

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission de la défense nationale et des forces armées

– Audition, conjointe avec la délégation pour l'Union européenne, de M. Nick Witney, ancien directeur de l'Agence européenne de défense, sur l'Europe de la défense..... 2

Mercredi

21 novembre 2007

Séance de 16 heures 45

Compte rendu n° 15

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

**Coprésidence
de M. Christophe
Guilloteau,**
*secrétaire de la
commission de la
défense et des forces
armées,*
**et de M. Pierre
Lequiller,**
*président de la
délégation à l'Union
européenne*



Audition, conjointe avec la délégation pour l'Union européenne, de M. Nick Witney, ancien directeur de l'Agence européenne de défense, sur l'Europe de la défense

Le Président Pierre Lequiller, après avoir accueilli M. Nick Witney, ancien directeur de l'Agence européenne de défense – poste auquel vient de lui succéder, le 1^{er} octobre, M. Alexander Weis –, lui a demandé de dresser un premier bilan de sa mission et de décrire les perspectives de renforcement de l'Europe de la défense dont le Président de la République a fait l'une des priorités de la future présidence française.

À cet égard, quelles adaptations doit-on apporter à la stratégie européenne de sécurité, qui date de 2003, afin que l'Union devienne un véritable acteur politique sur la scène internationale ? Comment envisager, pour un avenir proche, la coopération structurée permanente prévue par le Traité de Lisbonne ? Faut-il prévoir une réversibilité afin de faciliter la coopération de certains États membres ? Plus généralement, quelles sont les priorités pour l'Europe en matière de défense ?

Le Président Christophe Guilloteau, après avoir excusé M. Guy Teissier, Président de la commission de la défense nationale, a rappelé combien la liberté de ton et d'esprit de M. Nick Witney avait déjà été appréciée lors d'une précédente audition devant la commission de la défense. Il a souligné l'importance de cette réunion, chacun étant conscient du caractère indispensable de l'Europe de la défense, comme le ministre de la défense l'a encore rappelé le matin même, au cours d'un colloque à l'IHEDN.

M. Nick Witney, après avoir indiqué que, nécessité faisant loi, sa prochaine fonction au sein d'un *think tank* sur les relations internationales à Paris lui permettra d'apprendre le français, a estimé, en qualité de premier responsable de l'Agence européenne de défense, que celle-ci a connu quelques succès en tant que structure, ne serait-ce que par la composition de son personnel, où plus de vingt nationalités sont représentées, ou même par le fait qu'elle ne soit pas devenue une « usine à gaz ». Au contraire, ses résultats sont conformes aux grands objectifs qui ont présidé à sa fondation, qu'il s'agisse de travailler avec les États membres pour s'assurer que les budgets de la défense en Europe sont dépensés à bon escient, de créer les capacités de défense nécessaires au XXI^e siècle ou d'encourager une meilleure mise en commun des moyens et des ressources.

Il s'est agi, à la fois, de s'inscrire dans des perspectives de long terme et d'aboutir, sur le plan pratique, à des résultats à court terme.

S'agissant du long terme, deux documents importants ont permis de rassembler les différents points de vue : le rapport « *Long term vision* », publié en 2006, et l'été dernier, le Plan d'action européen sur les capacités, qui doit être finalisé pour l'été prochain.

Pour ce qui est des résultats plus tangibles, la mise en place d'un marché de l'équipement de la défense plus européen a été encouragée afin de parvenir à un meilleur rapport entre l'offre et la demande. La plupart des ministres de la défense se sont ainsi mis d'accord sur un code de conduite en matière de marchés publics auquel les industriels du secteur devront se conformer. Le site Internet de l'Agence publie à cet égard des appels d'offres à hauteur de dix milliards d'euros qui s'adressent aux entreprises dans toute l'Europe.

De même, un premier effort a été lancé en matière de recherche et technologie avec la création, pour l'élaboration de projets communs, d'un fonds spécialisé, abondé en fonction des efforts de recherche de chacun des contributeurs. Ce premier fonds, qui tend à mettre en commun les ressources intellectuelles, semble rencontrer un grand succès. Pour ce qui est de sujets plus spécifiques, tels que l'équipement de l'infanterie ou les drones aériens (« *Unmanned Air Vehicle* » - *UAV*), de plus petits groupes se rassemblent pour coopérer. Cela étant, les projets communs ne sont pas assez nombreux.

