprimer les frontières intérieures : Schengen. La défense commune européenne, si elle voit le jour, prendra vraisemblablement le même chemin, tant une démarche à vingt-huit ne semble aujourd'hui ni réaliste, ni réalisable.

171. Il faut donc permettre à un groupe de pays *qui le veulent et qui le peuvent* de progresser vers une défense commune<sup>1</sup>. Il faut que ce groupe ait un nom, compréhensible de tous et qui pourrait être selon vos rapporteurs : *Eurogroupe de défense*. Il faut pour l'instant que ce groupe se construise de manière informelle, **en dehors des institutions européennes actuelles**.

<sup>1</sup> Voir l'étude du Conseil économique de la défense menée par Philippe Esper, Christian de Boissieu, Bernard Bigot, Michel Scheller, Yves-Thibault de Silguy : « Eurodéfense – pour une relance d'une Europe de la défense » préface de Romano Prodi – juin 2009 – éditions Unicomm.



### 1. Les objectifs

172. Le tout premier objectif de l'Eurogroupe de défense est simple : il s'agit de pouvoir continuer à faire à plusieurs ce qu'aucun pays européen n'est plus capable de faire seul : disposer d'une **capacité militaire autonome**, afin de pouvoir intervenir militairement hors de son territoire, lorsque ses intérêts sont en jeu, y compris lorsque les Etats-Unis ne souhaitent pas agir. Cette capacité pourra être utilisée indifféremment au service de l'Union européenne ou de l'OTAN.

173. Le second objectif est de permettre aux Européens d'**assumer leurs responsabilités au sein de l'Alliance atlantique**. Même si l'OTAN est à la recherche d'un nouveau souffle après le retrait d'Afghanistan, elle demeure indispensable comme garantie du lien transatlantique et reste la seule organisation capable de mener une opération militaire d'envergure, grâce au soutien américain. L'interopérabilité naturelle entre les forces américaines et les forces européennes n'a jamais été aussi grande, grâce au socle OTAN et au travail de SACT (Commandement Suprême Allié chargé de la Transformation de l'OTAN).

174. Il faut donc permettre à l'Alliance atlantique de retrouver une force nouvelle. Or, aujourd'hui, les Etats-Unis fournissent plus de 55 % des ressources et 75 % des capacités. Rééquilibrer l'Alliance passe par un redressement de l'effort budgétaire des pays européens et le maintien de leurs capacités militaires. Ces efforts ne seront consentis par les pays européens que s'ils ne remettent pas en cause leurs industries et leurs emplois ni leur autonomie d'appréciation et de décision. **L'Eurogroupe peut être la réponse de l'Europe à l'appel des Américains à un meilleur partage du fardeau.**



175. Le troisième objectif de l'Eurogroupe est de permettre à l'Europe de passer progressivement de la situation actuelle, où la défense de l'Europe est entièrement dépendante de l'OTAN et donc des Etats-Unis, à une authentique **défense collective européenne** intégrée, capable d'assumer de façon autonome la protection de son territoire et ses populations et de donner corps à la clause de défense mutuelle et à la clause de solidarité prévues dans le traité de Lisbonne.

## 2. Les contours

176. S'agissant des contours de cet Eurogroupe, deux principes s'imposent avec la force de l'évidence. Le premier est que **tous les Etats membres ont vocation à y participer**, à condition qu'ils s'engagent à faire un effort budgétaire conséquent en matière de défense. De ce point de vue, faire obstacle à l'inclusion des pays plus petits serait contre-productif. L'Europe est un tout.

177. Le second principe est qu'il serait souhaitable de réunir, dès le départ, une **masse critique** de nations, susceptible d'entraîner les autres. Dans cette perspective, le triptyque formé par le Royaume-Uni, l'Allemagne et la France vient immédiatement à l'esprit.

178. Le **nucleus** de l'Eurogroupe de défense ne peut être construit autrement qu'autour du **Royaume-Uni et de la France** car, pour que l'amalgame se fasse, il doit d'abord regrouper les pays ayant les capacités et la volonté d'intervenir militairement hors de leur territoire. Il s'agit pour nous de capitaliser sur l'investissement fait en 2010 dans le traité de *Lancaster House* en l'ouvrant au fur et à mesure à d'autres partenaires européens et de bâtir ainsi l'Eurogroupe sur des fondations solides.

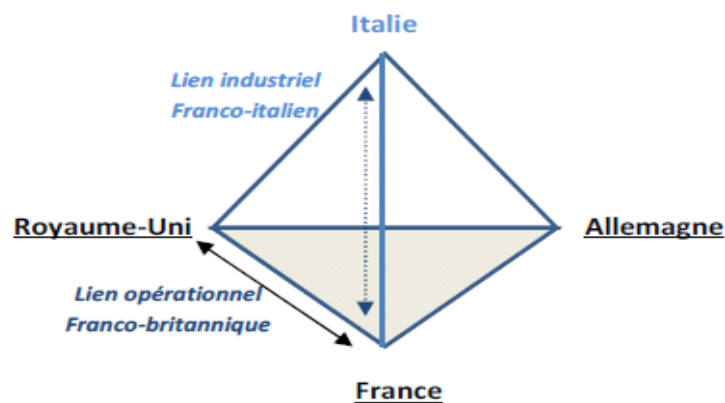
179. Pour autant il ne faut pas précipiter les choses. Indiscutablement, la force de l'alliance franco-britannique réside dans son caractère opérationnel. Sa spécificité repose sur la dissuasion nucléaire. Mais son « *épine dorsale* » en est le **corps expéditionnaire**. Soyons conscients qu'il ne suffit pas de décider des choses pour qu'elles adviennent. La constitution du corps expéditionnaire va prendre encore du temps. Par ailleurs, certains programmes que nous avons décidé de développer ensemble ne verront jamais le jour ou n'iront pas jusqu'à leur terme. Il faut l'accepter et ne pas remettre en cause l'alliance au premier vent mauvais. Le traité de *Lancaster House* nous engage pour cinquante ans. Faisons preuve de « *patience stratégique* ».

