

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ° L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires européennes

Mardi
12 février 2019
16 h 30

Compte rendu n° 79

- I. Examen du rapport d'information de Mme Françoise Dumas et M. Éric Straumann sur les enjeux européens de l'industrie de défense..... 3

**Présidence de
Mme Sabine Thillaye**
Présidente



COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Mardi 12 février 2019

Présidence de Mme Sabine Thillaye, Présidente de la Commission

La séance est ouverte à 16 h 34.

I. Examen du rapport d'information de Mme Françoise Dumas et M. Éric Straumann sur les enjeux européens de l'industrie de défense

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Mes chers collègues, si l'on peut se poser beaucoup de questions sur l'industrie européenne, l'industrie de défense en constitue assurément l'un des secteurs clé. Mme et M. les rapporteurs, vous avez la parole.

Mme Françoise Dumas, rapporteure. Il n'a échappé à personne, au sein de cette commission, que la Défense fait désormais partie des principales priorités de l'Union européenne. Alors que notre environnement stratégique s'est considérablement dégradé depuis quelques années, il faut se féliciter que l'Europe, par les multiples initiatives qu'elle a lancées depuis deux ans, ait ainsi pris la mesure des menaces qui pèsent sur elle et de l'attente de protection des citoyens européens. Ces initiatives visent, pour l'essentiel, à renforcer les capacités militaires européennes par un soutien à la coopération entre les États membres sur des projets communs, notamment en matière d'armement. C'est-à-dire qu'elles impliquent l'industrie européenne de défense et qu'elles constituent, pour celle-ci, un enjeu majeur. Toutefois, avant de les analyser plus précisément, il nous a semblé nécessaire de présenter rapidement l'industrie européenne de défense.

Le secteur de la défense est un secteur économique très important en Europe. Il représente environ 100 milliards d'euros de chiffre d'affaires annuel et 1,4 million d'emplois directs et indirects. Rien qu'en France, il s'agit de 400 000 emplois, souvent hautement qualifiés. Ce secteur repose sur quelques très grandes entreprises issues de regroupements nationaux et/ou européens, comme BAE systems, Airbus, Leonardo, MBDA ou encore Thales, autour desquelles s'organise un tissu industriel très dense de PME. Ce secteur présente un certain nombre de particularités, liées à ce qu'il produit : des armes, ce qui en fait un secteur économique à part. C'est ainsi que, dans ce secteur, la demande émane exclusivement des États qui, de ce fait, encadrent strictement l'activité des entreprises de défense et ce, à tous les niveaux :

– compte tenu des montants en jeu, les financements sont pour l'essentiel publics, en particulier pour la recherche et le développement ;

– les programmes d'armement sont supervisés de manière étroite par le ministère de la Défense et l'État-major ; l'État définit le cahier des charges des programmes militaires et participe, au côté des entreprises retenues, au développement et à la recherche ;

– les armements sont exportés après autorisation et vendus à l'étranger dans le cadre d'appels d'offres publics ou de négociations d'État à État.

Compte tenu de l'implication de l'État et du très long terme des programmes d'armement, des relations très étroites lient l'État et ses entreprises de Défense nationale, reflet de l'importance stratégique de celles-ci. C'est parce que l'industrie de défense est une industrie stratégique qu'elle a, pendant des décennies, été préservée des règles européennes. En effet, dès le traité de Rome, elle a été exemptée des règles du marché intérieur, les seules directives applicables visant à renforcer la concurrence dans les marchés publics de défense, ayant été adoptées en 2009 sous contrainte de la Cour européenne de justice. Elles sont, d'une manière générale, très mal appliquées par les États membres qui ont utilisé tous les moyens possibles pour préserver bien évidemment leurs entreprises nationales de la concurrence. Contrepartie de cette exemption, le budget européen n'a jamais été utilisé pour soutenir l'industrie de défense, alors qu'il a soutenu toutes les autres industries européennes. De ce point de vue, il y avait, jusqu'à une période récente, un véritable « tabou » au niveau européen qui interdisait, sur la base d'une interprétation extensive de l'article 41 paragraphe 2 du traité de Lisbonne, tout financement européen aux entreprises de défense.

M. Éric Straumann, rapporteur. C'est dire à quel point la rupture est aujourd'hui totale avec cette réticence traditionnelle de l'Union européenne vis-à-vis de l'industrie de la défense. Elle a pu, pendant des décennies, se désintéresser des enjeux de défense mais ce n'est plus possible aujourd'hui.

La dégradation de l'environnement de sécurité européen, dont parlait ma collègue, est en effet une réalité qu'il est désormais impossible d'ignorer tant ses conséquences sont majeures sur l'Union européenne. À l'Est, l'agressivité de la Russie, qui ne se dément pas, s'est traduite, faut-il le rappeler, par l'annexion de la Crimée et la sécession violente de l'Est de l'Ukraine. Au sud, le Sahel est en proie à des groupes terroristes qui déstabilisent l'ensemble des États de la région. Ces mêmes groupes, parmi lesquels Daesh, ont émergé suite à la guerre en Syrie et porté le feu terroriste jusqu'en Europe. Cette guerre a également entraîné des migrations massives de population qui ont profondément déstabilisé l'Union européenne. Celle-ci, confrontée à ces multiples crises, fait aussi l'objet d'une remise en cause plus profonde, dont le Brexit et le populisme anti-européen sont les manifestations les plus flagrantes. Le choix de relancer la politique de sécurité et de défense commune, qui a fait consensus au sommet de Bratislava en septembre 2016 – juste après le référendum sur le Brexit – était donc une nécessité dictée à la fois par la multiplication des crises mais aussi par l'attente de protection des citoyens européens et, de ce fait, le moyen de relégitimer la construction européenne.

