

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission de la défense nationale
et des forces armées

— Audition de M. Louis Gautier, sur la défense européenne .. 2

Mercredi

22 mai 2019

Séance de 09 heures 30

Compte rendu n° 37

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Présidence de
M. Jean-Jacques Bridey,
président



La séance est ouverte à neuf heures trente.

M. le président Jean-Jacques Bridey. Nous reprenons nos débats sur l'Europe de la défense. Monsieur Louis Gautier, vous avez été missionné par le président de la République pour lui remettre un rapport sur le concept d'Europe de la défense et les adaptations souhaitables. Nous avons souhaité vous entendre après la remise de ce rapport.

M. Louis Gautier. Monsieur le président, Mesdames et Messieurs les députés, je suis très heureux de présenter ce rapport, intitulé « *Défendre notre Europe, vers une Union de sécurité et de défense* », et intéressé d'en débattre avec vous, à un moment critique pour l'Europe.

Cette mission m'a été confiée par le président de la République avant l'été dernier. Elle a donné lieu à la restitution d'une note d'étape le 15 octobre, laquelle s'inscrivait dans une dynamique européenne plus positive qu'au moment de la remise du rapport lui-même au mois de mars dernier au président de la République. Les 91 propositions qui constituent les conclusions du rapport ne sont pas encore rendues publiques, car elles font l'objet d'une appropriation interministérielle : des travaux sont en cours pour approfondir certaines propositions et établir une feuille de route gouvernementale. Je suis tenu à un devoir de réserve sur certaines propositions qui ont un caractère confidentiel, afin de ne pas perturber des négociations diplomatiques en cours. Cependant, comme notre discussion est à huis clos, nous aurons tout de même l'occasion de parler librement.

Le contexte international est délétère pour l'Europe. L'Union européenne est à la fois fragilisée et vulnérable : elle serait incapable de répondre à une crise majeure sur son propre territoire. Les États européens ont réagi de manière dispersée aux attentats terroristes, aux crises cyber ou au choc migratoire. En l'espace d'une quinzaine d'années, avec une accélération en 2014, l'Union européenne a vu se rapprocher les menaces et les conflits, en Géorgie, en Libye, en Ukraine, en Syrie ou en Irak. L'optimisme qui avait succédé à la guerre froide, où l'on pensait que la guerre avait disparu de l'Europe, s'est évanoui.

Il est nécessaire de se mobiliser pour faire face à cette réinterprétation du contexte stratégique et à l'apparition de menaces dans de nouvelles dimensions telles le spatial ou le cyber. Or nos appareils militaires manquent de rationalisation : on dépense beaucoup et très mal en Europe. La somme des budgets de la défense des différents pays membres de l'Union européenne est de l'ordre de 240 milliards d'euros, tandis que celui de la Chine s'élève à 205 ou 208 milliards d'euros. Collectivement, notre budget est donc supérieur au budget chinois ; il est trois fois supérieur à celui de la Russie, qui nous tétanise. Cependant on relève des redondances et des carences majeures dans nos équipements, par exemple en ce qui concerne les drones ou les avions ravitailleurs.

De 2016 à 2018, on a constaté avec lucidité, sous la pression des événements et des dangers, que le progrès de la défense européenne était de nouveau possible. Des initiatives ont été prises par la Commission — notamment par son président, M. Jean-Claude Juncker —, par Michel Barnier et par la France. Le discours du président de la République à la Sorbonne le 26 septembre 2017 incarne ce sursaut d'ambition et une volonté d'affirmation stratégique de l'Union européenne. Ce discours de la Sorbonne montre bien qu'au-delà des problématiques de défense et de sécurité ce qui est en jeu aujourd'hui c'est la solidarité, la communauté de destin des États membre de l'Union dans un monde moins régulé et plus compétitif où les

rapports de force font loi. La consolidation du concept d'autonomie stratégique dans les années 2016-2018, repris dans plusieurs textes de la Commission et notamment dans le discours sur l'état de l'Union de Jean-Claude Juncker, exprime – certes en demi-teinte – cette nécessité d'affirmer la souveraineté collective de l'Union européenne. Le Fonds européen de la défense (FEDef), la Coopération structurée permanente (CSP), le système de combat aérien du futur (SCAF), la coopération dans le domaine des blindés participent de cette dynamique.

Pour la première fois, on a en effet envisagé et décidé de mobiliser des crédits communautaires au profit de la défense, à des niveaux substantiels. Le FEDef doit en effet être financé à hauteur de 13 milliards d'euros. Si l'on agrège ce qui est également prévu pour la mobilité militaire, le cyber et l'espace, c'est plus d'une trentaine de milliards d'euros qui pourraient être consacrés, dans le budget européen, au domaine de la défense et de la sécurité entre 2021 et 2027. Cela exercera un effet de levier qui ne peut qu'inciter les États à en faire davantage.

À rebours de ce constat plutôt positif, incarné par l'élan des années 2016-2018, le dernier trimestre de l'année 2018 et le début de l'année 2019 sont marqués par la dégradation de la situation politique intérieure européenne et le démantèlement de l'architecture européenne de sécurité post guerre froide. En outre les interrogations se font plus vives sur la politique américaine en Syrie, à l'égard de l'Iran, dans l'OTAN. Les garanties de sécurité que les États-Unis offraient aux Européens semblent moins automatiques et la convergence de vues de part et d'autre de l'Atlantique moins systématiquement recherchée. En contrepartie, on observe, chez certains de nos partenaires européens une tentation au sauve-qui-peut bilatéral dans la relation avec Washington et l'administration de Donald Trump. Le projet de relance de la défense européenne, au lieu d'être un facteur de cohésion, devient un élément possible de perturbation de la relation transatlantique et de réticences européennes.

Au cours de négociations, il est normal de voir apparaître des aspérités, des antagonismes, des clivages. Cela fait partie du processus : après s'être mis d'accord sur les principes, il faut trouver des compromis concrets. Cela devient plus dur. Il ne faut donc pas s'étonner ni s'émouvoir de rencontrer des divergences sur les modalités de coopération dans le SCAF, le MGCSou l'amorçage du FEDef.

Toutefois, les négociations sur la défense européenne sont aussi devenues beaucoup plus difficiles de façon générale du fait d'un contexte politique marqué par l'instabilité des gouvernements au pouvoir dans toutes les grandes capitales. Or pour faire avancer la défense européenne, ce qui a toujours été difficile, il faut des États forts qui ne soient pas totalement absorbés par leur agenda politique national. Le dossier de la défense européenne, qui était au-dessus de la pile, paraît aujourd'hui moins prioritaire par rapport à d'autres sujets qui entrent davantage en résonance avec la vie politique intérieure des États membres et en raison des aléas des coalitions au pouvoir. À part la France, prémunie par son système institutionnel, quelle est la capitale européenne qui ne se pose pas la question de l'avenir de sa gouvernance ? Cette question se pose à Berlin, à Londres, à Rome ou à Vienne. À Londres, Vienne, Berlin, Rome, Madrid, Athènes qui peut dire quel gouvernement sera aux manettes dans les six prochains mois ? Cette situation est grave et inédite. Non seulement on se prépare à des changements importants dans la vie de l'Union européenne à l'issue des élections au Parlement européen, mais la coopération intergouvernementale est rendue difficile, du fait de l'instabilité des équipes au pouvoir et aussi des difficultés à reconnaître certains interlocuteurs.

La politique de défense est une politique de souveraineté, une politique régaliennne. Il est difficile d'avancer dans ce domaine quand d'autres politiques régaliennes pourtant plus abouties sont en difficulté, comme la politique monétaire de la zone euro, ou la gestion de l'immigration dans l'espace Schengen. Quand des politiques plus avancées au plan européen dysfonctionnent, comment convaincre de la nécessité de progresser dans le domaine de la défense qui est au cœur de la souveraineté des États ?

Par le passé, la défense européenne a connu d'autres poussées positives, similaires à celle aujourd'hui à l'œuvre : au moment du Traité de Maastricht après le sommet franco-allemand de La Rochelle en 1992, puis avec le sommet franco-britannique de Saint-Malo en 1998 et ses débouchés dans les traités de Nice et de Lisbonne. D'importantes avancées institutionnelles ont été obtenues. La dimension opérationnelle de la PSDC a été reconnue de même sur le plan de l'intégration industrielle, il y a eu des succès importants par exemple avec la création d'Airbus ou de MBDA. Comment éviter que, cette fois encore, l'élan ne se brise ?

Nous devons prendre des précautions, car ce terrain est extrêmement sensible. Trop d'ambition effraie. Il faut avoir un cap mais aussi être attentif à faire évoluer l'horizon d'attente de nos partenaires.