180. La France ne saurait tourner le dos à cinquante années de **réconciliation avec l'Allemagne**. Le traité de l'Élysée est un trésor

acquis à tout jamais, un *ktema es aei*. Désormais, l'Allemagne est plus qu'une alliée : une amie. Indépendamment de cela, l'Allemagne est la plus grande puissance économique européenne et il serait inconcevable de bâtir une défense européenne sans elle. Il faut donc que l'Allemagne soit d'emblée dans ce groupe pionnier. Pour l'instant, cela semble difficile tant l'aversion des Allemands vis-à-vis de la chose militaire est aujourd'hui importante. L'attitude du peuple allemand change à mesure que s'éloigne le souvenir de la Seconde Guerre mondiale, mais il change moins vite que nous ne le souhaiterions. C'est pourquoi, là encore, faisons preuve de « *patience stratégique* ».

181. Autour de ce groupe pionnier, tous les autres pays ont naturellement vocation à s'insérer, au premier rang desquels, bien sûr, l'Italie, la Pologne, l'Espagne et d'autres. Cette insertion dans l'union de défense permettrait du reste de faire jouer un rôle important aux petites nations et pourrait se faire soit une **base géographique** évidente, soit sur la base d'une **spécialisation capacitaire**, comme, par exemple, l'Estonie en matière de cyber-défense, les pays nordiques en matière d'aviation de combat ou les Pays-Bas et la Belgique en matière maritime.

182. Ainsi, dans le domaine industriel, une coopération associant au moins deux de ces quatre nations pionnières -la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne et l'Italie- donnerait une assise plus solide à tout programme capacitaire.



### 3. La méthode

183. L'Eurogroupe de défense doit permettre aux nations qui en feront partie de développer une meilleure cohérence de leurs moyens financiers, capacitaires, opérationnels et industriels. C'est au sein de cet Eurogroupe que pourraient être développés les instruments de cette cohérence, au tout premier rang desquels un authentique Livre blanc de la défense qui soit une confrontation sérieuse des menaces, des ambitions et des moyens budgétaires, susceptible d'être suivi d'effets sur le format des forces et la stratégie d'acquisition des équipements militaires.

C'est au sein de cet Eurogroupe que les Etats participants mettraient en commun leurs capacités existantes ou partageraient la recherche, le développement, l'acquisition et l'utilisation de nouvelles capacités. En termes opérationnels, l'Eurogroupe aurait vocation à jouer un rôle majeur dans les **opérations extérieures**. Ce rôle sera facilité par la mise en place d'un quartier général de planification à froid et de conduite des opérations militaires et civilo-militaires doté de moyens propres de renseignement.



---

## CONCLUSION

184. « *L'Europe de la défense* » est morte. Il faut cesser d'en prononcer le nom. Car à force de perdre le sens des mots, l'on se perd soi-même. L'expression était destinée à contourner l'obstacle de la souveraineté et à se dispenser d'une clarification des relations entre l'Union européenne et l'OTAN. C'était, comme le dit Hubert Védrine, une « *chimère* », un « *oxymore* » qui a conduit la défense européenne dans l'impasse où elle se trouve.
185. Lors du Conseil européen de décembre 2013, les chefs d'Etat et de gouvernement souhaitent se montrer « *pragmatiques* », c'est-à-dire apporter « *la preuve* » par l'action. Il est impératif qu'au-delà des déclarations d'intention, ils adoptent des mesures concrètes. Pour cela ils n'ont que l'embarras du choix, tant les projets sur la table sont nombreux, dans les domaines opérationnel, capacitaire et industriel, voire institutionnel. Arrêtons la procrastination !
186. Mais tout cela ne suffira pas. Le pragmatisme ne doit pas masquer l'absence de vision ni le manque d'ambition. Il nous faut aujourd'hui relancer le projet politique européen et fixer un nouveau cap si on veut réconcilier l'Europe avec ses citoyens. Dans cette perspective, la défense doit devenir, avec la politique étrangère, un pilier de la construction européenne. L'Europe ne se résume pas à un grand marché. Elle doit pouvoir compter sur une défense autonome si elle souhaite devenir une puissance et rester dans l'histoire.
187. Dans l'attente de cette relance, seule la création d'un groupe pionnier, un « *Eurogroupe de défense* », ouvert à tous les pays européens qui le souhaitent et le peuvent permettrait d'aller plus vite et plus loin vers une défense commune européenne.
188. Ce groupe pionnier, formé à partir des capacités opérationnelles et expéditionnaires du Royaume-Uni, de la France et de l'Allemagne, et d'autres encore, pourrait servir de passerelle afin de franchir le fossé qui prend aujourd'hui des allures de précipice entre « *l'Europe de la défense* » et la « *défense européenne* », entre la souveraineté des nations et le projet fédéral.