De multiples initiatives ont été lancées depuis deux ans, qui sont toujours en cours et qu'il n'est pas inutile de rappeler brièvement. La première d'entre elles, après dix ans d'attente, est la Coopération structurée permanente, officiellement lancée le 11 décembre 2017. Elle rassemble 25 États membres autour de 34 projets communs de développement des capacités militaires de Défense européenne. La France participe à 21 d'entre eux dont 8 en *leader*, parmi lesquels le système de missiles terrestres de théâtre, la fonction énergie en opération ou encore le logiciel de sécurisation des radiofréquences. L'ensemble de ces projets ont vocation à être financés par le programme européen de développement de l'industrie de défense (PEDID), qui est doté de 500 millions d'euros pour les années 2019-2020. Le PEDID préfigure une initiative bien plus ambitieuse qui est celle du Fonds européen de Défense, doté de 13 milliards d'euros dans le prochain cadre financier pluriannuel. Le « tabou » du financement européen de la défense est donc bel et bien tombé. Les projets de la Coopération

structurée permanente, comme les financements européens, s'intègrent dans ce qu'on appelle le Plan européen de développement des capacités, qui vise à un développement cohérent des capacités militaires des États membres. À cette fin, une revue annuelle coordonnée des politiques de Défense (en anglais, le CARD) a été instaurée entre les États membres volontaires, sur le modèle du « semestre européen ».

Par ailleurs, il convient de souligner que de nombreuses coopérations intergouvernementales, hors du cadre européen, sur des projets d'armement sont en cours, en particulier entre la France et l'Allemagne. Deux d'entre elles sont majeures en ce qu'elles portent sur des projets structurants les deux armées pour des décennies :

– le premier est le système de combat aérien du futur – le SCAF. Celui-ci n'est pas seulement un avion de combat mais un système de systèmes incluant des drones, des missiles, un système de commandement, de renseignement etc ;

– le deuxième est le système de combat terrestre du futur ou, en anglais, le MGCS, qui vise à doter les armées française et allemande, à l'horizon 2035, d'un successeur unique à leurs chars lourds respectifs, Leclerc et Leopard.

Ces coopérations intergouvernementales ne sont d'ailleurs pas définitivement hors du cadre européen. Une coopération à l'origine intergouvernementale comme le drone MALE fait ainsi partie des projets retenus dans le cadre de la Coopération structurée permanente et pourrait dès lors bénéficier du financement du FED.

Mme Françoise Dumas, rapporteure. Le maître mot des initiatives européennes, vous l'avez compris, c'est la coopération entre les États membres, d'une part, et entre les entreprises européennes de défense, d'autre part. Cette coopération est une nécessité mais on aurait tort de la réduire à la seule contrainte budgétaire. Certes, c'est un fait que les dépenses militaires européennes ne représentent que 252 milliards de dollars en 2017, bien loin des 716 milliards de dollars des États-Unis et à peine plus que celles de la Chine. Surtout, ces dépenses stagnent alors qu'elles augmentent rapidement dans le monde, au point que l'on puisse parler d'une nouvelle course aux armements.

Dans ces conditions, le risque est double :

– que les entreprises européennes, souffrant de budgets insuffisants, ne soient plus en mesure de faire face à la concurrence, disparaissent ou soient rachetées par leurs concurrents étrangers ;

– que l'Union européenne se fasse militairement devancer par les autres pays qui, pour certains, peuvent constituer une menace.

Ces deux risques ont une même conséquence. L'industrie européenne de défense étant une composante essentielle de l'autonomie stratégique, celle-ci ne serait plus une perspective crédible pour l'Europe qui, plus que jamais, serait dépendante des États-Unis pour sa sécurité.

Toutefois, la coopération ne présente pas qu'un intérêt budgétaire. Elle en présente deux autres, moins connus mais tout aussi importants :

– le premier est le rapprochement des équipements. L'Union européenne juxtapose, pour tous les systèmes d'armes utilisés par les États membres, 17 pour les chars de

combat lourds, 29 pour les destroyers et les frégates, 20 pour les avions de chasse. Une telle variété d'équipements pose non seulement des difficultés de maintenance en opérations – et donc des surcoûts – mais surtout complique l'interopérabilité entre eux. La coopération européenne sur un même programme d'armement, par principe, résout ce problème de la multiplicité des équipements au sein des différentes armées européennes ou, à tout le moins, la réduit ;

– le deuxième intérêt est politique. Alors qu'on reproche souvent à l'Europe de la Défense de n'être qu'un discours, de tels programmes communs, qu'ils soient mis en œuvre dans le cadre européen ou intergouvernemental, sont la meilleure réponse à donner aux eurosceptiques et la meilleure preuve de la volonté des Européens de prendre en charge leur propre défense.