En France, on parle souvent d'« Europe de la défense ». J'ai moi-même utilisé cette expression, mais je pense qu'il faut la manier avec précaution. Elle nous dessert en fin de compte. Les Français font souvent preuve, comme dans ce cas précis, d'une grande inventivité sémantique et conceptuelle qui trouble nos partenaires. Ainsi, « Europe de la défense » est pratiquement intraduisible dans les autres langues européennes. Cette expression est un fourre-tout commode mais elle est source de confusions. Elle permet aux Français d'agrèger différentes initiatives afin de démontrer que la défense européenne n'est jamais au point mort. Mais c'est aussi prendre le risque de fortes ambiguïtés sur la nature du projet dès lors qu'on met ensemble de façon indistincte des initiatives développées dans le cadre de l'Union européenne ou de coopérations intergouvernementales voire au sein de l'OTAN. Il me paraît raisonnable d'essayer de parler la même langue que nos partenaires et d'abord la langue des traités, qui mentionnent la « politique de sécurité et de défense commune ». L'important est d'habiter les concepts, de leur donner un contenu, pas nécessairement toujours d'en inventer de nouveaux.

Tout d'abord il faut clarifier le rôle des organisations et leurs missions afin de mieux distinguer celles qui sont de la compétence de l'UE et celles qui sont de la responsabilité de l'OTAN, celles qui seront effectuées en coalition et celles qui doivent indiscutablement être effectuées par l'Union européenne, notamment en ce qui concerne la gestion des crises.

Dans le rapport, j'invite à ne pas donner à nos partenaires des prétextes à faux fuyant ou des échappatoires, en particulier dans le débat piégé sur l'affaiblissement supposé de l'OTAN par la mise en œuvre d'une défense européenne. En réalité, il n'existe pas de situation dans laquelle l'OTAN, alliance militaire, ne bénéficie pas automatiquement du renforcement de la défense de l'UE. Il faut être lucide sur la réalité de l'OTAN. Si les capacités font défaut aux Européens collectivement, elles font aussi défaut dans l'OTAN. On devrait d'ailleurs commencer par définir quelle est contribution effective des Européens à leur propre sécurité collective dans l'OTAN, et chercher à la consolider en l'appuyant sur un arsenal de moyens cohérents. Entre l'OTAN et l'UE la logique à systématiquement rechercher

est celle du renforcement. À titre d'exemple : étant donné que les Européens ont un besoin urgent d'avoir collectivement accès à des capacités de planification militaire, nous pouvons vouloir les développer dans l'UE mais nous pouvons aussi revoir les accords de « Berlin plus » souscrits dans l'OTAN qui sont devenus obsolètes. L'important, est de pouvoir compter, en situation de crise, sur des moyens de planification et de conduite d'une opération, en particulier lorsque les Américains considèrent que c'est aux Européens à s'engager.

Ce point est essentiel dans les relations avec les Américains, qui disent depuis longtemps aux Européens qu'ils doivent être en mesure de régler eux-mêmes certaines crises. Il faut aussi tenir compte du fait que l'OTAN, par exemple du fait d'un veto turc, pourrait se trouver dans un état d'incapacité politique à agir. De surcroît, dans certaines situations, nous avons déjà jugé inopportun d'engager l'OTAN dans certains conflits. Il est, pour toutes ces raisons, logique de réfléchir à des solutions alternatives qui permettent de combler un vide, dès lors que la sécurité de l'Union européenne n'est pas en jeu et l'implication de l'OTAN automatique. En l'état de ses moyens, l'Union européenne serait en effet incapable aujourd'hui de faire face à une crise majeure sur son sol ou à sa périphérie.

Hors la mission de défense collective qui s'exécute dans l'OTAN, il faut donc définir des scénarii d'engagements militaires dans lesquels l'intervention de l'OTAN est indiscutablement opportune, d'autres dans lesquels il est probable que nous interviendrions dans le cadre de coalitions de circonstance, selon le principe d'une nation-cadre, peut-être un jour de l'initiative européenne d'intervention (IEI), ou encore dans le cadre d'action de la PSDC. Ces scénarii doivent être déclinés sur l'ensemble du spectre des engagements militaires.

La France assume des responsabilités internationales particulières qui nous engagent. Certains de nos partenaires peuvent être tentés, en raison de son statut et de ses capacités militaires, de se défausser sur elle en considérant qu'elle serait, comme nation-cadre, la solution toute trouvée dans de nombreuses situations. Mais, la France n'a pas vocation à être un État mercenaire. Pour la défense et la sécurité européenne, notre disponibilité à agir est un élément de la donne, il ne peut pour autant se substituer à la nécessité d'un cadre d'action collective et de moyens opérationnels européens efficaces.

Sur quoi faut-il alors centrer la politique de défense et de sécurité de l'Union européenne ? Il faut la centrer sur ce qui est le plus problématique la gestion des crises sur son sol (cyber, terrorisme, attaque contre des infrastructures ou des réseaux critiques...) et à sa périphérie. Il faut développer la capacité à intervenir pour éviter que des désordres n'aient des effets sur la stabilité du continent. Il faut être capable d'accomplir des missions qui paraissent appartenir au bas du spectre, comme la surveillance de la Méditerranée ou la lutte contre les trafics, mais qui impliquent une mobilisation des moyens militaires et une capacité à les planifier et à les conduire. De même, nous devons être capables de sécuriser nos frontières. Si l'Union européenne ne commence pas par s'interroger sur la manière dont elle pourrait conduire des missions du bas du spectre, je ne vois pas comment elle pourrait conduire des missions du haut du spectre.

Ensuite, il faut améliorer la sécurité et la cybersécurité. L'Union européenne n'a pas actuellement les moyens de protéger les infrastructures critiques ni les réseaux de communication, parce que la transversalité de ses actions est insuffisante. Les problématiques de sécurité intérieure sont portées à Bruxelles, par un commissaire, une direction générale, des

agences notamment par l'Office européen de police (EUROPOL). Mais la problématique transversale de ce que recouvre en France le concept de « sécurité nationale » n'est portée nulle part. Il faut rendre hommage au commissaire européen chargé de l'union de la sécurité, M. Julian King, pour avoir créé la *task force* contre le terrorisme, mais celle-ci n'a pas de reconnaissance institutionnelle. L'action de l'Union européenne dans la lutte contre le terrorisme juxtapose d'ailleurs différentes institutions. Il en va de même en matière de cybersécurité et de protection des réseaux.

Il faut donc rendre plus efficaces et cohérents entre eux les dispositifs de protections mis en œuvre au sein de l'UE sur l'ensemble du continuum de défense et de sécurité. L'UE doit veiller à affermir sur son sol les conditions de sa propre sécurité et à agir pour stabiliser son environnement et prévenir des troubles à sa périphérie. En effet, les réponses politiques, notamment en matière de coopération ou de médiation internationale, ne pourront être délivrées que par l'Union européenne. Il faut qu'elle s'implique davantage en tant qu'acteur stratégique en participant à la définition, à la stabilisation et à la pacification de son environnement.

J'évoquais en introduction la disparition de l'ensemble des traités de désarmement liés à la fin de la guerre froide. Les Européens, devraient chercher à définir, avec les Russes et les Américains, une nouvelle équation de sécurité pour le Vieux-continent. Or, ils sont incapables de le faire aujourd'hui faute de définir des buts de négociations et faute d'un accord sur la définition des intérêts stratégiques qu'ils doivent être en mesure de collectivement protéger.

Nous devons, nous Français, fixer et assumer nos propres lignes rouges dans la construction d'une défense européenne, que ce soit en matière de dissuasion, de défense cyber, de protection d'intérêts technologiques et industriels. Nous devons définir clairement quels sont les compétences et les moyens que nous acceptons de mutualiser et ceux que nous entendons conserver en propre. Le rapport remis au président de la République procède d'ailleurs à ces clarifications dans plusieurs secteurs intéressant notre défense.

Ce rapport préconise, en outre, un processus graduel de relance de la défense européenne, de la constance et davantage de pilotage. En effet, nous manquons d'un pilotage à Paris et de réseaux d'influence à Bruxelles. Le dossier de la défense européenne est porté avec beaucoup d'énergie par les plus hautes autorités de l'État, mais ensuite, dans la durée, à d'autres niveaux, la continuité des efforts peut sembler insuffisante. Le ministère des Armées et celui des Affaires étrangères sont assez bien coordonnés, mais il faut trouver un pilotage interministériel plus constant, plus régulier, qui ne peut être entièrement assumé ni par le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE), dont ce n'est pas la mission initiale, ni par le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), qui est polarisé par les intérêts de la sécurité nationale. Le rapport propose la mise sur pied d'une instance souple de coordination interministérielle pour gérer de façon continue les dossiers relatifs à la défense et la sécurité européenne.