Enfin, et contrairement à ce que l'on aurait pu croire au départ, l'accord de vingt-six ministères de la défense a été plus facile à obtenir pour ce qui est de la vision stratégique que le versement de quelques sous par les budgets nationaux. On sent comme une force d'inertie : outre le fait que les différents ministères sont engagés dans des projets à long terme, ces mêmes structures sont très conservatrices. Or, sans détermination politique bien affirmée, la machine qu'est la défense a tendance à se mouvoir très lentement. Tel est du moins l'enseignement que l'on peut tirer d'une expérience de trois ans à la tête de l'Agence.

Avec l'arrivée du Président Sarkozy, de nouvelles idées sont apparues, qu'il s'agisse de la publication du Livre blanc, de la relance de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) ou de la possibilité d'un rapprochement avec l'OTAN. C'est là une dynamique qui peut permettre d'aller de l'avant. Les personnels de l'Agence attendent d'ailleurs avec grande impatience la présidence française du second semestre 2008.

M. Daniel Garrigue, revenant sur la remarque selon laquelle il était plus facile de progresser sur le terrain conceptuel que de rassembler des moyens financiers, a demandé sur quels concepts il avait été possible de progresser le plus. Si l'on veut aller de l'avant de façon significative, il faut, plutôt que le rassemblement de tous les acteurs, une mise en œuvre de coopérations renforcées.

En matière de défense antimissile, par ailleurs, une réflexion a-t-elle été engagée entre les différents États afin de concevoir un système strictement européen ?

Enfin, la Commission européenne ayant lancé, dans le cadre du programme-cadre de recherche et développement (PCRD), des initiatives à vocation civile, est-il possible d'envisager une forme de recherche duale ?

M. Jacques Myard s'est demandé si les vingt-sept États de l'Union ont vraiment la volonté de disposer d'une défense européenne et s'il ne revient pas plutôt aux quelques grands en la matière, c'est-à-dire le Royaume-Uni, l'Allemagne, la France et, sans doute, l'Italie et l'Espagne s'agissant de certains enjeux méditerranéens, de lancer des coopérations à deux ou plus, sachant que les autres pourront toujours les rejoindre.

Pour ce qui est, par ailleurs, des projets industriels, s'il n'y a pas de pilote dans l'avion, c'est-à-dire de maître d'œuvre, les coopérations à 50-50 sont vouées à l'échec.

M. Nick Witney a d'abord précisé que si l'Agence ne s'est pas occupée de la défense antimissiles de l'Europe, c'est parce qu'elle est tournée, de par sa création, vers les actions en dehors de l'Europe dans le cadre de la PESD, plusieurs États membres estimant que la défense territoriale de l'Europe ne relève pas de son domaine mais de celui de l'OTAN.

S'agissant de la recherche et de la technologie, il est nécessaire de renforcer les synergies entre les États. C'est ainsi que six d'entre eux, intéressés par l'utilisation tant militaire que civile des technologies nouvelles en matière de radio et d'informatique, se sont joints pour investir dans le domaine des logiciels. Tel a été aussi le cas pour les drones et pour les avions de contrôle et de supervision.

Par ailleurs, avoir une vision à long terme, c'est comme élaborer un Livre blanc : il faut tenter de définir quels seront les défis dans les décennies à venir pour essayer de trouver les équipements ou les forces qui pourront correspondre à cet environnement futur. En matière de stratégie industrielle, par exemple, un cadre d'action a été approuvé par le dernier comité directeur, lundi dernier.