Cette coopération sur des programmes d'armement commun, qui est aujourd'hui l'enjeu essentiel de l'industrie de défense, soulève une série de questions que le rapport analyse et que je vais vous présenter brièvement. Celles-ci sont au nombre de trois :

Première question : quels programmes d'armement ? Nous avons évoqué plusieurs programmes comme le SCAF, le MGCS ou le drone MALE. La décision politique de les lancer a déjà été prise mais le plus dur reste maintenant à faire. Parmi les nombreuses difficultés, la moindre n'est pas la convergence des besoins opérationnels des États participants pour la définition des spécifications techniques du produit. Cette convergence ne peut se réaliser qu'à la condition d'accepter des compromis, lesquels peuvent amoindrir l'intérêt opérationnel de ce produit. C'est ainsi que la France a accepté que le futur drone MALE ait, pour des raisons de sécurité, deux turbopropulseurs. En effet, la France voulait l'utiliser uniquement au Sahel mais l'Allemagne souhaitait pouvoir l'utiliser au-dessus de son territoire, ce qui implique de minimiser les risques d'accidents. Par conséquent, il sera plus lourd, moins autonome et plus cher à faire voler et à entretenir.

Si cette convergence n'est pas possible, alors le risque est double :

– si la coopération est maintenue, elle aboutit à de multiples versions d'un même produit qui annihilent largement son intérêt – budgétaire, opérationnel, industriel et stratégique. L'exemple-type est le programme de frégates franco-italien FREMM, si différentes qu'elles se font concurrence à l'export... ;

– la coopération peut échouer. Ce fut le cas, en 1985, de la France qui s'est retirée de l'Eurofighter pour développer seule le Rafale, n'ayant pas réussi à obtenir de ses partenaires l'avion dont elle avait besoin.

Cette convergence des besoins est naturellement plus facile en bilatéral. Le choix de la France et de l'Allemagne d'avancer ensemble sur le SCAF et le MGCS est donc pertinent de ce point de vue. Toutefois, comme nous l'avons constaté en Italie, certains États membres peuvent être frustrés de se voir ainsi écartés. Le risque est qu'ils lancent leurs propres programmes et concurrencent à terme l'équipement franco-allemand ou qu'ils achètent « sur étagère » l'équivalent américain. Dans tous les cas, c'est l'industrie de défense européenne qui sera affaiblie. La France et l'Allemagne doivent donc réfléchir à élargir, dans une certaine mesure et peut-être après un certain délai, leurs coopérations bilatérales.

Enfin, s'agissant plus spécifiquement de la France, notre pays ne doit pas céder à la tentation de la coopération pour la coopération et s'interroger, au cas par cas, sur la plus-

value de celle-ci par rapport à un programme national, comme le demande d'ailleurs la dernière Revue stratégique de Défense et de Sécurité nationale.

J'en viens alors à ma deuxième question : quelle forme pour ces coopérations ? Qui dit coopération dit plusieurs entreprises européennes, souvent concurrentes, qui doivent travailler ensemble (ainsi que leurs sous-traitants), avec tous les risques qui en résultent s'agissant de la gestion de projet. En effet, une fois que les gouvernements se sont accordés sur les spécifications de l'équipement, il leur faut faire de même sur la répartition des tâches entre les différentes entreprises impliquées. Celle-ci se fait en fonction de leur contribution financière : plus un État met d'argent dans le programme, plus il bénéficie d'un « retour » important pour ses entreprises nationales. Cette répartition géographique des tâches est inévitable dans les programmes d'armement européens et elle est source de frictions entre les États, qui tous cherchent évidemment à maximiser leur retour. Elle complique aussi considérablement, tout en la renchérissant, la production de l'équipement qui est ainsi éclatée entre les différents pays. Nous avons tous en mémoire les déboires, les retards et les surcoûts de l'A400M, lesquels découlent avant tout d'une mauvaise gestion de projets liée à des interférences politiques.

Une industrie de défense européenne plus concentrée autour d'entreprises *leaders* permettrait de pallier ces risques. Toutefois, les concentrations sont politiquement difficiles compte tenu de leurs conséquences sociales et stratégiques. En effet, elles impliquent une spécialisation des différents sites implantés dans les pays européens concernés.

Les conséquences sont doubles : les États concernés doivent accepter d'abandonner aux autres certaines compétences stratégiques. Un tel abandon implique une dépendance mutuelle et, par conséquent, un haut degré de confiance entre ces mêmes États. Les États concernés doivent aussi accepter que les doublons industriels soient supprimés, avec pour conséquence des fermetures de sites et la fin des emplois qu'ils procuraient aux populations auparavant. En effet, sans une telle spécialisation, l'intégration perd l'un de ses principaux avantages économiques.