---

## EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent rapport lors de sa séance du 3 juillet 2013, sous la présidence M. Jean-Louis Carrère, président.

*Après la présentation du rapport, un débat s'est engagé.*

**M. Jean-Louis Carrère, président.** – Je voudrais féliciter les coprésidents et les membres du groupe de travail pour la qualité de leur rapport. Avec les propositions contenues dans ce document, dont certaines vont très loin mais qui seront à la disposition de l'exécutif en vue du Conseil européen de décembre, notre commission poursuit son œuvre utile d'éclaireur et d'« aiguillon » sur un sujet particulièrement complexe et important. Afin de permettre une plus large diffusion de ce rapport, notamment auprès de nos partenaires européens, je pense aussi qu'il serait utile de prévoir une synthèse ainsi qu'une traduction en anglais.

**M. Jean-Claude Peyronnet.** – Je souhaiterais, à mon tour, féliciter nos collègues pour la qualité de leur travail. Votre proposition de créer un « Eurogroupe de défense », autour de la France, du Royaume-Uni et de l'Allemagne, me paraît séduisante. Cela permettrait, en effet, de rapprocher les industries de défense, de mutualiser et partager les capacités, et de constituer une force expéditionnaire conjointe. Toutefois, la question essentielle est de nature politique : Quelle sera l'instance de décision au sein de cet « Eurogroupe » ? Faut-il commencer par rapprocher nos outils de défense ou bien se doter d'abord d'une instance politique de décision au niveau européen ? Il me semble que ce dilemme de la poule et de l'œuf explique les difficultés actuelles de la politique de sécurité et de défense commune de l'Union européenne.

**M. Jean-Pierre Chevènement.** – Je partage entièrement la proposition de nos collègues d'abandonner l'expression d'« Europe de la défense ».

Concernant l'idée de constituer un « groupe pionnier », un « Eurogroupe de défense », il me semble que cette expression risque de susciter des réserves chez nos partenaires britanniques, surtout si elle s'accompagne d'une dimension fédérale, qui reste inacceptable à leurs yeux. Il faut donc faire preuve de prudence. Vis-à-vis des Britanniques, il est préférable de parler de « souveraineté associée » plutôt que de « souveraineté partagée ».

Il me semble aussi qu'il faut prendre en compte la position de l'Allemagne, qui est aujourd'hui la première puissance économique en Europe – l'Europe c'est l'Allemagne aux yeux des Américains, des Chinois ou des Russes – et qui dispose d'une base industrielle importante, notamment dans le domaine de la défense. Or, quelle est l'attitude de l'Allemagne ? L'Allemagne n'est pas intéressée par la défense autrement que sur le plan industriel et uniquement pour ses exportations d'armement, principalement hors d'Europe. Elle souhaite en faire le moins possible en matière de défense. La Russie ne constitue pas une menace pour l'Allemagne, qui s'approvisionne très largement en gaz russe et ce

pays se désintéresse de ce qui se passe au Sahel ou sur la rive Sud de la Méditerranée, comme nous l'avons vu en Libye ou au Mali, malgré les menaces majeures à proximité immédiate des frontières de l'Europe. Et lorsque l'Allemagne participe à une opération de l'Union européenne, comme c'est le cas pour l'opération de formation EUTM Mali, c'est avec un grand nombre de caveats. Il faut donc parler avec les Allemands, essayer de les associer, mais cela me semble difficile tant ce pays semble avoir renoncé à toute idée de défense.

Même la contribution de pays européens, comme l'Italie, tournés traditionnellement vers la Méditerranée et disposant d'une industrie de la défense, à l'opération SERVAL au Mali et à l'opération EUTM Mali, s'est avérée décevante.

**M. Jean-Louis Carrère, président.** – Je partage votre sentiment sur la panne actuelle de la politique de sécurité et de défense commune et votre idée d'abandonner l'expression d'« Europe de la défense ». Je suis également d'accord avec vous sur la nécessité d'aller plus loin en matière de partage et de mutualisation à l'échelle européenne et sur la nécessité pour l'Europe de disposer d'une défense crédible et autonome. Il est évident que pour avancer en matière de défense à l'échelle européenne, il est indispensable de partir du couple franco-britannique, puisque les deux pays représentent à eux seuls près de la moitié de l'effort de défense en Europe et qu'eux seuls disposent des capacités et de la volonté de se projeter hors de leur territoire. Nous disposons d'ailleurs des accords franco-britanniques en matière de défense, avec notamment la force expéditionnaire conjointe, et il est très important de mettre en œuvre ces accords puisque le Royaume-Uni reste notre partenaire privilégié en Europe en matière de défense. Afin d'aller vers une défense européenne, il serait souhaitable d'élargir progressivement le traité de Lancaster House à l'Allemagne et à d'autres partenaires européens qui souhaiteraient s'y associer, comme l'Italie, la Pologne, l'Espagne ou d'autres encore afin de constituer un « groupe pionnier », ce que vous avez appelé « Eurogroupe de la défense ». Cela pourrait constituer l'un des objectifs du Conseil européen de décembre. Mais, si le Conseil européen de décembre ne parvient pas à un accord, alors il faudra nous concentrer sur la mise en œuvre des accords franco-britanniques de défense.