Pour ce qui est des capacités militaires et de l'identification des priorités, les progrès sont un peu plus lents, mais la démarche du plan de développement des capacités doit aboutir à l'été prochain. Cependant, si les débats entre vingt-quatre pays sont toujours intéressants, peut-être convient-il, si l'on veut réaliser des progrès, d'adopter une action à géométrie variable. C'est ce qu'a connu l'Agence avec le code de conduite, qui a été approuvé par vingt-deux pays, de même qu'avec le programme d'investissements conjoints en matière de recherche et de technologie, qui a été signé par dix-neuf pays, ou encore avec les logiciels, domaine qui a réuni six pays, tandis que d'autres équipements regroupaient cinq voire trois pays. La coopération entre des structures permanentes au sein d'un noyau dur de pionniers, si elle n'est pas forcément nécessaire, permet d'aller plus vite et plus loin.

Il est cependant difficile de fixer des critères de participation à un tel noyau dur. Doit-il s'agir des pays – la France, l'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg – du sommet de la Défense à Bruxelles en 2003 ? De ceux de la Lettre d'intention ? Mais les Pays-Bas pourraient très bien estimer qu'en raison de leur potentiel industriel, ils doivent également faire partie de ce noyau dur. Faut-il plutôt une approche par rapport au pourcentage du PIB consacré à la défense ? La Grèce se retrouverait, dans ces conditions, en haut de la liste. Quant au critère du déploiement le plus important de troupes, l'Irlande serait le pays le plus concerné.

L'Europe élargie n'est plus, en tout cas, une Europe à deux, mais à plusieurs vitesses. Qu'il s'agisse des pays de l'espace Schengen ou d'autres, des groupes peuvent coopérer en matière de recherche et de technologie ou encore d'industrie, même si de tels regroupements sont plus complexes à mettre en œuvre que ce que l'on imagine.

M. Jacques Myard s'étant étonné que l'Irlande ait le plus gros déploiement de troupes, **M. Nick Witney**, a indiqué que les Irlandais interviennent, par exemple, depuis plusieurs années avec les Suédois au Liberia sous le drapeau des Nations unies. De même, les soldats irlandais sont présents au Sud Liban dans le cadre de la PESD.

Le Président Christophe Guilloteau a observé que les grands programmes d'armement en coopération étaient déjà largement engagés, qu'il s'agisse par exemple des frégates ou des avions de transport militaire. Quelles sont désormais les possibilités de coopération structurantes dans le domaine des matériels de défense ?

L'effort du R&T est particulièrement concentré entre quelques États membres. Comment l'AED peut-elle inciter les autres pays à s'impliquer davantage dans ce domaine ?

Enfin, après avoir souligné l'avance technologique acquise par Israël en matière de drones, il a demandé ce que pouvait faire l'Agence pour combler le retard pris par l'Europe.

M. Pierre Lellouche a estimé précieuse l'argumentation en matière de *ballistic missile defense* ou BMD. Il n'est pas possible, après trois années passées à la tête de l'Agence, d'expliquer que la PESD n'étant pas en charge de la défense des Européens, mais uniquement d'interventions éventuelles à l'extérieur, la défense antimissiles est hors du champ de compétences de l'AED. Ce n'est pas en parlant ainsi de défense européenne que l'on obtiendra un soutien populaire.

Le Royaume-Uni et la France représentent à eux seuls plus de la moitié du budget total des dépenses militaires des pays concernés et 80 % de l'effort de recherche et développement. Tout le système repose donc sur la volonté de ces deux pays d'avancer ensemble. Or, depuis le départ de M. Tony Blair, tous les signaux que nous recevons de Londres sont négatifs. Un éclairage de la position britannique aujourd'hui peut-il être donné ?

La sécurité étant, par ailleurs, un objectif clé de l'Europe, pourquoi – à l'exemple des critères de convergence en matière de politiques économiques – ne pas fixer comme objectif à tous les pays membres de dépenser autour de 2 % du PIB en matière de défense, ce qui permettrait à l'Agence d'aller au-delà de ses objectifs, qui sont modestes, pour ne pas dire médiocres, et qui traduisent une absence totale de volonté ?

En outre, ces dépenses militaires étant des dépenses d'investissement en matière de sécurité, elles ne doivent plus entrer dans les critères du déficit budgétaire tel que définis par le traité de Maastricht.

Enfin, on n'avancera pas en matière de marché commun de l'armement en Europe si on ne touche pas à l'article 296 du traité, à moins de vouloir faire le lit des industries américaines. Telles sont les conditions élémentaires à réunir si l'on veut briser toutes les résistances de nature politique en matière de défense européenne.