La création de MBDA, l'« Airbus du missile », a été possible en raison d'une forte volonté politique des gouvernements français et britannique, reposant sur des intérêts partagés et une alliance militaire séculaire. En revanche, deux autres concentrations apparaissent bien plus problématiques. On pense notamment au rapprochement entre le Français Nexter et l'Allemand KMW qui se borne à un simple *holding* commun (KNDS) et au seul projet de char lourd MGCS, les deux entreprises restant concurrentes sur l'ensemble des autres équipements militaires terrestres. Dès lors, non seulement une fusion aurait des conséquences sociales considérables mais l'éventuel rachat de KMW par son concurrent allemand Rheinmetall serait susceptible de déséquilibrer KNDS, détenu à 50/50 par l'État français et la famille allemande propriétaire de KMW. Le rapprochement entre le français Naval group et Fincantieri, propriété de l'État italien, est pour sa part bien moins ambitieux que prévu en raison des tensions entre les deux gouvernements. Il illustre d'ailleurs les risques stratégiques des concentrations dans le secteur de la Défense. La France peut-elle être dépendante, pour l'équipement de sa marine militaire, d'une entreprise d'un pays dont le vice-premier ministre soutient publiquement les « gilets jaunes », plaide la cause de Poutine et critique en permanence l'Union européenne ?

Enfin, troisième question : quelles règles d'exportation ? Même si je serai plus rapide, cette question qui peut apparaître technique est en réalité essentielle. Les armes sont des produits sensibles dont l'exportation est toujours soumise à autorisation du gouvernement.

Par conséquent, dans le cas d'un équipement produit en coopération dans plusieurs pays, tous les gouvernements impliqués doivent donner leur autorisation. Le refus d'un seul d'entre eux pour un seul composant compromet donc la vente du produit tout entier. Or, ces règles peuvent être différentes d'un État à l'autre et surtout, leur application peut être plus ou moins stricte en fonction des intérêts politiques du gouvernement en place à un moment donné. C'est ainsi que le contrat de gouvernement de la « Grande coalition » en Allemagne interdit expressément toute exportation vers les pays impliqués dans la guerre au Yémen, c'est-à-dire principalement l'Arabie saoudite. Après la mort du journaliste Jamal Khashoggi dans les locaux du consulat saoudien d'Istanbul, la Chancelière a encore accentué la pression en appelant à un embargo sur les ventes d'armes à ce pays. Au-delà du fait que ce pays se trouve être l'un des principaux clients de la France, ce cas met en évidence l'épée de Damoclès que constituent les règles nationales d'exportation pour les programmes d'armement en coopération. Ces programmes courant généralement sur des décennies et les exportations étant essentielles à leur équilibre économique, le risque financier est par conséquent majeur pour les entreprises en cause et, le cas échéant, pour les autres États.

Les dirigeants d'entreprises de défense que nous avons rencontrés, quelle que soit leur nationalité, ont tous insisté sur la nécessité de régler cette question des règles d'exportation le plus en amont possible afin de leur donner une visibilité à long terme. C'est pour les entreprises un enjeu absolument essentiel.

M. Éric Straumann, rapporteur. Par ailleurs, les initiatives européennes en matière de défense, pour bienvenues qu'elles soient, posent plusieurs problèmes qui sont autant d'enjeux, non seulement pour les entreprises mais également pour les États membres. Ainsi que je l'ai dit, pour la première fois, l'Union européenne a dégagé des fonds pour la Défense, mettant ainsi fin au tabou du financement par le budget européen de ce secteur. Toutefois, si la Commission européenne a annoncé 13 milliards d'euros dans le cadre financier pluriannuel 2021-2027 pour le Fonds européen de Défense, nous savons tous dans cette commission que les négociations du prochain CFP seront difficiles car les intérêts des États membres sont très divergents. Notre pays, par exemple, est très engagé dans le soutien à l'industrie de défense mais souhaite également préserver les crédits de la PAC. Un compromis devra être trouvé dont le FED pourrait faire les frais.

De plus, qui détient l'argent détient le pouvoir. Jusqu'à présent, la Défense était un secteur fortement marqué par l'intergouvernementalité, dont l'Agence européenne de Défense était le symbole. C'était les États-membres qui choisissaient les projets conduits en coopération et les finançaient. Or, les financements du Fonds européen de Défense seront attribués à des projets choisis par la seule Commission européenne, les États-membres comme l'AED étant simplement consultés. En d'autres termes, la Commission est en train de préempter un secteur qui jusqu'à présent relevait exclusivement des États-membres. Après tout, pourquoi pas, mais notre attention a été attirée sur le risque qu'elle ait ses propres priorités et sélectionne des projets qui ne correspondent pas forcément aux exigences du terrain que seuls connaissent les États-membres.

Je prendrai un seul exemple. Trente-quatre projets de développements capacitaires ont été approuvés, par les États-membres participants, dans le cadre de la Coopération structurée permanente, lesquels impliquent la totalité d'entre eux. Or, tous ces projets ont vocation à bénéficier du financement du FED. Dès lors, il apparaît difficile que la Commission, en pleine discussion du prochain cadre financier qui, justement, doit alimenter le FED, ne soutienne que certains de ces trente-quatre projets au détriment des autres. De même et plus largement, la Commission ne pourra très probablement pas concentrer les

financements sur quelques projets structurants qui, par définition, ne peuvent bénéficier qu'aux seuls États-membres disposant d'une industrie de défense significative, c'est-à-dire la France, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et la Suède. Les « petits » pays et les autres, en particulier en Europe de l'Est, ne l'accepteront pas. Sans faire de procès d'intention à la Commission, le risque est réel que le FED fonctionne sur le modèle d'un fonds structurel classique, assurant pour des raisons politiques un « retour » à chaque État-membre au détriment de l'efficacité globale.