Par ailleurs, il me semble que nous devrions promouvoir dans l'optique du Conseil européen de décembre l'idée d'élaborer une nouvelle stratégie européenne de sécurité, une sorte de « Livre blanc européen », qui serait une analyse partagée des risques et des menaces entre les vingt-huit Etats membres. Avant de mettre en place des outils, il convient d'abord de définir ensemble un objectif commun.

**M. René Beaumont.** – Je partage l'opinion de notre collègue M. Jean-Pierre Chevènement au sujet de l'Allemagne. Le pacifisme, voire même l'anti-militarisme, hérités du souvenir de la deuxième guerre mondiale, sont si profondément ancrés au sein de l'opinion publique allemande qu'il paraît très difficile d'avancer sur les questions de défense avec nos amis allemands, même s'il me paraît indispensable de les associer, avec d'autres pays, comme l'Espagne ou la Pologne. J'ajoute que le « fédéralisme » au niveau européen est



---

non seulement un « repoussoir » pour les Britanniques, mais qu'il l'est devenu aussi aujourd'hui pour les Allemands. C'est peut-être en agissant d'abord sur le volet industriel que nous parviendrons à convaincre nos partenaires allemands de faire davantage en matière de défense à l'échelle européenne.

**M. Pierre Bernard-Reymond.** – Vous ne serez certainement pas surpris qu'en tant qu'Européen convaincu, j'approuve entièrement la tonalité générale de votre rapport et l'ambition d'aller vers une défense européenne. Je partage également votre sentiment selon lequel la méthode des « petits pas » montre aujourd'hui ses limites.

Depuis l'échec de la Communauté européenne de défense en 1950, la défense européenne était considérée comme l'objectif ultime, le couronnement de la construction européenne, qui devait se faire par étapes, en commençant d'abord par l'économie pour contourner l'obstacle de la souveraineté des Etats. Or, il faut parfois envisager de « grandes enjambées » afin de faire avancer la construction européenne et cela me semble être le cas en ce qui concerne la défense. On peut d'ailleurs se demander si votre constat ne pourrait pas s'appliquer à bien d'autres domaines – je pense notamment au renforcement de l'intégration économique – qui me semblent aujourd'hui souffrir d'un manque d'Europe.

Nous sommes arrivés en réalité à un moment charnière de la construction européenne. Soit nous renouons avec l'esprit des « pères fondateurs » et relançons la construction européenne – en matière de défense et dans d'autres secteurs – soit nous assisterons à un repli de l'Europe, à la déliquescence de l'idée européenne, comme l'illustrent la montée des populismes et du nationalisme.

Ce « sursaut » nécessite une forte volonté politique qui soit portée par de véritables hommes d'Etat. Or, je doute que les chefs d'Etat et de gouvernement qui siègent aujourd'hui au Conseil européen soient véritablement à la hauteur des enjeux car ils s'apparentent davantage à des gestionnaires préoccupés avant tout par leur réélection.

Cela doit d'ailleurs nous inviter à nous interroger sur l'évolution actuelle de la politique et de la démocratie. Les hommes politiques sont désormais soumis à ce que j'appellerai le « carré tragique », formé par les sondages, le marketing, la tactique électorale et la communication. Ils ne sont plus porteurs d'un grand projet susceptible d'entraîner les peuples mais uniquement guidés par le souci de ne pas mécontenter leurs opinions publiques et d'être réélus lors des prochaines élections.

J'ai d'ailleurs déposé une proposition de loi constitutionnelle visant à limiter la durée du mandat du Président de la République. Celui-ci serait désormais élu pour un mandat de six ans non renouvelable immédiatement ce qui permettrait de le libérer de toute préoccupation électoraliste au profit d'une politique à long terme exclusivement conforme à ce qu'il considère être l'intérêt supérieur de la Nation et l'image qu'il souhaite inscrire dans l'Histoire.

Les responsables politiques semblent paralysés face à la montée des nationalismes, des populismes et des séparatismes car ils craignent de s'opposer

à ces tendances et de mécontenter les opinions publiques, alors que c'est au contraire notre faiblesse, notre inaction, notre pusillanimité qui constituent le meilleur terreau du populisme, du nationalisme et du séparatisme.

Après ces considérations d'ordre général, j'en viens à la question que je souhaiterais vous poser.

Compte tenu de la faible appétence et des maigres crédits consacrés à la défense par de nombreux pays européens, ne serait-il pas légitime de prévoir une sorte de « cotisation » pour ces pays qui ne participent pas à la défense européenne car il n'est pas normal que l'effort de défense ne repose que sur quelques pays alors qu'il bénéficie à l'Europe dans son ensemble. Une autre idée serait d'exclure tout ou partie des dépenses de défense de la règle des 3 % du PIB pour le calcul du déficit budgétaire. Pourquoi ne pas envisager par exemple qu'au-delà d'un effort minimal de 1,5 % du PIB en matière de défense, les autres dépenses militaires ne soient pas comptabilisées ?