Le Président Pierre Lequiller, revenant sur la question de la position britannique actuelle, a rappelé que M. David Milliband, secrétaire d'État britannique aux affaires étrangères et européennes, vient de déclarer que si d'autres superpuissances, telles que la Chine ou l'Inde, émergeaient à côté des États-Unis, l'Union européenne ne pourrait aspirer qu'à être une puissance régionale modèle, et non une superpuissance. Or telle ne peut être notre ambition.

M. Jérôme Lambert a d'abord demandé si la coopération dans le domaine de l'information et du renseignement fonctionne correctement.

Il s'est interrogé, ensuite, sur les moyens de mettre en œuvre la politique de défense et de sécurité commune, sachant que, selon le traité de Lisbonne, l'OTAN reste le fondement de la défense collective, pour les États qui en sont membres. Pour le moment, la politique de sécurité n'entraîne qu'une coopération industrielle. Si cet aspect n'est pas négligeable, le résultat se situe encore loin de nos ambitions.

M. Nick Witney a répondu que, s'il n'est évidemment pas possible d'avoir une politique de défense cohérente sur les plans industriel et technologique sans les grands programmes déjà engagés – tel Thalès –, il est néanmoins essentiel d'aider les pays comme la

Pologne ou la Slovaquie qui disposent d'ailleurs de personnels compétents dans des créneaux technologiques spécifiques dont la France ou le Royaume-Uni ne sauraient se priver.

Le nouveau directeur de l'AED devra, quant à lui, organiser le développement des nouveaux projets, notamment, celui des hélicoptères lourds et des satellites d'observation de nouvelle génération.

La défense européenne repose encore sur l'accord de Saint-Malo, conclu en 1998, entre le Premier ministre britannique et le Président de la République française. La PESD ne concerne pas réellement la défense territoriale mais la gestion de crises telles celles qui ont affecté le Congo, les Balkans ou l'Indonésie. L'Agence de défense européenne doit aider les États membres à accroître leurs moyens pour gérer ce type de situations. Le traité réformé ne change pas grand-chose à cela. Il n'est pas question d'assurer une défense antimissiles sur le territoire européen même si ce problème doit être évoqué sur le plan politique tant les populations s'interrogent sur leur sécurité.

Il s'est par ailleurs dit d'accord avec M. Pierre Lellouche pour considérer que la France et le Royaume-Uni doivent travailler ensemble. L'accord de Saint-Malo a d'ailleurs été un jalon important, tout comme la politique en matière de missiles. Sans doute est-il possible de songer, pour l'avenir, à une coopération sur les porte-avions. M. Gordon Brown, semble-t-il, tient à faire approuver d'abord le traité modificatif à la Chambre des Communes afin d'éviter un référendum.

Selon M. David Milliband, la puissance et l'influence de l'Europe ne reposent pas tant sur ses forces armées que sur ses valeurs et son exemplarité. L'Europe ne sera pas une superpuissance au sens où les États-Unis le sont, dans le cadre d'un gouvernement fédéral par exemple. Il ne s'agit pas pour lui de prétendre que l'Europe doit moins s'affirmer : l'Europe doit parler d'une voix et agir en fonction de ses propres moyens.

S'agissant du renseignement, le partage des informations ne participe pas de la politique européenne de défense, malgré les nécessaires coopérations entre les différents pays. Même si la sécurité constitue légitimement une préoccupation majeure pour les Européens, l'Europe ne saurait être repliée sur elle-même. Les événements en Afrique ou à ses frontières la concernent au premier chef.

Le seul drone européen actuellement opérationnel est produit par Safran ; le ministère britannique de la défense a conclu un accord avec Thalès ; des entretiens sont en cours entre la France et l'Allemagne et les Espagnols ont un projet. La manière d'agir, en la matière, est assez typique de l'Europe puisqu'elle se caractérise par un morcellement des politiques et des duplications – c'est même un cas d'école – alors qu'il faudrait au contraire faire montre d'un peu plus de cohérence. L'Agence peut jouer un rôle sur ce plan-là. Enfin, le défi qui se pose actuellement est de parvenir à faire voler les drones dans des zones très strictes : surveillance des frontières, inspections d'infrastructures critiques etc.