Actuellement, dans les chaînes de la PSDC, il n'y a aucun Français aux postes de responsabilité, alors que j'ai connu une période où, en même temps, Claude-France Arnould était responsable de l'Agence européenne de défense (AED), Patrick Bellouart était à la tête de l'OCCAr et où le général Perruche dirigeait l'État-major de l'Union européenne. Ce désinvestissement finit par poser problème. Si on veut favoriser la relance de la défense

européenne, il faut que quelqu'un incarne à l'intérieur de l'Union l'attachement de la France à la réussite de ce projet — c'est sans doute symbolique, mais c'est important. Il en va de même de notre implication dans les actions de la PSDC.

Les opérations extérieures de l'Union européenne sont de moins en moins volumineuses et les Français y participent de moins en moins — nous n'en sommes que le septième contributeur. Certes, nous ne pouvons pas être partout (en Libye, au Mali, en Irak et en Syrie comme ce fut le cas au cours des sept dernières années), mais nos partenaires peuvent douter de la réalité de notre appétence au développement de la dimension militaire de la PSDC, d'autant plus que, devant l'ampleur des difficultés, et le fait que nos partenaires « traînent les pieds », nous éprouvons effectivement un sentiment de lassitude. Tant d'efforts et d'encouragements dispensés par la France pour faire progresser la défense européenne depuis vingt-cinq ans et si peu d'efficacité et de résultats concrets en retour !

Dans un monde qui leur est moins favorable qu'au cours des dernières décennies, les Européens s'interrogent donc aujourd'hui sur la manière de défendre leurs intérêts collectifs sur la scène mondiale et de mieux assurer leur sécurité par leurs propres moyens. Au vu des avancées comme des ratés de la PSDC, comment faire ? Le rapport propose de réaliser une construction politique. La révision des traités doit être envisagée mais elle n'est pas un préalable. J'ai repris l'expression « Union de sécurité et de défense commune » parce qu'elle est déjà identifiée par nos partenaires. Cette Union serait le cadre de réalisation de cinq priorités.

Premièrement, les Européens doivent affirmer sur la scène internationale leurs intérêts stratégiques, malgré de fortes inhibitions de leur part, largement instrumentalisées par des États tiers.

Deuxièmement, les Européens doivent être en mesure d'assurer leur protection, comme le soutiennent les autorités françaises et le plan Juncker. Comment prétendre assurer la défense si on ne protège pas ses citoyens, son territoire et ses frontières ?

Troisièmement, l'Europe doit être capable de faire face à une crise majeure sur son territoire ou à sa périphérie.

Quatrièmement, l'Europe doit développer une approche capacitaire, comme l'affirme le plan Juncker et se doter d'équipements militaires financés et produits en commun.

Cinquièmement, ce qui ne figure pas dans le plan Juncker, l'Europe doit mener une véritable politique industrielle afin de consolider sa base industrielle et technologique de défense (BITD) et renforcer la compétitivité de ses entreprises. En effet, l'argent investi dans le FEDef peut servir au pire comme au meilleur, s'il n'est pas accompagné d'une politique industrielle : il faut éviter d'alimenter des concurrences fratricides. Le but est d'améliorer la compétitivité de champions européens sur les marchés mondiaux.

La relance de la PSDC doit se développer sur trois axes : l'anticipation (évaluation des menaces et des risques, détermination d'éléments de doctrine et de scénarii opérationnels, moyen de gestion de crise, planification capacitaire...), l'autonomie (capacités militaires structurantes, investissements dans les technologies critiques, espace militaire, autonomie des approvisionnements, protection des réseaux, mobilité, BITDe....) et l'articulation, c'est-à-dire une meilleure cohérence institutionnelle entre tous les acteurs de la PSDC. Je ne préconise pas

un grand soir institutionnel, mais on ne peut tout de même pas se contenter du « barnum actuel », d'autant qu'avec l'installation du FEDef, des instruments de gouvernance sont à inventer pour la nouvelle dimension communautaire de la PSDC. L'Agence européenne de défense qui est la seule à figurer dans les traités est aujourd'hui privée de moyens et sa mission doit être complètement reconsidérée en fonction de l'évolution du FEDef : le budget de l'AED est de 37 millions d'euros, tandis que le FEDef sera doté de 13 milliards d'euros. L'ensemble du paysage va changer du fait du déport du domaine intergouvernemental de l'AED vers le domaine communautaire. Il faut impérativement assurer la cohésion des tâches et des décisions au sein de l'ensemble, constitué de l'AED, de l'OCCAr et du FEDef.

Dans le domaine du cyber, la direction générale des réseaux de communication, du contenu et des technologies, la DG Connect, joue un rôle dans la sécurisation des données personnelles, mais elle ne mène pas à proprement parler une politique de cyberdéfense. Qui sera en mesure de le faire ? Pour l'instant, l'Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information (AESRI/ENISA) n'a pas atteint le seuil de crédibilité pour favoriser des coopérations opérationnelles. La future DG défense sera-t-elle aussi en charge de définir une doctrine de cyberdéfense collective pour les Européens ? Quel sera alors le rôle de l'AESRI ?

D'une manière générale, je préconise un audit de toutes ces agences. On avait choisi un modèle dans lequel les opérateurs de la sécurité et de la défense étaient des agences, mais on a privé ces dernières de leurs capacités budgétaires et on ne leur a pas permis de conduire leurs missions. Il est nécessaire de les réarticuler pour rendre le système plus performant.

Il est impératif enfin de déterminer un calendrier fixant des étapes intermédiaires, qui ont toujours fait défaut. En 2020, il faut impérativement avoir engrangé tous les effets bénéfiques des initiatives qui sont déjà sur la table : la consolidation et la gouvernance du FEDef, l'opérationnalité de l'accord franco-allemand sur le SCAF. En même temps, il faudra définir une meilleure gouvernance de la PSDC. Créera-t-on un Conseil des ministres de la Défense, une commission à la place de la sous-commission du Parlement européen ?

Dans une deuxième phase, rythmée par la présidence allemande et la présidence française de l'Union européenne, en 2021 et 2022, il faudra mettre en œuvre une feuille de route dégagée en franco-allemand et partagée avec nos partenaires afin d'améliorer la gestion des crises et une vraie prise en compte des problèmes de sécurité à l'intérieur de l'Union européenne. Ensuite, entre 2022 et 2027, la France pourrait proposer d'aller plus loin dans l'affirmation d'ambitions collectives, des partages capacitaires et des mutualisations. Le lancement de ces nouveaux projets (à partir de certaines des 91 propositions du rapport) paverait la voie vers la reconnaissance, par ceux des États qui sont associés à ces projets, que l'Union de sécurité et de défense est effectivement devenue opérationnelle. Au cours de cette troisième étape, 2022-2027, amorcée sous présidence française, le niveau des ambitions collectives serait donc substantiellement relevé autour d'une proposition d'Union de défense et de sécurité, impliquant une possible révision des traités, des refontes institutionnelles, l'approbation par les chefs d'État et de gouvernement d'une doctrine de défense et de sécurité de l'Union, la constitution d'un État-major opératif européen, la fusion de certaines capacités opérationnelles notamment de soutien logistique, le lancement des démonstrateurs du programme SCAF.

Un projet d'Union de sécurité et de défense, cinq priorités (affirmation stratégique, protection, gestion de crises, renforcement des capacités militaires, consolidation de la BITDe), trois axes (anticipation, autonomie, articulation), un calendrier en trois étapes, voilà le rapport résumé. L'approche graduelle et raisonnée de la question qu'il privilégie présente l'avantage de ménager du temps pour rassembler derrière une même ligne d'objectifs des partenaires aujourd'hui très diversement convaincus d'y retrouver leurs intérêts. C'est à la condition, il est vrai, qu'aucune crise interne ou externe ne fasse, soudain, dramatiquement dévier le destin collectif de l'Union.

M. le président. Nous vous remercions pour cet exposé très complet et très riche. La première question sera posée par la présidente de la commission des Affaires européennes.

Mme Sabine Thillaye. D'après votre exposé, tout est à revoir. Je sors d'une réunion entre les commissions des Affaires européennes des pays du « Triangle de Weimar », la Pologne, l'Allemagne et la France. Nos amis polonais sont très réticents quand on évoque l'Europe de la défense et ses relations avec l'OTAN. Nous avons évoqué un cadre institutionnel insuffisant au niveau européen. Vous paraît-il souhaitable d'instituer un Conseil européen de la défense ?

Le 25 mars 2019, nous avons institué une assemblée parlementaire franco-allemande, au sein de laquelle nos commissions doivent travailler étroitement ensemble. Quelles sont selon vous les thématiques relatives à la défense qu'il est important d'aborder avec les parlementaires allemands ?