Enfin, je voudrais aborder ce qui, à notre sens, est le principal défi pour l'industrie européenne de défense et peut-être le plus difficile à relever pour l'Union européenne : l'absence de crédibilité opérationnelle de l'Europe de la défense. En effet, au cours de nos travaux et de nos déplacements, nous nous sommes rapidement heurtés à un paradoxe : tous les États-membres soutiennent l'Europe de la défense mais une majorité d'entre eux achètent des armements américains, le dernier en date étant la Belgique qui a préféré le F-35 au Rafale.

Pourquoi ? Pourquoi, malgré leur engagement à soutenir à l'Europe de la défense et son autonomie stratégique, ces États-membres prennent-ils le risque d'affaiblir l'industrie européenne de défense ? La raison en est simple. Par l'achat d'armes américaines, tous ces États-membres achètent la protection militaire américaine, la clause de défense collective de l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord ne suffisant manifestement pas. Ces achats d'armes sont aussi, en Europe de l'Est, l'une des conditions pour obtenir le repositionnement de troupes américaines sur leur territoire. En Roumanie, par exemple, où nous nous sommes rendus, on nous a expliqué clairement que l'alignement stratégique sur les États-Unis primait toute autre considération dans l'acquisition d'armements.

La réalité, qu'il faut regarder en face, c'est que ces États-membres ne font aucune confiance à l'Union européenne en général ni à leurs partenaires européens en particulier pour les défendre militairement en cas d'agression. L'engagement en faveur de l'Europe de la défense et de l'idéal très lointain de l'autonomie stratégique pèse ainsi très peu face à la réalité immédiate de la menace russe, de la peur qu'elle suscite aujourd'hui en Europe de l'Est et de la puissance militaire américaine qui reste la première du monde.

Par conséquent, si l'on veut garantir la pérennité et la compétitivité de l'industrie européenne de Défense et, ce faisant, l'autonomie stratégique de l'Union européenne, il faut aller au-delà des seules initiatives capacitaires et donner une dimension opérationnelle à l'Europe de la défense.

C'est dans cette perspective qu'il faut comprendre et saluer l'initiative européenne d'intervention récemment lancée par la France. Contrairement à toutes les initiatives européennes actuelles, elle n'a pas un objectif de développement capacitaire. Elle vise – je cite – à favoriser l'émergence d'une culture stratégique européenne et, en particulier, à renforcer la capacité des Européens à agir ensemble, en créant les conditions préalables pour de futurs engagements militaires coordonnés et préparés conjointement sur tout le spectre de crises affectant la sécurité de l'Europe. Elle est donc parfaitement complémentaire, tout en se situant hors du cadre communautaire, des initiatives capacitaires européennes actuelles.

Le sujet de l'industrie européenne de défense revient régulièrement dans l'actualité. Un article de *La Tribune* du 5 février 2019 évoque l'opposition de l'Allemagne à l'exportation du missile METEOR MBDA vers l'Arabie saoudite. Je pense à titre personnel que le couple franco-allemand est et restera l'épine dorsale de l'industrie européenne de défense, mais les deux pays doivent travailler au rapprochement de leurs positions. Nous

avons souvent entendu lors de nos auditions que la France parle davantage de défense alors que l'Allemagne met plutôt en avant l'industrie.

En conclusion, il faut se féliciter que les États-membres et l'Union européenne aient pris la mesure des enjeux de sécurité et décidé ensemble de s'investir dans le soutien à l'industrie européenne de défense. Toutefois, vous l'aurez compris, ce soutien est, pour une large part, ambigu et sa concrétisation loin d'être acquise. Notre Commission des affaires européennes, le cas échéant en lien avec la Commission de la défense, devra donc être très attentive à la mise en œuvre de toutes ces initiatives.

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Il reste donc beaucoup à faire en matière d'industrie européenne de la défense. Selon vous, les blocages proviennent-ils plutôt des États-membres ou des industriels ? Les représentants des gouvernements et des industries de défense ont en effet tendance à se renvoyer la responsabilité. Quel est votre sentiment ?

M. Éric Straumann, rapporteur. L'industrie de défense reste très liée aux États, qui doivent défendre leurs intérêts de souveraineté, et les emplois liés à cette industrie font partie d'une forme de souveraineté économique. Nous avons besoin de passer des discours, qui promeuvent la coopération, aux actes qui la mettent en œuvre. Si la volonté politique est là, les industriels suivront.

Mme Françoise Dumas, rapporteure. Il faut une réelle volonté politique mais aussi des visions partagées qui inspirent des objectifs politiques. Il faut partager un même projet et les mêmes objectifs, et toutes nos rencontres nous confirment qu'il est essentiel de savoir se projeter ensemble. La Défense est l'exemple même d'une politique à la fois nécessaire et très difficile à mettre en œuvre.