**M. Bertrand Auban.** – Le spatial militaire représente désormais un enjeu majeur, notamment en ce qui concerne les communications, l'observation ou le renseignement, et l'on sait que les Etats-Unis ont mis des moyens considérables dans ce domaine. Aucun pays européen ne peut à lui seul réaliser les investissements nécessaires et une coopération à l'échelle européenne est indispensable si l'Europe veut pouvoir disposer d'une capacité autonome dans ces domaines. Il s'agit d'une question essentielle car on ne peut pas agir de manière autonome si l'on ne dispose pas en propre des moyens nécessaires d'observation ou de communication. Il ne faut pas négliger non plus les enjeux économiques et industriels dans ce secteur à forte valeur ajoutée, qui présente un caractère dual. L'espace militaire constitue donc un domaine naturel de coopération à l'échelle européenne. Je pense en particulier aux futurs satellites d'observation.

Dans ce domaine, l'Allemagne devrait représenter pour notre pays un partenaire de premier plan. Or, l'attitude de l'Allemagne a été jusqu'à présent très décevante dans ce domaine, tant ce pays a privilégié ses intérêts industriels nationaux, comme l'illustrent par exemple son attitude concernant le système européen de navigation par satellite Galiléo ou son refus de s'engager sur la future fusée européenne devant succéder à Ariane 5.

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Je voudrais à mon tour féliciter les coprésidents et les membres du groupe de travail pour leur excellent travail et leurs propositions novatrices. Je pense qu'il est important que ces propositions fassent l'objet d'une discussion avec nos partenaires européens, notamment britanniques et allemands. On pourrait également envisager d'évoquer ces sujets au sein de l'assemblée parlementaire de l'OTAN, qui constitue un lieu intéressant d'échange et de discussions entre les parlementaires des pays membres de l'Alliance atlantique sur les questions de défense.

**M. Jeanny Lorgeoux.** – Je pense qu'il ne faut pas hésiter à trouver un titre fort et percutant à ce rapport. De ce point de vue, le titre proposé : « Pour en finir avec l'Europe de la défense : Vers une défense européenne » me paraît correspondre à ces critères, même s'il peut sembler provocateur.

---

**M. Daniel Reiner, co-président du groupe de travail.**- Je vais d'abord répondre à Jean-Claude Peyronnet sur l'« Eurogroupe ». C'est une question essentielle. Nous avons livré, si vous me permettez l'expression, l'idée « brute de décoffrage ». L'idée c'est qu'il faut un groupe de pays pionniers, comme cela a été le cas pour Schengen et pour l'euro, qui décident ensemble, sur une base volontaire d'aller plus loin. Qui en fera partie – on ne peut pas le dire, puisque c'est aux Etats de le dire. Mais il nous semble incontournable que le noyau de départ soit franco-britannique. Et de ce point de vue, le traité de Lancaster House constitue déjà ce noyau. Comment cela fonctionne ? Là encore cela doit être librement négocié entre les Etats qui en feront partie. Naturellement, il ne doit pas y avoir de veto dans l'« Eurogroupe », car sa raison d'être est, précisément, de constituer une instance de décision. Ceux qui ne veulent pas aller n'iront pas.

**M. Jean-Pierre Chevènement.** – Les Britanniques n'iront pas s'il y a les Allemands !

**M. Daniel Reiner, co-président du groupe de travail.** - Ce n'est pas si sûr que cela. Les Britanniques sont d'accord pour dire qu'il faut les Allemands et même les Polonais et nous y avons rajouté les Italiens. L'Italie est le premier partenaire industriel de défense de la France, il faut le garder à l'esprit. On fait plus de coopérations industrielles avec eux qu'avec les Allemands ou les Britanniques. Mais si les Britanniques ne sont pas fermés à l'idée d'intégrer les Allemands et d'autres, ils nous demandent de faire preuve de « patience stratégique ». Les Italiens sont dans une situation économique difficile.

Seulement nous disons, et c'est ça l'idée nouvelle, il faut faire fructifier ce que nous avons fait ensemble avec les Britanniques. Ce traité est regardé par les autres et parfois les agace. Cela les agace d'autant plus que ce traité marche et va jusqu'au nucléaire. Même si on n'est pas dans le partage de souveraineté, on touche à des domaines où chacun est très jaloux de sa souveraineté.

**M. Jean-Louis Carrère, président.** – Finalement c'est très gaulliste votre proposition !

**M. Daniel Reiner, co-président du groupe de travail.** – Nous avons du reste mis en exergue du rapport une citation de Charles de Gaulle. Et il y a une autre maxime de Charles de Gaulle qui nous a beaucoup inspiré et qui est inscrite sur le mur de la salle de la commission de la défense de l'Assemblée nationale et qui dit que le premier devoir de l'Etat est la défense et qu'il ne peut y manquer sans se détruire lui-même. Cela répond à la question de Pierre Bernard-Reymond : est-ce que la défense est le bon sujet pour relancer le projet européen ?

**M. Pierre Bernard-Reymond.**- Je suis agréablement surpris que vous le disiez et que vous en soyez déjà là !

**M. Daniel Reiner, co-président du groupe de travail.** – Le contexte actuel est en effet très favorable, la nécessité d'une défense européenne s'impose.