M. Jean-Philippe Arduin. Lors d'une interview sur Europe 1 le mardi 6 novembre 2018, au début de son itinérance mémorielle, le président de la République avait rappelé l'importance d'une véritable armée européenne pour favoriser la protection des Européens. La coopération structurée permanente et le succès rapide de l'initiative européenne d'intervention sont les signaux forts d'un rapprochement entre les différents États-membres. Le scrutin européen qui se tiendra le week-end prochain montre l'importance d'une coopération politique, économique, industrielle, dans le but de défendre au mieux les intérêts militaires stratégiques de l'Union, notamment par un traité de défense et de sécurité, favorisant les opérations et la défense mutuelle. Quelle place pour l'OTAN au sein de ces différents espaces de coopération ? Quel sera le futur rôle du couple franco-allemand ?

Mme Marianne Dubois. Plusieurs pays européens regroupent leurs moyens aériens de transport dans un pôle mutualisé, où chaque pays peut récupérer ses moyens quand il le souhaite. Par exemple, un avion allemand peut transporter des troupes françaises au Mali. Comment expliquer que des succès incontestables comme ce commandement européen du transport aérien (EATC) dont le siège est à Eindhoven ne soient pas davantage valorisés ni médiatisés ?

M. Stéphane Baudu. Bien que la défense française soit historiquement structurée autour de grands maîtres d'œuvre nationaux, les petites et moyennes entreprises (PME) et les petites et moyennes industries (PMI) en sont une composante essentielle. Dans le cadre du Fonds européen de la défense, que recommandez-vous pour soutenir les PME et les PMI françaises dans la recherche de partenaires européens pour accéder à ce fonds ?

M. Joaquim Pueyo. Vous avez bien fait de rappeler que l'on doit employer l'expression de « politique de sécurité et de défense commune », laquelle est prévue dans les

traités. Elle donne la possibilité à l'Union européenne d'utiliser des moyens militaires et civils pour la prévention des conflits et la gestion des crises.

C'est porter un jugement sévère sur l'Europe de la défense que de dire que rien n'a été fait, alors que nous constatons d'importantes évolutions. Pour établir votre rapport, avez-vous rencontré Federica Mogherini, haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ? Comme elle l'a affirmé à plusieurs reprises, nous manquons d'une véritable doctrine. La décision politique pose problème, par exemple s'il fallait mettre en place rapidement des *battle groups*. La décision d'intervenir au Mali aurait pu être prise par l'Union européenne plutôt que par la France.

Pensez-vous que l'on puisse encore renforcer la coopération entre la politique de défense commune et l'OTAN ?

M. Yannick Favennec Becot. Comment envisagez-vous le futur de la coopération structurée permanente ? Entre-t-elle en concurrence avec l'initiative européenne d'intervention ?

M. Jean-Michel Jacques. Le Fonds européen de la défense, financé à hauteur de 13 milliards d'euros sur six ans, permettra des avancées majeures en termes d'innovation mais aussi pour asseoir une souveraineté européenne. La semaine dernière, deux responsables du Pentagone et l'ambassadeur des États-Unis auprès de l'Union européenne ont adressé une lettre à Mme Mogherini — lettre dont la forme et le fond étaient assez discutables — qui insinue que ce Fonds constituerait une menace pour l'OTAN. Cette allégation est fautive, parce qu'il renforcera la défense européenne et parce que le marché européen est bien plus ouvert que celui des États-Unis. Quelle attitude préconisez-vous à l'égard de la position américaine qui se dessine ?

M. Louis Gautier. Madame Thillaye, je ne pense pas qu'il faille tout revoir ; au contraire, il faut tout poursuivre et tout renforcer. Une remise à plat systématique n'aboutirait à rien, cependant une clarification est nécessaire.

Les Français ont eu une attitude très directionnelle envers l'Allemagne, en portant toujours la question de la défense au niveau de la Chancellerie ou auprès de partenaires gouvernementaux, mais les temps ont changé. Les parlementaires ont un rôle important dans les questions de défense en Allemagne, aussi nous avons intérêt à évoquer avec eux, et les députés de cette commission sont bien placés pour le faire, de nombreux sujets. Il est aussi important de sensibiliser les opinions publiques.

Nous avons également intérêt à laisser jouer les relations entre industriels. Lors de la création d'EADS puis d'Airbus, nous nous étions appuyés sur Jean-Luc Lagardère pour convaincre Daimler et la *Deutsche Aerospace Aktiengesellschaft* (DASA) de l'intérêt de l'opération. L'État français, vu de l'Allemagne, était perçu comme un État actionnaire avec des arsenaux. Il fallait vaincre des préventions culturelles pour favoriser le mariage d'Aérospatiale, société nationale (en cours de fusion avec Matra) avec une société capitaliste classique allemande. Les négociations ont donc été menées à deux niveaux, au niveau gouvernemental mais aussi au niveau des industriels. À ce titre, il convient de ne pas toujours traiter la question des exportations au niveau politique, mais également à des niveaux techniques appropriés.

Cependant, on ne peut pas bâtir une défense européenne sans définir des orientations, des éléments doctrinaux. De même, on ne peut pas établir un volet capacitaire sans l'adosser à une expression des besoins stratégiques en fonction du type d'engagement militaire envisagé.

Je reconnais les efforts de Mme Mogherini mais, pour l'instant, la stratégie de l'Union est tout sauf une stratégie. Elle n'est même pas entérinée comme un document politique par les chefs d'État et de gouvernement. Cette stratégie globale de sécurité et de défense a simplement été saluée au Conseil européen. Il faut donc travailler sur une doctrine commune permettant de dégager les intérêts stratégiques de défense des Européens. Ensuite, cette doctrine doit être entérinée à un niveau politique suffisant.

Dans le rapport, j'ai proposé qu'au moins une fois par an se tienne un Conseil de sécurité européen, au cours duquel seraient prises un certain nombre de décisions concernant la politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Ce Conseil serait en outre convoqué par le président du Conseil en cas d'urgence ou de crise. Nous en avons un exemple dans l'histoire de l'Europe : le Conseil européen s'est réuni trois fois en 1999 pour maintenir unis les Européens au sujet de la campagne aérienne au Kosovo, alors même que des divergences étaient très vite apparues : les Italiens voulaient que l'on respecte la trêve pascale ; les Grecs voulaient que l'on respecte la trêve pascale orthodoxe quinze jours plus tard ; Joschka Fischer proposait la mise en place de couloirs humanitaires. Plusieurs États souhaitaient donc suspendre la campagne aérienne dès le mois d'avril, ce qui aurait été très contreproductif. Au lieu de cela on s'est entendu au Conseil européen pour poursuivre l'opération menée dans le cadre de l'OTAN jusqu'en juin. Pour que cette opération se poursuive, l'accord de l'ensemble des pays européens était donc nécessaire. En avril, un Conseil a donc validé cette position commune européenne. De même le conseil de juin 1999 joua un rôle très important. La déclaration du Conseil européen de Cologne sur la politique commune en matière de sécurité et de défense du 4 juin 1999 reprenait en effet au vu de l'engagement au Kosovo les objectifs de Saint-Malo discutés avec les Anglais. Enfin, le président Martti Ahtisaari rendait compte à ce même conseil de la capitulation de Slobodan Milošević. Certes, l'Europe était plus petite qu'actuellement, mais cet exemple montre bien l'importance que peut avoir le Conseil dans la gestion d'une crise internationale et d'une intervention militaire.

Le rapport préconise donc la tenue régulière d'un Conseil de sécurité européen, au moins une fois par an pour arrêter certaines décisions et bien sûr en cas de crise grave. Il paraît difficile qu'un tel conseil ne comporte pas tous les Européens. Nous devons aussi régler la question de l'association possible du Royaume-Uni à cette instance.

Comme on l'a remarqué pendant la campagne pour les élections européennes, certains sujets relèvent du dialogue entre experts qui est difficilement compréhensible par l'opinion. Le problème est donc de trouver comment s'adresser à nos concitoyens sur la défense européenne en sortant des approches technocratiques. Le thème de l'armée européenne permet une appropriation symbolique de cette problématique. En tout cas, il a fait naître une discussion.

Il n'est pas utile que l'Union européenne redouble ce que l'OTAN fait bien. Le rôle de l'OTAN est d'assurer la mission de défense collective, et pour cela de favoriser la standardisation et l'interopérabilité des capacités alliées. Il faut cependant avoir la lucidité de constater que cette organisation peut être entravée et qu'en dehors de la défense collective, il existe toute une série de scénarii de crise que les Européens peuvent être amenés à affronter

seuls. Cette question ne se pose pas seulement depuis l'élection de Donald Trump ; elle se pose depuis les mises en garde de Bill Clinton à l'occasion de l'engagement américain dans les Balkans. Barak Obama et Donald Trump ont rappelé aux Européens que les États-Unis ont des engagements mondiaux et que les Européens doivent régler eux-mêmes les problèmes qui relèvent de leur voisinage, tels que les trafics en Méditerranée ou les troubles sécuritaires en Afrique.