M. Éric Straumann, rapporteur. Je dirais même qu'il y a une contradiction stratégique, car l'Allemagne et les pays de l'Est se préparent à un conflit avec la Russie, tandis que la France est aujourd'hui très orientée sur des interventions en Afrique : or, ces deux terrains d'actions requièrent des matériels très différents. Nous n'avons pas les mêmes besoins selon les opérations : qu'il s'agisse des drones ou du matériel terrestre, le besoin est évidemment différent pour le désert et pour des théâtres d'opérations urbains.

Mme Françoise Dumas, rapporteure. Nous avons bien perçu aussi qu'il y a ceux qui produisent les armements sans nécessairement les utiliser dans leurs propres armées, à la différence de la France. Cela modifie la conception des armes.

M. Jacques Marilossian. Avec l'AED, le CDP, la CARD, la CSP et l'IEI, l'Europe de la Défense se met un peu en mouvement. Cependant quelques obstacles demeurent. La programmation du Fonds européen de Défense repose sur des coopérations d'au moins trois États et avec des PME. Il y a des risques de mauvaise coordination et de duplication entre États. Certains États membres ont déjà cherché à diriger des financements vers leurs industries nationales sans présenter de projets sérieux. La France est une exception un peu singulière car elle doit préserver sa propre autonomie stratégique nationale qui s'établit sur un théâtre mondial et contribuer à la construction d'une politique stratégique européenne qui reste à définir, vous l'avez souligné. Quels sont les axes de travail prioritaires à très court terme qui permettraient de soulever ces obstacles, notamment par l'engagement de la France dans ce Fonds européen de Défense ?

M. Bernard Deflesselles. Le travail réalisé par les rapporteurs n'est pas facile car la construction de l'Europe de la Défense jalonne l'histoire de l'Union européenne et peine à se concrétiser. Il y a des avancées, comme les 13 milliards d'euros du Fonds européen de Défense, ce qui est encourageant. L'objectif est bien sûr d'harmoniser, de rationaliser : prenons l'exemple des chars, il y a d'un côté les Leclerc français et de l'autre les Léopards allemands. Avons-nous réellement besoin de plusieurs modèles de chars en Europe ? La question se pose également pour les frégates, aux multiples déclinaisons nationales. Si nous voulons être une puissance de projection, nous devons également travailler l'interopérabilité. Nous avons quand même quelques exemples. Fin octobre, la Belgique a décidé d'acheter des F35 américains plutôt que des Rafales et ou des Eurofighters, alors même que dernier est moins cher et plus performant. La Belgique est pourtant dans le premier cercle de la construction européenne. D'autres pays ont fait de même. Quant à la Pologne, je rappelle que la semaine même qui a suivi son adhésion à l'Union européenne, elle commandait vingt-quatre F-16 aux États-Unis. Il y a quelques années, la Pologne a également rompu les négociations avec Airbus Hélicoptère d'un contrat de près de trois milliards d'euros et a fini par acheter leurs équivalents américains. Les progrès sont donc lents et sont difficiles.

M. André Chassaigne. Ce rapport contient beaucoup d'informations très précises, et sera à ce titre précieux également pour le travail que nous menons en Commission de la défense. Il montre ainsi avec clarté les insuffisances de la Défense européenne, qu'il s'agisse du non-respect des règles communes sur les mises en concurrence, sur les exportations d'armes, ou du problème des achats « sur étagère » pour l'Europe centrale ou orientale, mais aussi en Belgique. Vous évoquez aussi la perte de souveraineté de chaque pays au profit d'entreprises privées transnationales de défense, si celles-ci devaient devenir trop puissantes.

Cela m'amène à poser quelques questions. La première concerne la difficulté réelle à définir ensemble une autonomie stratégique européenne, compte tenu de la volonté de chaque pays de préserver sa propre autonomie et sa propre souveraineté.

Ma seconde question porte sur la compatibilité de la création d'une Défense européenne avec le maintien d'une organisation comme l'OTAN, dominée par les États-Unis. Et cela, d'autant plus que ce pays peut jouer un rôle déstabilisant sur la scène internationale.

Enfin, je m'interroge sur la capacité d'États comme l'Allemagne et la France à demeurer des forces d'entraînement, alors que nous peinons à convaincre les autres États membres de la nécessité d'une Défense européenne, et que demeure la clause de Défense collective de l'article 5 du traité OTAN qui fait reposer celle-ci sur notre grand partenaire.

M. Joaquim Pueyo. Je fais partie des députés qui croient en l'évolution de l'Europe de la Défense. Bien que ne concernant que des actions de prévention et de maintien de la paix, la politique de sécurité et de défense commune a mis en place des dispositifs intéressants. La coopération structurée permanente prévue par le traité de Lisbonne en 2007 était une bonne chose mais elle n'a jamais été mise en œuvre. Il a fallu attendre décembre 2017 pour la mettre en œuvre, soit 10 ans. C'est un premier pas important même s'il subsiste beaucoup d'incertitudes, comme cela a été mentionné dans le rapport. Beaucoup de pays de l'Est de l'Europe restent attachés à l'OTAN et il faudra encore plusieurs années pour conforter la Défense européenne. Il est temps de renforcer la coopération européenne, notamment pour améliorer l'interopérabilité. L'Europe de la Défense sera un thème qui sera débattu lors des élections européennes, puisque c'est un moyen de défendre les valeurs européennes et de se protéger de menaces qui se multiplient dans notre voisinage.