**M. Robert del Picchia.** - L'avantage de l'« Eurogroupe » c'est que, contrairement aux coopérations structurées de Lisbonne qui nous impliquent définitivement et reposent sur la règle de l'unanimité des Etats participants, c'est informel, ce n'est pas une « structure », un « machin ».

**M. Jean-Pierre Chevènement.** - Il ne faut pas détruire le traité franco-britannique, il faut au contraire construire là-dessus.

**M. Daniel Reiner, co-président du groupe de travail.** - Effectivement, c'est notre vision.

**M. Xavier Pintat, co-président du groupe de travail.** - Je voudrais répondre à Jean-Pierre Chevènement, et lui dire que l'Allemagne a changé. Cela est le résultat des institutions que les vainqueurs ont mis en place au sortir de la guerre, donc on ne peut guère le reprocher aux Allemands, mais cela a marché et l'Allemagne d'aujourd'hui est un pays profondément pacifiste. Mais ce n'est pas pour cela qu'il ne participera pas à un effort de défense, dans cet état d'esprit. Les Allemands sont prêts à dépenser de l'argent pour la défense, mais dans un esprit pacifiste. J'étais quand même étonné, quand nous sommes allés au Bundestag, de voir que même les Verts souhaitaient relancer l'Europe de la défense, mais dans cet état d'esprit. L'ambassadeur de France nous a du reste incités à relancer le débat avec nos collègues allemands.

Néanmoins, comme je l'ai dit tout à l'heure, j'ai exprimé le souhait qu'on puisse rapprocher les règles d'engagement des soldats européens en opérations extérieures, car toutes ces limitations, ces caveats, sont insupportables et bloquants, et il faudrait peut-être envisager d'aller vers un statut juridique des soldats européens en missions extérieures.

Dans l'industrie de défense, on ne peut pas dire que l'avenir de l'industrie de la défense c'est l'Allemagne, ce n'est pas vrai. La base industrielle de défense allemande est deux fois moins importante que la base industrielle de défense française.

**M. André Vallini, co-président du groupe de travail.**- Sur le fédéralisme, l'idée c'est de dire que c'est peut-être sur l'aspect des choses où on attend le moins l'Europe qu'il faudrait la relancer. Cela semble paradoxal, mais jusqu'à présent, l'Europe c'est l'économie et les finances. Et en cette matière, pour beaucoup de gens, elle n'a pas forcément bien marché ni convaincu de son utilité. Si on explique aux citoyens qu'il y a de nouvelles menaces, que pour les parer cela coûte de plus en plus cher et que pour cela notre intérêt commun est de nous regrouper, afin d'éviter les redondances et les duplications, cela peut intéresser l'opinion publique.

J'ai bien entendu l'idée de Pierre Bernard-Reymond selon laquelle les pays européens qui ne participent pas à la défense cotisent à une sorte de budget commun, car ils en bénéficient. Il y a une autre idée, à laquelle je suis très attaché, c'est que l'on puisse déduire du comptage des déficits publics les dépenses de défense, ou du moins les investissements de défense.

**M. Jean-Louis Carrère, président.**- Nous l'avons dit partout, avec Jean-Pierre Chevènement, y compris au sommet de l'Etat.

---

**M. Jacques Gautier, co-président du groupe de travail.**- Sur la proposition d'un Livre blanc européen ; un Livre blanc, c'est d'abord une vision partagée du monde, des risques, des menaces, mais aussi de nos forces et de nos faiblesses, de nos vulnérabilités. Et là on se rend compte que les vingt-huit ont des visions stratégiques totalement différentes. Ce qui n'est pas illégitime, mais il faut en faire la synthèse. Ensuite, il y a les ambitions de défense. Le Royaume-Uni et la France ont une vision globale du monde et conservent des ambitions. L'Allemagne pense surtout à faire de l'industrie de la défense, davantage que de la défense. Les « petits pays » ont considéré une bonne fois pour toute que c'étaient les Américains qui assuraient notre protection et que c'était très bien comme ça. Et donc, ça ne sera pas facile de s'entendre sur des ambitions communes. Ensuite, il y a la partie réponses, tant au niveau de l'outil de défense, qu'au niveau budgétaire. Et là c'est clair, il n'y a que le Royaume-Uni et nous qui ayons l'intention de nous projeter si nécessaire au-delà de nos frontières et qui nous en donnons les moyens, ou du moins nous efforçons de nous en donner les moyens. Et puis surtout, il faut qu'à la fin, il y ait quelqu'un qui tranche dans l'analyse stratégique, qui décide et qui endosse la responsabilité. Nous avons travaillé au sein de la commission du Livre blanc. Mais ce n'est pas nous qui l'avons signé, c'est le Président de la République. Or il n'y a pas de président européen, quelqu'un qui puisse dire : « compte tenu des menaces, compte tenu de mes ambitions et de mes moyens, voilà ce que je vais faire ». Si on fait un authentique Livre blanc à vingt-huit cela ne sert à rien.