Il ne faut pas réveiller la querelle supposée de la rivalité entre l'Union européenne et l'OTAN parce qu'elle donne un terrain formidable à ceux qui ne veulent pas d'une défense européenne.

Le premier débouché des exportations américaines, c'est l'Europe, pour un montant de 34 ou 35 milliards de dollars par an. Nous pouvons être alliés et cependant considérer que dans le domaine industriel, nous sommes en compétition. Nos partenaires européens doivent comprendre, s'agissant des industries de défense européennes en particulier dans le domaine aéronautique et spatial, que nous sommes en train de mener un combat vital comparable à celui aboutissant à la création d'EADS puis d'Airbus pour sauvegarder l'aéronautique civile européenne. Si le couple franco-allemand ne trouve pas la solution, personne ne la trouvera. En effet, être équipementier de l'industrie américaine ne pose pas de problème à de nombreux pays européens. Les gesticulations et les annonces de Donald Trump mettant en doute l'automatisme de la garantie de sécurité américaine, n'ont pas d'autre sens que de susciter une demande de réassurance de la part des Européens, en les divisant. Or cette demande de réassurance se paye. Il suffit de regarder les contrats de F35 signés par les Européens.

La gestion sous tension de la relation avec la Russie provoque l'inquiétude des Européens. Le traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire (FNI) ne nous protégeait pas beaucoup, mais il avait le mérite d'exister (comme une pendule qui dit l'heure sur la cheminée) et d'éviter une remise en cause des disciplines obtenues en matière de démantèlement et de stock de missiles intermédiaires détenus par les Russes et les Américains. La fin du FNI redonne la liberté aux Russes de développer toute une gamme de missiles dont la cible potentielle vu le rayon d'action est le continent européen, puisque ces missiles ont une portée de 500 à 5 000 kilomètres. Aux Américains, la fin du FNI et la menace de nouveaux missiles russes, apporte un argument pour nous inciter à cotiser davantage dans la défense antimissile, au risque d'effet d'éviction pour le financement de programmes jugés au moins aussi prioritaires, notamment par la France (SCAF, dissuasion, spatial...).

La réussite de la mise en œuvre du FEDef telle que nous en concevons le bon usage n'est cependant pas définitivement assurée. Les Allemands et d'autres partenaires partagent notre approche. Je ne crois pas que nous parviendrons à obtenir un texte qui établisse une préférence européenne en matière d'industrie d'armement. En revanche nous pouvons inciter les Européens à reconquérir leur marché intérieur. La reconquête des marchés européens de l'armement par les Européens eux-mêmes est un véritable enjeu. Nos industriels doivent être capables d'essaimer une partie de leur production dans des PMI européennes ou de rapatrier en Europe certaines filières de productions ou de montage qui ont été largement déployées hors du continent. En effet, nous avons sous-traité certaines productions dans les pays où nous exportons, mais il va falloir aussi désormais réinvestir le marché domestique européen. Une définition des besoins capacitaires et une programmation des équipements sont aussi

nécessaires pour faire converger les lignes de produits et non favoriser une concurrence des offres entre les pays européens.

Comme le disait Mme Dubois, la coopération dans l'EATC est exemplaire. Il faut la faire évoluer en la dotant d'un état-major permanent en matière de transport et de ravitaillement en vol. Le rapport évoque le fait que, pour l'instant, l'Union européenne n'a jamais été capable de mener une opération de surveillance aérienne en dehors du continent. Ces opérations sont menées par l'OTAN. Certes, c'est l'OTAN qui assure la surveillance aérienne sur le continent européen, mais l'Union européenne pourrait envisager un jour de veiller au respect d'une zone d'exclusion aérienne par exemple dans le cadre d'une opération de prévention des conflits décidée par les Nations unies. Il serait intéressant que les Européens commencent à travailler à un scénario d'actions préventives dans le domaine de la surveillance aérienne.

Monsieur Baudu, je suis parfaitement d'accord avec vous : il est fondamental d'accompagner les PME et les PMI. Thales, Dassault ou Airbus ont la possibilité, grâce à leurs moyens propres, de se redéployer en Europe pour trouver des alliances, susciter des filiales ou des coopérations. Les PME et les PMI n'ont pas une telle surface internationale. Il y a donc une politique très importante à mener pour qu'elles apprennent à s'adosser à d'autres maîtres d'œuvre.

J'ai rencontré Mme Mogherini en dehors de cette mission ; en outre, je me suis entretenu longuement avec M. Pedro Serrano, secrétaire général adjoint auprès d'elle, et avec l'ensemble de ses collaborateurs.

L'Union européenne a conduit plus de 35 opérations. On observe une progression en volume et en ambition des mandats jusqu'en 2003. Si l'on met à part les opérations de surveillance maritime, on constate une décroissance depuis 2003. Les ambitions sont systématiquement revues à la baisse. Les *battle groups* n'auront finalement été qu'un pis-aller jamais mis en œuvre. À Saint-Malo, les Européens s'étaient donné comme ambition d'être capables de déployer 60 000 hommes pendant 18 mois, avec tous les moyens d'accompagnement et de soutien. Cette ambition était irréaliste. D'ailleurs, jamais l'Union européenne n'a été capable de déployer plus de 4 000 à 5 000 hommes, et encore pour des missions du bas du spectre, dans des milieux permissifs. Les annonces étaient sans doute déraisonnables, les déclarations de forces qui suivirent tout aussi inconséquentes. Elles ont abouti à la constitution d'une armée de papier qui n'a aucune pertinence opérationnelle. On a ensuite, avec plus de pragmatisme, créé des *battle groups* de 1 500 hommes que l'on n'a pourtant jamais déployés. On a multiplié les états-majors de forces qui ne servent à rien puisqu'on ne dispose même pas d'un état-major opératif convenable. Si vous voulez déployer un ou deux *battle group*, vous êtes obligés de disposer au moins du triple de ses effectifs : pour déployer 2 000 à 4 000 hommes, il faut disposer d'un réservoir de forces de 6 000 à 10 000 hommes, c'est-à-dire un niveau divisionnaire. Or les états-majors ne sont pas des états-majors divisionnaires. Par ailleurs, de tels déploiements impliquent des supports interarmées, donc il faudrait des commandements interarmées (ou que l'on puisse renforcer d'éléments interarmées), ce que n'est pas le corps européen. Ces questions opérationnelles sont les plus difficiles parce que l'on rencontre dans ce domaine des oppositions considérables et parce qu'il donne lieu à beaucoup de fantasmes. Il faut avancer très précautionneusement, rapprocher les capacités civiles et militaires et densifier un peu l'état-major de l'Union européenne. Il faut spécialiser le corps européen qui aujourd'hui travaille six mois pour

l'Union européenne et six mois pour l'OTAN, c'est-à-dire ne travaille pas, car une opération doit être planifiée pendant trois ou quatre mois pour être lancée pendant 18 mois. Le système est conçu de telle façon qu'il bloque l'action du corps européen.

L'initiative européenne d'intervention a une orientation opérationnelle. Elle a vocation à développer des habitus et des concepts, avant de constituer peut-être un jour l'amorce d'une coalition de circonstance, mais il est trop tôt pour cela. Elle n'est pas redondante avec la coopération structurée permanente. Elle ne lui est pas opposée non plus.

Il serait absurde d'envisager d'exclure les Américains du marché européen, mais il faut dans le domaine du commerce des équipements militaires de la réciprocité, qu'il s'agisse de l'accès à des financements de recherche ou de l'application de règles de compliance. Il faut faire une place aux Britanniques avec lesquels nous partageons un certain nombre d'intérêts, par exemple à travers de MBDA. Enfin, il est nécessaire de déterminer comment défendre nos intérêts nationaux dans le domaine industriel.

Mme Françoise Dumas. Pour être destinataires de financements du Fonds européen de défense, les entreprises devront être basées dans l'Union européenne. Cette disposition écarte *de facto* les États-Unis, ce qui provoque un débat au sein de l'Union européenne. On sait que les Pays-Bas ou la Suède préféreraient une approche inclusive qui permettrait aux filiales appartenant à l'aire européenne de groupes non européens de participer au projet. Voyez-vous dans cette attitude un danger pour la construction d'une Europe de la défense autonome ? Pouvons-nous compter sur l'Allemagne pour nous suivre si nous adoptons une position plus exclusive dans l'utilisation du Fonds européen de défense ? Que pensez-vous de la possibilité que le Royaume-Uni soit exclu du Fonds européen de défense après le Brexit ?