Pouvez-vous nous donner votre sentiment sur l'évolution qui pourrait advenir dans le cadre des négociations du futur cadre financier pluriannuel (CFP) ? Ne faudra-t-il pas changer le cadre budgétaire européen si l'on veut renforcer encore davantage l'Europe de la Défense ?

Mme Marguerite Deprez-Audebert. Je pense qu'il y a moins à craindre de la dépendance mutuelle que de la dépendance vis-à-vis de pays tiers, comme les États-Unis par exemple. Nous avons intérêt à renforcer une coopération naissante. Gardez-vous l'espoir qu'un *Buy European Act* soit mis en place pour contrer des achats auprès de pays tiers qui affaiblissent notre industrie de Défense ? Comment conserver un partenariat efficace avec le Royaume-Uni après le Brexit ?

Mme Typhanie Degois. Voyez-vous des solutions pour s'affranchir de la dépendance vis-à-vis des États-Unis, lesquels utilisent la réglementation ITAR contre l'industrie européenne ? En effet, toute arme contenant des composants américains ne peut être exportée vers un pays tiers que si l'autorisation ITAR a été accordée par les États-Unis. En 2013, les États-Unis avaient refusé une demande de réexportation de la France vers les Émirats Arabes Unis. L'Union européenne est donc confrontée à une dépendance vis-à-vis des États-Unis, voire à une atteinte à la souveraineté de ses États membres. La réglementation ITAR pénalise beaucoup l'industrie européenne de la défense. Avez-vous identifié des pistes pour permettre à l'Union européenne de retrouver son indépendance vis-à-vis des États-Unis ?

Mme Françoise Dumas, rapporteure. Il n'est pas possible d'envisager de concevoir une construction de l'Europe de la Défense qui ne soit pas complémentaire de l'OTAN. Certains pays refuseraient de continuer dans cette voie. Il faut bâtir l'autonomie stratégique de l'Europe tout en conservant l'Alliance atlantique.

Concernant les négociations du CFP, elles vont bien au-delà de la thématique de la Défense et dépassent le cadre de notre rapport.

M. Éric Straumann, rapporteur. Il y a une raison stratégique à l'achat des F-35 américains par la Belgique. La Belgique peut lancer la bombe atomique américaine et les États-Unis refusent que leur bombe soit embarquée sur un avion autre qu'américain. Cela pose la question de l'autonomie stratégique de l'Europe par rapport à l'arme nucléaire.

Il ne semble pas y avoir de difficulté de fonctionnement liée au Brexit entre l'industrie de l'armement française et l'industrie de l'armement britannique. La coopération dans le domaine des missiles ainsi que dans le domaine du nucléaire est issue d'accords bilatéraux et le Brexit n'a *a priori* aucune incidence sur cette coopération franco-britannique. Il est actuellement négocié que le Royaume-Uni puisse participer au projet de la coopération structurée permanente et puisse bénéficier du Fonds européen de Défense.

Concernant l'évolution de la coopération structurée permanente, il me semble qu'il faudra désigner un *leader* pour chaque matériel, sous le contrôle des États. Par exemple, l'Allemagne pourrait prendre en charge les matériels terrestres, la France les avions et les matériels de défense aérienne. Cela aboutirait à spécialiser les pays et, de fait, à abandonner une partie de nos compétences, voire de notre souveraineté. Je reconnais que la question n'est pas facile mais elle doit être explorée car elle a une certaine pertinence.

La question de la réglementation ITAR doit être négociée au plus haut sommet de l'État. Essayer de contourner cette dépendance vis-à-vis des États-Unis, en développant nos

propres composants *made in Europe* pourrait être une solution mais c'est compliqué et ne se fera pas du jour au lendemain.

Le Fonds européen de Défense doit pour sa part permettre de financer des programmes structurants et non une multitude de petits programmes éparpillés.

Mme Françoise Dumas, rapporteure. Concernant le Brexit, on constate paradoxalement qu'en matière de défense la coopération avec le Royaume-Uni est facile. Cela est dû à l'existence d'une culture stratégique commune et d'intérêts partagés. L'Europe de la Défense doit reposer sur des objectifs communs mais également sur une solidarité sur le terrain, lors d'opérations militaires extérieures.

M. Jacques Marilossian. Avez-vous réfléchi à la façon dont la Commission allait se charger du pilotage de tout cela ? On parle beaucoup de la création d'une DG Défense. Avez-vous eu l'occasion d'aborder ce sujet ?

Mme Françoise Dumas, rapporteure. La création d'une DG Défense serait en effet logique, compte tenu des nouvelles compétences de la Commission européenne. Les réflexions sont en cours et elle pourrait être créée rapidement.