**M. Daniel Reiner, co-président du groupe de travail.** - C'est un chiffon rouge pour les Britanniques.

**M. Jacques Gautier, co-président du groupe de travail.** - Si on le fait au contraire dans le cadre de l'« Eurogroupe », avec un partage des responsabilités sur une base régionale, cela peut marcher. Il ne faut pas écarter, dans cet « Eurogroupe » les « petits pays ». Il est évident que certains ont des capacités et une volonté pour apporter quelque chose, soit sur une base géographique, soit sur une base de spécialité militaire, je pense aux Estoniens et à la cyber défense. Voilà pourquoi nous sommes d'accord pour un authentique « Livre blanc » dans le cadre de l'« Eurogroupe », mais pas à vingt-huit.

**M. Daniel Reiner, co-président du groupe de travail.** - Nous évoquons dans le rapport le fait que le Livre blanc français évoquait, au conditionnel, la possibilité de faire un jour un Livre blanc européen, mais que cela n'était pas encore possible et c'est pourquoi, au contraire nous préconisons l'actualisation de la doctrine Solana, définie en 2003 et déjà actualisée en 2008 et qui n'a jamais engagé personne, il faut bien le dire. Sur la question des relations avec l'OTAN, je précise que cet « Eurogroupe » est totalement dans l'OTAN, car les pays en font naturellement partie. Il a même vocation à régénérer l'Alliance atlantique, à faire en sorte que les Européens se montrent enfin à la hauteur de leurs responsabilités en matière de défense. Sur l'Allemagne, il ne faut pas figer la position de l'Allemagne sur la perception que l'on peut en avoir aujourd'hui. Je crois que les Allemands eux-mêmes n'en ont pas encore pris conscience, mais l'Allemagne dans dix ans sera différente de l'Allemagne d'aujourd'hui. Nous avons rencontré des jeunes députés, l'un d'entre eux le Dr. Andreas

Schockenhoff CDU/CSU qui n'est peut-être pas majoritaire dans son parti, mais qui a produit un certain nombre de documents qui sont très intéressants et qui vont tout à fait dans cette voie. Il y a même au sein du SPD, des députés qui s'expriment en faveur d'une future armée européenne

**M. Jacques Gautier, co-président du groupe de travail.**- Y compris en proposant une modification de la Constitution allemande !

**M. Daniel Reiner, co-président du groupe de travail.** - Alors certes ce sont des visionnaires, mais d'une part cette réflexion qui rejoint la volonté de puissance de l'Allemagne, qui se concrétise dans sa demande d'avoir un siège de membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies, ne peut pas faire litière de la nécessité de disposer d'un outil de défense. On ne peut pas avoir de diplomatie qui compte, sans avoir de grand couteau, ça n'existe pas. Les Allemands ne peuvent pas tenir ce discours permanent d'aspiration d'un statut de puissance en se dispensant de payer le prix des attributs essentiels de la puissance, qu'est la défense. Et par ailleurs sur le plan économique l'Allemagne de demain ne ressemblera pas à l'Allemagne d'aujourd'hui. Ils auront perdu des millions de citoyens. Ils seront peut-être dans une situation socialement plus difficile qu'aujourd'hui. On retrouve aujourd'hui des personnes âgées, en retraite, qui ont dû reprendre ce que l'on appelle des « mini-jobs ». L'Allemagne vit sur une économie qui prospère dans un monde économique où elle trouve sa place aujourd'hui. Mais rien ne dit que ce sera encore le cas dans dix ans. Sa démographie la pénalisera de toutes les façons.

**M. Jean-Pierre Chevènement-** L'Allemagne a une grande stratégie sur le plan économique. Elle exporte 1 097 milliards d'euros, quand la France n'exporte qu'un peu plus de 400 milliards. Le rapport de nos industries est de 2,5 à 1. J'ai été à Pékin, après le passage de la Chancelière Mme Angela Merkel, les journaux chinois titraient : « la Chine tend la main à la zone euro ». Après la production du trois centième Airbus fabriqué en Chine, ils titraient : « un exemple de la coopération germano-chinoise ». Cela donne une idée de la façon dont les choses sont perçues à l'extérieur. Le commerce extérieur allemand est excédentaire sur les Etats-Unis et sur la Chine. La Chine est devenue leur premier partenaire. Le monde ne ressemble plus à celui que nous avons connu. En Russie, les Allemands ont 4 000 implantations alors que nous en avons à peine 400. L'Allemagne considère qu'il n'y a plus du tout de menace avec la Russie, que c'est au contraire son far east. Les menaces au sud, l'islamisme radical, elle considère que ce n'est pas vraiment son affaire et que de toutes les façons les Etats-Unis ou la France ou le Royaume-Uni s'en chargent, chacun dans sa zone. Ils mettent le paquet sur l'économie et le moment venu, s'ils auront besoin d'une armée, ils ont encore une industrie qui leur permettra de l'armer. Et puis ils ont 300 000 immigrants européens par an, donc ne nous racontons pas trop d'histoire sur la démographie allemande. C'est devenu une grande puissance pacifiste.