M. Thibault Bazin. La semaine dernière, nous étions rassemblés aux Invalides pour rendre hommage aux deux soldats français qui sont morts au combat. Cela m'inspire une question au sujet du commandement. Si l'on décide de monter en puissance au niveau européen, demain, un président letton, par exemple, pourrait-il engager des soldats français pour des missions européennes, au péril de leur vie ?

Mme Patricia Mirallès. Dans le cadre de la campagne des élections européennes, l'idée d'une agence de protection des démocraties qui lutterait contre les attaques, les manipulations et la désinformation a émergé. Pensez-vous que ce projet soit utile et réalisable ? Cette agence pourrait-elle apporter des protections supplémentaires au cadre juridique récemment mis en place en France ? Enfin, serait-il utile d'établir un Livre blanc européen pour la défense ?

M. Philippe Michel-Kleisbauer. En février 2018, lorsque vous nous avez présenté la revue stratégique de cyberdéfense, vous avez insisté sur le fait qu'il fallait organiser la cyberdéfense au niveau européen. Le droit international applicable est déterminé par les manuels du groupe de Tallinn, duquel nous sommes totalement absents. Comment devons-nous faire pour participer à l'établissement du droit international en matière de cyberdéfense ?

M. Jean-Charles Laronneur. Les États-Unis ont soutenu la défense européenne pendant des décennies. Récemment, Mme Ellen Lord, sous-secrétaire d'État à la défense, et Mme Thompson, sous-secrétaire d'État chargée du contrôle des armements et des affaires de sécurité internationales, ont écrit à Mme Mogherini en affirmant que le renforcement de

l'Europe de la défense constituait une inversion dramatique de trois décennies de relations transatlantiques, qualifiant la CSP et le FEDef de « pilules de poison » – *poison pills*. Mme Mogherini répond comme elle le peut, étant donné sa position. Quelle attitude adopter face à des déclarations aussi agressives que celles des États-Unis ?

M. Claude de Ganay. À l'échelle européenne, nous avons des ambitions différentes au niveau budgétaire. La France a une volonté forte, tandis que l'Allemagne construit cette ambition en fonction des prévisions de croissance et les réduit en conséquence le cas échéant. Nous sommes relativement compétitifs dans le domaine de l'industrie militaire, malgré la concurrence américaine et chinoise. Cela soulève le problème de la souveraineté des infrastructures critiques. Hélas, il n'existe pas de règle de préférence européenne, même s'il y a des avancées dans ce domaine, comme le récent accord franco-belge dans le domaine de la mobilité terrestre. Étant donné le peu d'avancées concrètes, l'idée même de défense européenne n'est-elle pas prématurée ? S'agit-il seulement d'un problème de stratégie de communication présidentielle ?

Mme Séverine Gipson. La base aérienne 105 d'Évreux, qui se trouve dans ma circonscription, accueillera à l'horizon 2021 la première unité tactique franco-allemande de transport aérien militaire. Des aviateurs, des mécaniciens, des instructeurs allemands et leurs familles, seront présents sur ce site. Français et Allemands ont acheté les mêmes avions américains, une douzaine de C-130J Super Hercules. Afin de mutualiser leur utilisation, la direction de cette flotte sera menée conjointement par la France et l'Allemagne, mais la France en assurera le commandement. D'importants travaux sont en cours pour construire des hangars ainsi que des parkings et des formations sont mises en place. Les coûts sont financés à parts égales entre Paris et Berlin. Pensez-vous que ce projet constitue une base judicieuse pour tendre vers un projet d'armée européenne, qui est évoquée dans le projet de notre liste Renaissance pour les élections européennes ? Comment reproduire cet exemple ? Ne faudrait-il pas avoir une vision plus large que la vision franco-allemande ?

M. Louis Gautier. Madame Dumas, les réticences des Pays-Bas et de la Suède montrent que le modèle défini pour le FEDef, qui est cohérent, pose des problèmes à des pays qui ont un modèle industriel différent du nôtre. Il me paraît nécessaire que la France et l'Allemagne tiennent leur ligne. Il faut trouver un aménagement avec les Britanniques. De manière générale, la France aurait intérêt à avoir un accord bilatéral post-Lancaster House avec les Britanniques en cas de Brexit. Un tel accord bilatéral pourrait ouvrir la voie à un accord de sécurité pour une relation particulière entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, qui me paraît également souhaitable.

Monsieur Bazin, la question de faire courir le risque de mort à des soldats dans des opérations européennes et des responsabilités qui en découlent ne se pose pas différemment que pour d'autres engagements multinationaux, en particulier ceux de l'OTAN. Cette question se pose évidemment aussi dans le cadre des coalitions de circonstance. Le fait que celui qui commande est un Américain n'allège pas la question politique et morale. S'il y a d'ailleurs un domaine de la PSDC dans lequel la majorité qualifiée ne peut pas être adoptée, c'est bien le domaine opérationnel : ce sont les États qui décident de s'engager ou non. On interrogera nécessairement la responsabilité des autorités nationales qui ont consenti à ce qu'une force européenne soit engagée, comme c'est déjà le cas aujourd'hui. En effet, même dans les opérations du bas du spectre, il peut y avoir des accidents, des actions qui dégénèrent et donc

des risques de mort. Le problème se pose également pour nous quand nous agissons comme nation-cadre de certaines opérations.

Les préoccupations relevant de la cyberdéfense travaillent nos sociétés et nos démocraties. Il faut encourager les initiatives dans ce domaine, comme la création d'une agence européenne de protection de l'information. Le rapport cependant se consacre surtout aux questions de cyberdéfense de l'Union et de la protection de ses infrastructures et services essentiels.

Je n'ai volontairement pas utilisé le terme de « livre blanc », parce qu'il est galvaudé et qu'il peut rebuter par son effet d'affichage. Cependant, on peut bien s'entendre sur des éléments de doctrine communs et les valider politiquement.

Nous devons importer dans l'Union européenne une discussion du type de celle qui a lieu dans le cadre otanien à Tallinn. Dans le domaine de la cyberdéfense, le modèle français nous paraît pertinent, lequel repose sur l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), les services de renseignement et les armées. L'inconvénient du processus de Tallinn ou de l'OTAN est qu'il repose sur un modèle anglo-saxon beaucoup plus intégré, où il y a une confusion entre le rôle des services de renseignement et celui des services de protection. Le fait que l'ANSSI ne soit pas un service de renseignement lui permet d'agir au cœur de l'économie ou pour protéger la vie démocratique de notre pays, comme lorsque j'ai mobilisé l'ANSSI pour aider TV5 après l'attaque que cette chaîne de télévision avait subie en 2015, ou au profit de la Commission de contrôle de la campagne électorale et du Conseil constitutionnel pour protéger l'élection présidentielle de 2017. Le modèle français, qui est partagé par d'autres pays européens, me paraît donc être un bon modèle. Il faut veiller à ne pas le déséquilibrer. Même si l'ANSSI n'est pas un service de renseignement, la coopération dans le domaine de la cyberdéfense ou de la cyber-protection repose cependant sur les mêmes usages que dans les communautés du renseignement, c'est-à-dire sur des échanges entre pairs : on échange des savoirs faire et de l'information avec les meilleurs et, sur certains sujets, avec les plus pertinents. L'ANSSI développe ainsi des coopérations fortes avec les Anglais, les Allemands ou les Néerlandais parce que leurs systèmes reposent sur les mêmes connaissances technologiques et scientifiques mais elle partage moins avec d'autres pays.

Or, les brèches qui percent la cybermuraille de certains pays européens nous rendent aussi vulnérables.

L'Union européenne pourrait jouer un rôle moteur à travers un fonds d'intervention en cas de crise et la mobilisation de crédits de façon à financer des programmes de coopérations entre les grandes agences européennes, telles que l'Office fédéral de la sécurité des technologies de l'information (BSI) allemand ou l'ANSSI, pour qu'elles puissent mener des actions de mise à niveau des structures de cyberdéfense dans tous les pays qui n'ont pas les moyens d'assurer leur propre cyberdéfense dans des conditions satisfaisantes. On devrait obtenir en droit européen une clause de responsabilisation des États membres pour assurer un niveau minimal de cyberdéfense. Il faut imposer aux États de l'Union une obligation de diligence raisonnable pour élever progressivement le niveau de la cyberdéfense européenne.

Monsieur Larsonneur, lors des premières négociations sur le corps européen en 1991-1992, il y a eu une crise à l'OTAN qui a conduit à introduire cette règle inefficace de

l'alternance du commandement tous les six mois entre l'OTAN et l'Union européenne. Le blocage par les Américains des initiatives européennes, avec l'aide de certains de leurs alliés comme le Royaume-Uni, n'est donc pas nouveau. Avec Donald Trump, au moins, les choses sont claires. Cependant, nous devons refuser de faire deux poids et deux mesures, pour l'armement et pour le reste. Le problème est que les 26 États ne sont pas unis sur cette question : certains ont des intérêts importants dans l'industrie de la défense et d'autres n'en ont aucun. Comment faire pour les intéresser à cette cause commune ? Je pense qu'il faut qu'ils y trouvent des avantages : il faut les faire participer à la reconquête du marché domestique européen, à la consolidation d'un certain nombre de secteurs, tels que les moteurs ou le secteur naval de surface. Il faut réorganiser les chaînes de sous-traitance pour les redéployer davantage en Europe.