M. Jacques Myard a exprimé son désaccord avec M. Pierre Lellouche sur l'article 296. La libéralisation totale du marché de l'armement en Europe reviendrait à faire un beau cadeau aux Américains quand il faut plutôt une politique industrielle forte appuyée sur des moyens régaliens. Qu'en pense M. Nick Witney ?

M. Daniel Garrigue s'est étonné d'un discours consistant à dire que l'Europe pourrait fort bien travailler avec Israël sur les drones, mais qu'il ne saurait y avoir de défense européenne antimissiles. Or l'Europe doit précisément agir sur ce terrain-là ! Cela concerne aussi les pays voisins de l'Europe, dont la Russie, avec laquelle il faut certes dialoguer, mais aussi faire preuve de fermeté.

M. Nick Witney a répondu que, selon les ministres de la défense européens, l'article 296 doit être utilisé avec parcimonie tant il a accru le morcellement de l'industrie de défense. À cela s'ajoute le fait que les budgets nationaux de défense sont insuffisants et que l'Europe a besoin de nouveaux équipements. Il n'y a pas le choix : il faut bâtir une structure industrielle de défense plus européenne et plus interdépendante.

M. Jacques Myard a répété que ce sont les Américains qui profiteront de la disparition de l'article 296. Le point de vue de M. Nick Witney ne peut prévaloir que s'il y a une volonté politique forte de privilégier les industriels européens.

M. Nick Witney a rappelé qu'il ne s'agit pas de défendre une concurrence tous azimuts. La concurrence est seulement nécessaire pour créer des opportunités transfrontalières et favoriser l'intégration de la base industrielle. En outre, si deux ou trois pays décident de construire un nouveau système coopératif de défense, ils le feront.

Les ministres de la défense, par ailleurs, vont définir une perspective plus ambitieuse, les investissements dans les projets coopératifs devant représenter 35 % de leur budget. Entre les Américains et l'Europe, les conditions du marché d'équipement de la défense doivent être réciproques. Les Britanniques, les Polonais et bien d'autres encore se sont parfois fournis auprès des Américains et, s'ils veulent le faire encore, ils le pourront, tout comme d'autres pourront continuer à ne pas le faire. L'obligation de concurrence concerne uniquement d'autres entreprises européennes. Tout gouvernement demeure libre d'exercer le principe de la préférence européenne.

S'agissant de la protection antimissiles, il fait valoir que sur les quatre États – l'Irak, la Libye, La Corée du Nord, l'Iran – qui constituaient des menaces directes pour l'Europe il y a cinq ans, lorsque les Américains ont installé au Royaume-Uni un certain nombre d'armes, seul ce dernier pays continue de poser un problème.

Le Président Pierre Lequiller a demandé à M. Nick Witney son point de vue sur les initiatives que la présidence française de l'Union européenne devrait prendre en matière de défense.

M. Nick Witney a considéré que, même si cela dépendra beaucoup de la Commission européenne et de l'ensemble des États membres, la présidence française devrait s'intéresser aux projets de coopération et à la stratégie européenne de sécurité. Ce document, ambitieux, a été publié en 2003. S'il traite du renforcement des investissements, des problèmes militaires, des politiques énergétiques, des relations avec les États-unis, il y manque une doctrine générale sur l'utilisation de la force : comment et pourquoi avoir recours à la force en Europe ? Faut-il renforcer la politique de sécurité ? Faut-il mieux prendre en compte les pays voisins ? Quelles sont les responsabilités de l'Europe vis-à-vis du reste du monde ? Quelles technologies doivent-elles être développées ? Comment mieux articuler le droit et l'utilisation de la force ?

Le Président Pierre Lequiller a remercié M. Nick Witney et s'est félicité de cette réunion commune avec la commission de la défense.

Le Président Christophe Guilloteau a également remercié M. Nick Witney au nom de la commission de la défense pour la franchise de ses réponses et le Président Lequiller pour son accueil.