*A l'issue de ce débat, la commission adopte à l'unanimité le rapport d'information et autorise sa publication, en français et en anglais.*

---

## LISTE DES PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES

### à Paris

#### En commission

- Mardi 27 novembre 2012* **M. Hubert VÉDRINE**, ancien ministre des affaires étrangères
- Mercredi 5 décembre 2012* **Mme Claude-France ARNOULD**, directeur exécutif de l'Agence européenne de défense
- Mercredi 12 décembre 2012* **S.E. M. Jean-Louis FALCONI**, ambassadeur, représentant permanent de la France auprès du comité politique et de sécurité de l'Union européenne
- Mardi 18 décembre 2012* **M. Pierre VIMONT**, secrétaire général exécutif du Service européen pour l'action extérieure
- Mercredi 30 janvier 2013* **S.E. M. Tomasz ORLOWSKI**, ambassadeur de la République de Pologne en France
- Mardi 12 février 2013* **GAR (2S) Henri BENTEGEAT**, ancien chef d'état-major des armées, ancien président du comité militaire de l'Union européenne
- Mercredi 29 mai 2013* **M. Jean-Michel CASA**, directeur de l'Union européenne au ministère des affaires étrangères

#### A huis clos

- Mardi 29 janvier 2013* **M. Hubert VÉDRINE**, ancien ministre des affaires étrangères
- Mardi 19 mars 2013* **M. Louis GAUTIER**, membre de la commission du Livre blanc
- Mardi 2 avril 2013* **GAA (2S) Stéphane ABRIAL**, ancien commandant suprême chargé de la transformation à l'OTAN
- Mardi 16 avril 2013* **Sir Peter RICKETTS**, ambassadeur du Royaume-Uni en France
- Mardi 16 avril 2013* **VAE (2S) Xavier PAÏTARD (2s)**, ancien représentant militaire de la France auprès de l'OTAN et de l'UE
- Mercredi 15 mai 2013* **M. Benoît d'ABOVILLE**, ancien ambassadeur, ancien représentant permanent de la France à l'OTAN

- Mercredi 15 mai 2013*     **M. Patrick BELLOUARD**, ancien directeur général de l'OCCAr
- Mercredi 15 mai 2013*     **M. Patrick MAISONNAVE**, directeur des affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement au ministère des affaires étrangères
- Mardi 28 mai 2013*        **AL Edouard GUILLAUD**, chef d'état-major des armées
- Mercredi 29 mai 2013*     **M. Jean-Paul MAULNY**, directeur adjoint de l'IRIS
- Mercredi 29 mai 2013*     **M. Jolyon HOWORTH**, professeur à Yale et à la Sorbonne
- Mardi 11 juin 2013*       **M. Laurent COLLET-BILLON**, délégué général pour l'armement

à Berlin – 3 et 4 juin 2013

**M. Herber SALBER** *Beaufragter für sicherheitspolitik – Auswärtigen Amt* (ministère des affaires étrangères – République fédérale d'Allemagne)

**Dr. Andreas SCHOCKENHOFF** député (CDU/CSU)

**M. Stéphane BEEMELMANS** Secrétaire d'Etat au ministère de la défense et le **Dr. Ulrich SCHLIE**, directeur général de la sécurité et de la politique de défense du ministère de la Défense de la RFA

**Dr. Claudia MAJOR** (SWP – *Stiftung Wissenschaft und Politik – German Institute for International and Security Affairs*) et **Dr. Constanze STELZENMÜLLER** (*German Marshall Fund*)

**M. Ruprecht POLENZ**, député (CDU/CSU), Président de la commission des affaires étrangères du Bundestag

**Mme Elga HOFF**, députée (FDP), commission de la défense du Bundestag

**S.E. M. Maurice GOURDAULT-MONTAGNE**, ambassadeur de France en Allemagne

**GDI Philippe CHALMEL**, attaché de défense à l'ambassade de France en Allemagne



---

à Bruxelles - le 12 juin 2013

**M. Axel de MARTENE**, conseiller au cabinet de M. Michel Barnier, commissaire européen en charge du marché intérieur et des services financiers et **M. Panayotis STAMATOPOULOS**, chef d'unité à la direction générale « marché intérieur et services financiers » de la Commission européenne

**GAA Patrick de ROUSIERS**, président du Comité militaire de l'Union européenne

**Mme Claude-France ARNOULD**, directeur exécutif de l'Agence européenne de défense

**S.E. M. Philippe ETIENNE**, ambassadeur, représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne

**M. Didier CANESSE**, représentant permanent adjoint de la France auprès du Comité politique et de sécurité de l'Union européenne

**GCA Gilles ROUBY**, représentant militaire de la France auprès de l'Union européenne et de l'OTAN

**M. Franck PARIS**, conseiller opérations et **M. Thomas GUIBERT**, conseiller pour la gestion civile des crises, à la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne

à Londres - le 25 juin 2013

**Mr. Steve McCARTHY**, *director international security policy, Ministry of Defence* et **Mr. Stuart MILLS**, *assistant head European Union, NATO and Europe Policy*

**CA Henri SCHRICKE**, attaché de défense à l'ambassade de France au Royaume-Uni et **COL Nicolas CHAMBAZ**, attaché de l'air à l'ambassade de France au Royaume-Uni

**Mr James de WAAL**, *visiting fellow* et **M. Benoît GOMIS**, *research analyst, international security au Royal institute of international affairs - Chatham House*

**Mr Bob REGAN**, *head of international policy France* et **Mr Ketan PATEL** et **Dr. Alan ROBINSON** - *international policy France - Ministry of Defence*

**S.E. M. Bernard EMIÉ**, ambassadeur de France au Royaume-Uni