Monsieur de Ganay, vous avez raison d'évoquer la disparité des capacités et des efforts budgétaires. À considérer le montant du budget allemand consacré à la défense, certains doutent, y compris outre-Rhin de la capacité à financer la régénération de l'armée allemande et le renouvellement de ses équipements. Tous les pays européens sont d'ailleurs confrontés au problème du renouvellement des capacités conventionnelles pour passer à une nouvelle génération d'appareils reposant sur l'intelligence artificielle, ce qui nécessite des investissements dans la recherche-développement. La France n'est pas en reste et doit également investir dans sa troisième génération de forces de dissuasion. Nous devons donc faire des investissements d'avenir pour renouveler un certain nombre d'équipements conventionnels et nucléaires. Il est donc nécessaire de développer des programmes communs car les budgets consacrés à la défense ne sont pas illimités.

Madame Gipson, il faut encourager des initiatives comme celles de la base d'Évreux. Il existe d'autres coopérations de ce genre dans le domaine aérien, telles que l'école de formation des pilotes d'hélicoptères de combat français et allemands ou l'école de pilotage de Cognac.

M. Philippe Folliot. L'OTAN a envisagé de nombreuses stratégies, mais les stratégies n'avaient pas pensé que les principaux coups contre l'organisation viendraient de la Maison Blanche. Aujourd'hui, le président Trump envisage publiquement la sortie des États-Unis de l'OTAN et il remet en cause l'article 5. Comment renforcer la prise de conscience européenne ? Quelle est votre analyse de la position américaine ? À qui doit-on se fier ? Comment renforcer la politique européenne de sécurité et de défense face au caractère erratique de la position américaine ?

Mme Natalia Pouzyreff. Le Traité de non-prolifération (TNP) nucléaire devrait être réexaminé à partir de 2020. Il serait anormal que l'Union européenne ne produise pas une contribution à cette occasion. Faut-il nécessairement la présenter à l'OTAN, ou bien dans un autre forum ? Il me paraît indispensable de parvenir à une doctrine claire et à une position affirmée.

M. Patrice Verchère. Comme vous l'avez rappelé, la coopération entre pays européens en matière de défense reflète de profondes différences de cultures politiques et de priorités stratégiques. Dès lors, force est de constater que nous ne sommes pas prêts pour une politique commune de défense et encore moins pour une armée européenne. La décision de recourir à la force armée ou de la déployer sur un théâtre d'opérations extérieur est éminemment politique et intimement liée à l'exercice de la souveraineté nationale. À mon

avis, cette décision ne peut pas être remise à une entité supranationale à laquelle un pays de l'Union serait tenu d'obéir. Sur le continent européen, la France est le seul État possédant une armée capable d'intervenir en opération extérieure. Pourrait-elle être le bras armé de l'Europe et intervenir pour le compte de l'Union européenne ?

M. Fabien Gouttefarde. Hier, l'amiral Hervé Bléjean a été nommé à la tête de l'état-major de l'Union européenne : on compte encore certains Français à des postes de responsabilité.

M. Louis Gautier. Je décrivais une situation passée. Je me réjouis beaucoup de cette nomination.

M. Fabien Gouttefarde. Ma question porte sur vos anciennes fonctions à la tête du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale qui, comme on le sait, assure le secrétariat de la commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre (CIEEMG).

Quand l'Allemagne restreint ses exportations vers l'Arabie saoudite, ce qui a une incidence sur nos entreprises de défense qui utilisent des composants allemands, la CIEEMG se préoccupe-t-elle de la base industrielle et technologique de défense européenne ? Ce critère entre-t-il en compte ?

M. Christophe Blanchet. Comme vous l'avez relevé, il faut faire attention à la sémantique. Le président de la République a exprimé sa volonté que l'on puisse revoir les frontières Schengen autour de pays qui adopteraient les mêmes réglementations. Le Conseil de sécurité européen pourrait-il participer à cette réflexion ?

M. Charles de la Verpillière. Pourriez-vous faire une synthèse des effets possibles du Brexit ? Il me semble qu'il faut distinguer les questions qui relèvent de la politique de défense – dans ce domaine, vous avez dit que la Grande-Bretagne visait à empêcher le développement d'une politique de défense commune – et les questions opérationnelles et industrielles, pour lesquelles le Royaume-Uni peut être un acteur essentiel.

M. Thomas Gassilloud. Vous avez mis en lumière l'écart qui existe en France entre les déclarations et les engagements réels au profit de la défense européenne, même si la France s'est engagée sur de multiples théâtres d'opérations.

Chacun des acteurs français doit s'engager davantage en faveur de la politique de défense européenne. Les parlementaires peuvent le faire en développant les relations bilatérales avec nos partenaires européens. Lors d'un déplacement au *Bundestag*, nous avons pu constater à quel point nos collègues allemands étaient actifs pour défendre les intérêts allemands à Bruxelles. Quelles pourraient être les contributions les plus efficaces des parlementaires français pour faire avancer la défense européenne ?

M. Philippe Chalumeau. Plusieurs briques sont posées pour construire une armée européenne. Une revue stratégique est nécessaire pour renforcer la cohésion. Quelles sont les erreurs à ne pas commettre dans cette revue stratégique ? Quelle méthode appliquer pour qu'elle soit efficace ?

M. Louis Gautier. Monsieur Folliot, il me paraît plus important de renforcer l'unité européenne que de critiquer les États-Unis.

Madame Pouzyreff, je n'aborderais pas le TNP sous le même angle que vous. Nous avons besoin d'avoir une position nationale affirmée sur le TNP avant de promouvoir une position collective. Or, la France, par son statut d'État officiellement doté et en raison de sa force de dissuasion, à des responsabilités internationales particulières dans le domaine nucléaire. Nous pouvons œuvrer à la consolidation de positions européennes communes en vue de la prochaine conférence du TNP mais nous avons aussi à y jouer un rôle propre qu'aucun autre État européen, notamment après le Brexit, ne peut revendiquer. Le TNP a été consolidé au cours des précédents cycles quinquennaux de négociations, comme un instrument essentiel de lutte contre la prolifération nucléaire, mais je ne sais pas où on en sera en 2020 en raison des tensions liés à la dénonciation du JCPOA par les Américains. Notre responsabilité est d'affirmer une position nationale et de contribuer à une position européenne commune en vue de ce prochain rendez-vous.

Monsieur Verchère, la responsabilité d'un engagement est assumée d'abord par le donneur d'ordres politique et non exclusivement par le donneur d'ordres militaire. La réaction politique à des erreurs ou des divergences opérationnelles peut-être très forte, en particulier dans des pays européens qui n'ont pas la même culture militaire que la nôtre : par exemple, en Allemagne après les incidents de Kunduz en 2009 provoquant la démission du ministre de la Défense et du chef d'état-major des armées de ce pays ou encore aux Pays-Bas où l'intervention en Afghanistan suscite, en 2010, une motion de censure aboutissant au renversement du gouvernement. La responsabilité opérationnelle se partage, soit dans les états-majors intégrés de l'OTAN, souvent sous direction américaine, soit au sein de coalitions de circonstances sous le leadership d'un état-major multinational *ad hoc* ou sous la direction de la nation-cadre. La France a plusieurs fois joué avec succès le rôle de nation-cadre, dans des opérations de moindre importance l'Allemagne ou l'Espagne (comme actuellement pour l'EUTM Mali) ont aussi joué ce rôle. Cependant, il serait à la fois problématique sur le plan des principes et risqué du point de vue de l'exposition des intérêts de notre pays et de la vie de nos soldats, de considérer que la « disponibilité militaire » de la France lui donnerait vocation à être la nation mercenaire de pays qui ne veulent ni supporter l'effort budgétaire de leur défense ni l'« impôt du sang » en cas d'engagement dans un conflit. Ce serait nous mettre dans une situation impossible. Nous pourrions éventuellement envisager de développer notre réactivité militaire pour gérer des crises concernant l'ensemble de nos partenaires dans l'UE, mais pourquoi nous exposer politiquement et militairement si cela n'est pas aussi prioritairement notre intérêt comme c'est le cas aujourd'hui au Mali ? Seule l'Union européenne dispose de la surface pour gérer les crises dans la durée : de l'intermédiation initiale au financement des programmes de coopération et de rétablissement de l'État de droit, en passant par la recherche de solutions de sortie de crise. À côté de ces instruments diplomatiques, ce qui lui fait toujours défaut aujourd'hui ce sont des capacités de planification et de conduite d'opération pour la gestion des crises.