M. Bernard Deflesselles. S'il y a création d'une DG Défense, c'est une très bonne nouvelle, nécessaire même compte tenu, vous l'avez dit, des nouvelles compétences européennes en la matière. La Défense européenne est une affaire au long cours. Son premier obstacle est la question de l'OTAN. On sait que les pays de l'Est ont besoin du parapluie américain. Le deuxième obstacle est celui de l'extraterritorialité de la justice américaine devant lequel on plie. C'est un vrai sujet pour toute l'industrie européenne à laquelle les États-Unis font mettre genou à terre. Airbus commence à être en vraie difficulté et va devoir payer la note présentée par la Justice américaine, ayant fait le choix de plaider coupable.

M. Éric Straumann, rapporteur. Je nuancerai l'enthousiasme de mon collègue s'agissant de la création de la DG Défense. En effet, l'industrie de défense est aujourd'hui une compétence intergouvernementale. Les États-membres devront désormais composer avec une Commission européenne qui peut avoir un agenda différent du leur.

Mme la Présidente Sabine Thillaye. J'ai été interpellée par ce que vous avez dit s'agissant des pertes de souveraineté nationale. *A priori*, les États membres de l'Union européenne ne se considèrent pas entre eux comme des pays étrangers. Tous nous appartenons à l'Union européenne et lui transférer des compétences n'est pas tant un abandon de souveraineté qu'un partage. Il reste encore un long chemin à parcourir pour créer une base de confiance sur laquelle appuyer l'Europe de la Défense.

M. Éric Straumann, rapporteur. Il n'en reste pas moins que certains États-membres, membres de la famille européenne, se fournissent aux États-Unis alors que des entreprises européennes peuvent fournir le même type de matériel.

Mme Françoise Dumas, rapporteure. Même si l'on est de moins en moins étranger les uns aux autres, les intérêts nationaux demeurent. Quand on aura défini ensemble ce que l'on veut, on acceptera peut-être plus facilement de céder à l'intérêt commun européen.

M. Joaquim Pueyo. Une partie des crédits du FED va être consacrée à la recherche. C'est une excellente chose puisque c'est justement à travers la recherche concernant le spatial, la cyber-sécurité et la surveillance qu'on pourra davantage coopérer au

sein de l'Union européenne. Ce qui me rend plutôt optimiste. Par ailleurs, je voudrais souligner que si beaucoup de pays sont attachés à l'OTAN, c'est que l'essentiel de l'effort militaire de l'organisation est porté par les États-Unis, même si le précédent et l'actuel président américains sont tournés vers le Pacifique et ont déclaré que la vieille Europe devait se défendre elle-même. Le Fonds européen de Défense, la coopération structurée permanente sont des avancées. La Défense est un moyen de montrer que l'on croit en l'Union européenne, à sa capacité de mutualiser et de coopérer. Ceux qui n'y croient pas évoquent l'alliance des Nations dont on connaît l'histoire au XIX^e et au XX^e siècles. Faire comprendre que l'Europe de la Défense est fondamentale n'est pas facile.

Mme Françoise Dumas, rapporteure. Je partage totalement ce point de vue. La construction européenne doit se faire avec des objectifs communs, une stratégie commune et une complémentarité. Des petits pays de l'Europe de l'Est ont un savoir-faire et une capacité d'innovation exceptionnels qu'il faut partager. Nous devons également construire quelque chose qui résiste aux évolutions et aux scepticismes politiques. La France a un arc complet d'intervention. Nous devons partager cette capacité en bilatéral ainsi que, par agrégation, en complémentarité. Nos concitoyens commencent à prendre conscience que cette Europe de la Défense est un vecteur de paix, même si nous avons encore des progrès à faire, à la fois pour la construire et pour la faire connaître et accepter.

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Vous avez évoqué l'Allemagne qui pense industrie et la France qui pense Défense. L'intervention est plutôt publique en France et privée en Allemagne. Il y a là aussi à trouver un chemin de coopération .

M. Éric Straumann, rapporteur. L'industrie française et l'industrie allemande sont essentiellement privées aujourd'hui. Il est vrai toutefois que la culture est différente dans les deux pays. La base industrielle allemande est liée à l'automobile, d'où leur supériorité dans les matériels militaires terrestres, alors que nous sommes très performants dans l'aérien. L'impulsion publique est toutefois forte dans les deux pays.

Mme Françoise Dumas, rapporteure. Cette culture industrielle commune doit se construire sur deux composantes, une convergence politique et une convergence industrielle. On ne pourra pas progresser sans cela, ni répondre aux objectifs de demain face à la Russie mais aussi la Chine.

Mme la Présidente Sabine Thillaye . Merci beaucoup.

À l'issue de ce débat, la Commission *a autorisé* la publication du rapport d'information.

La séance est levée à 17 h 50

Membres présents ou excusés

Présents. – M. André Chassaigne, M. Bernard Deflesselles, Mme Typhanie Degois, Mme Marguerite Deprez-Audebert, Mme Caroline Janvier, M. Xavier Paluszkiewicz, M. Joaquim Pueyo, M. Éric Straumann, Mme Sabine Thillaye

Excusés. – Mme Aude Bono-Vandorme, M. Jean-Louis Bourlanges, M. Alexandre Holroyd, Mme Nicole Le Peih

Assistait également à la réunion. – M. Jacques Marilossian