Monsieur Gouttefarde, vous connaissez les critères de la CIEEMG, qui requièrent de respecter les conventions internationales et les directives de haut niveau. Les préoccupations industrielles y sont abordées, ne serait-ce que parce que la CIEEMG est de nature interministérielle.

Deux sujets entraînent des réserves récurrentes dans nos relations avec les Allemands, en raison du débat public qu'ils suscitent outre-Rhin : le nucléaire et les exportations de matériels de guerre. Les exportations constituent depuis un terrain politiquement miné ; Sigmar Gabriel avait fait de la limitation du commerce des armes un marqueur idéologique du SPD et une condition de sa participation au gouvernement. Ce sujet figure d'ailleurs de façon explicite dans le contrat de coalition de mars 2018. Par conséquent, plus on traite cette question au niveau politique, plus on provoque de tensions au sein de la coalition. En Allemagne, surtout dans un gouvernement de coalition, la coordination interministérielle ne fonctionne pas comme en France. Tout ne remonte pas à la Chancellerie pour arbitrage, comme chez nous vers l'Élysée et Matignon. En Allemagne, un ministre chef de file prend en charge la coordination interministérielle du secteur dont il a la responsabilité principale, selon une logique de bloc de compétences. Pour les exportations, c'est le ministre de l'Économie qui tranche. La Chancelière ne procède à un second arbitrage que dans des cas exceptionnels. Renvoyer systématiquement les dossiers à la Chancelière, c'est en fait risquer de l'embarrasser, de mettre en lumière les divisions au sein de la coalition et remettre en cause le partage des rôles au sein de son Gouvernement.

C'est pourquoi, il n'est pas possible de signer un accord sur le SCAF ou d'autres programmes communs sans nous être préalablement mis d'accord avec les Allemands sur les conditions d'exportation du programme, pour éviter toute mauvaise surprise postérieure.

La question des exportations ne peut pas être traitée au niveau communautaire. Chaque État décide quelles exportations il autorise. En revanche, nous pouvons avoir davantage d'échanges sur ces sujets afin d'harmoniser nos positions et proposer des éléments de cadrage, sans qu'ils soient contraignants. Une liste de pays les répartissant en catégories (pays où les exportations d'équipements militaires sont a priori autorisées, autorisées sous réserve, ou refusées) peut être partagée. On peut aussi, selon le principe du *de minimis*, considérer que sous un certain seuil de composants critiques entrant dans la fabrication d'un équipement produit en coopération ou d'éléments achetés à un pays européen, il n'est point besoin de rechercher l'autorisation expresse de l'autre pays.

Nous devons travailler sur la sécurité. En matière de gouvernance, j'espère qu'il y aura une direction en charge de l'industrie de défense, du cyber et du spatial ; il faudra ensuite désigner un commissaire en charge du même portefeuille ou la rattacher à un autre commissaire, par exemple celui en charge de la sécurité qui aurait alors un portefeuille très important.

Je ne suis pas partisan de maintenir cette nouvelle direction générale sous un commissaire purement économique, car je pense qu'il est nécessaire de distinguer les logiques de la libre concurrence sur les marchés civils du nécessaire renforcement de la compétitivité des industries de défense. Il faut éviter de se retrouver dans la situation rencontrée au moment de la fusion entre Alstom et Siemens. Nous devons avoir des champions européens en mesure de jouer dans la Cour des grands surtout que ceux-ci, voyez aux États-Unis les fusions dans le domaine militaire qui s'annoncent, deviennent de plus en plus gros. Par conséquent, il faut bien distinguer le traitement des dossiers concernant l'industrie spatiale, aéronautique et de défense dans le futur schéma de gouvernance de la Commission.

Un Conseil de sécurité européen doit également prendre en charge la question des frontières de l'espace Schengen.

Le Brexit ne devrait pas avoir un impact majeur, cependant dans différents domaines, il posera problème : le programme Galileo, le cyber, les opérations extérieures, le nucléaire, l'industrie et le renseignement. Nous devons préserver la relation spéciale que nous avons avec ce pays, énoncée dans l'accord de Lancaster House. Je propose donc d'actualiser cet accord, de façon à continuer de coopérer étroitement avec nos partenaires britanniques, et faire endosser une partie de cet accord au niveau européen, notamment pour régler des questions de coopération ou de participation à des projets industriels au Royaume-Uni. Dans le domaine du cyber ou dans le domaine des renseignements, la coopération est très poussée. Nous avons besoin des Anglais, avec qui nous partageons une culture opérationnelle.

Monsieur Gassilloud, vous avez toute liberté pour prendre des initiatives. La coopération entre les parlements nationaux est très importante, car elle permet d'atténuer l'impression de distance entre les institutions de l'Union européenne et le citoyen européen. Nous avons, en France, une culture du consensus qui a su faire preuve de plasticité : on est ainsi passé en 30 ans de la conscription à la professionnalisation, du principe d'indépendance nationale à celui de l'interdépendance militaires avec nos partenaires et alliés et à l'intégration dans l'OTAN, de la priorité absolue donnée à la dissuasion à un partage des priorités avec la mission projection puis de protection. On a tellement pâti dans le passé de la querelle militaire, comme de la querelle scolaire, dans notre pays que les responsables politiques, sous la V^e République, dans un moment de raison, ont tout fait, et sous tous les gouvernements, pour préserver un accord de fond entre la droite et la gauche sur la défense et éviter que le débat sur la politique militaire ne dégénère. Les Allemands sont eux aussi parvenus à un consensus, mais celui-ci est beaucoup plus rigide et sédimenté qu'en France. Certains sujets sont sensibles en raison de leur passé et l'évolution est aussi plus problématique. Il faut le comprendre, si nous voulons positivement aider (comme ce fut le cas sur les opérations de maintien de la paix ou le passage à l'armée de métier) à des adaptations de l'opinion sur tel ou tel sujet de défense outre Rhin.

Monsieur Chalumeau, je suis effectivement favorable à une « revue stratégique » – cela me paraît être l'expression adéquate, plutôt que « livre blanc ». Il ne faut pas penser que cette revue stratégique devrait tout décrire : elle doit pouvoir être appliquée immédiatement sur le plan capacitaire et en cas de crise sécuritaire. Il faut pouvoir attribuer les fonds du FEDef sur des orientations très précises.

M. le président. Nous vous remercions pour avoir répondu si précisément à nos questions.

La séance est levée à onze heures trente.

*

* *

Membres présents ou excusés

Présents. - M. Louis Aliot, M. Jean-Philippe Ardouin, M. Didier Baichère, M. Xavier Batut, M. Stéphane Baudu, M. Thibault Bazin, M. Olivier Becht, M. Mounir Belhamiti,

M. Christophe Blanchet, M. Jean-Jacques Bridey, M. Luc Carvounas, M. Philippe Chalumeau, M. Gilbert Collard, Mme Marianne Dubois, Mme Françoise Dumas, M. Olivier Faure, M. Yannick Favennec Becot, M. Philippe Folliot, M. Laurent Furst, M. Claude de Ganay, M. Thomas Gassilloud, Mme Séverine Gipson, M. Fabien Gouttefarde, M. Stanislas Guerini, M. Jean-Michel Jacques, M. Loïc Kervran, M. Bastien Lachaud, M. Fabien Lainé, M. Jean-Charles Larsonneur, M. Didier Le Gac, Mme Sereine Mauborgne, M. Philippe Michel-Kleisbauer, Mme Patricia Mirallès, Mme Josy Poueyto, Mme Natalia Pouzyreff, M. Joaquim Pueyo, M. Gwendal Rouillard, M. Antoine Savignat, Mme Sabine Thillaye, M. Stéphane Travert, M. Stéphane Trompille, Mme Alexandra Valetta Ardisson, M. Patrice Verchère, M. Charles de la Verpillière

Excusés. - M. Florian Bachelier, Mme Aude Bono-Vandorme, M. Sylvain Brial, Mme Carole Bureau-Bonnard, M. André Chassaigne, M. Alexis Corbière, M. Jean-Pierre Cubertafon, M. Richard Ferrand, M. Jean-Jacques Ferrara, Mme Pascale Fontenel-Personne, M. Christian Jacob, Mme Manuëla Kéclard-Mondésir, Mme Anissa Khedher, M. Jean-Christophe Lagarde, M. Gilles Le Gendre, M. Christophe Lejeune, M. Jacques Marilossian, M. Franck Marlin, M. Thierry Solère, M. Joachim Son-Forget, M. Jean-Louis Thiériot, Mme Laurence Trastour-Isnart

Assistait également à la réunion. - M. Dino Cinieri