

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires étrangères

Mercredi

27 novembre 2013

Séance de 9 heures 45

Compte rendu n°22

– Présentation du rapport d'information sur l'Europe de la
Défense, par Mme Elisabeth Guigou, présidente de la commission
des affaires étrangères..... 2

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

**Présidence
de Mme Elisabeth
Guigou,**
Présidente



Présentation du rapport d'information sur l'Europe de la Défense

La séance est ouverte à neuf heures quarante-cinq.

Mme la présidente Elisabeth Guigou. Il me paraît important que notre commission apporte sa contribution dans la perspective du Conseil européen des 19 et 20 décembre qui doit traiter de l'Europe de la défense. Ce rapport va être complété par les contributions des groupes parlementaires et naturellement les représentants des groupes pourront très largement s'exprimer au cours de cette réunion. Je vous rappelle par ailleurs que nous auditionnerons sur ce sujet le ministre de la défense, avec nos collègues de la défense et des affaires européennes ainsi qu'avec nos collègues sénateurs, membres de la commission des affaires étrangères et de la défense.

Quel a été le mandat donné à ce Conseil européen ? Celui-ci doit travailler sur trois volets.

Le premier volet vise à améliorer la capacité de gestion des crises de l'Union européenne dans ses deux dimensions : civile, mais aussi militaire, car les pays européens doivent renforcer leur capacité d'agir de manière autonome dans ce domaine.

Le deuxième volet a pour objectif de préserver nos capacités militaires et de combler les lacunes d'équipement alors que la crise budgétaire affecte la plupart des budgets militaires européens, par la mise en œuvre, soit de partages de capacités, soit de programmes militaires réalisés en coopération.

Le troisième volet concernera le renforcement de l'industrie de défense européenne, dont la survie est une condition essentielle de l'indépendance de nos politiques de défense.

Avant de vous présenter, pour chacun de ces volets, ce qui est envisagé par la France et ce qui me paraît par ailleurs souhaitable, je voudrais vous livrer quelques réflexions sur les **obstacles qu'il faudra surmonter pour que l'Europe de la défense émerge enfin.**

Cette émergence est difficile mais elle me semble absolument nécessaire pour au moins cinq raisons : le « pivot » américain doit conduire à un engagement européen plus important dans la gestion des crises, les nouvelles menaces appellent une coopération européenne, les contraintes budgétaires exigent davantage de mutualisation et de coopération, la base industrielle de défense européenne doit être préservée et consolidée, enfin et surtout, l'Europe de la défense contribue à l'influence de l'Europe dans la mondialisation.

Je rappelle dans mon rapport écrit les avancées qui ont été réalisées dans les années 90 et au début des années 2000, du traité de Maastricht au traité de Lisbonne, et je tente d'expliquer pourquoi elles ont fait long feu. Des décisions ont eu le mérite de faire avancer l'Europe de la Défense.

Par exemple, les relations avec l'OTAN sont désormais clarifiées, puisque, selon ce cadre, il est admis que l'Union puisse intervenir militairement, soit avec les moyens de l'OTAN, soit avec des moyens nationaux ou des groupements de moyens nationaux, mais toujours de manière autonome par rapport à l'Alliance atlantique.

Autre avancée importante sur le plan conceptuel, le Royaume Uni a, par la déclaration de Saint Malo, reconnu en 1998 qu'une politique de défense commune peut se

développer au sein de l'Union européenne. L'adhésion du Royaume Uni à ce projet est demeurée sans lendemain pour des raisons sur lesquelles je reviendrai ultérieurement.

Le Conseil européen d'Helsinki, en 1999, a fixé l'objectif à l'Union d'être capable de mener à bien les missions de Petersberg, avec des forces devant atteindre l'effectif de 50 à 60 000 hommes, dotées des capacités nécessaires de commandement, de contrôle et de renseignement, ainsi que, en cas de besoin, d'éléments aériens et navals.

Enfin, de réelles avancées au plan industriel ont été réalisées comme la création d'EADS à l'été 2000, ou le lancement des études, en 1991, en vue de réaliser le programme A400M.

Le traité de Lisbonne offre à la PSDC une panoplie complète d'instruments.

Pourtant, la plupart de ces initiatives sont restées sans lendemain pour au moins trois raisons :

- la pacification du continent européen après la tragédie yougoslave a rendu moins pressante la nécessité de constituer une capacité européenne de gestion des crises ;
- la crise irakienne de 2003 a provoqué une rupture européenne profonde ;
- la crise plus générale du projet européen, et la crise économique de 2008 a des conséquences sur l'Europe de la défense, l'Europe se concentrant sur ses problèmes intérieurs.

Je soutiens également dans mon rapport que **ces difficultés ne sont pas propres à l'Union européenne. Il n'y a pas d'un côté une Alliance atlantique qui marche et une Europe à la traîne.**

Tout d'abord, **les interrogations croissantes sur l'opportunité du recours à la force concernent aussi bien les Etats-Unis que l'Europe.** Une sorte de brouillard stratégique – selon l'expression de Mme Nicole Gnesotto – s'est levé progressivement depuis la crise irakienne. Cette guerre a ouvert un cycle de défiance croissante à l'égard des interventions extérieures qui a pris de l'ampleur au gré des crises : afghane, libyenne puis syrienne.

L'intervention au Mali constitue une exception, dans la mesure où les objectifs militaires de l'intervention se sont accompagnés d'une stratégie politique et de développement qui a manqué en Libye, par exemple. Beaucoup reste à faire pour une stabilisation durable de ce pays, mais l'intervention de la France a été saluée en Afrique.

Par ailleurs je ne partage pas les jugements sévères de ceux qui estiment que nos partenaires ont manqué de solidarité. Aucun de nos alliés n'a envoyé de troupes au sol, il est vrai, ni même d'avions de chasse. Cependant, l'opération Serval étant à la portée de nos forces, la formation d'une coalition internationale n'était pas indispensable sur le plan militaire ; elle aurait même pu se révéler contre-productive compte tenu de l'urgence et des difficultés de fonctionnement inhérentes à toute coalition. La France n'a d'ailleurs jamais demandé la participation directe de ses alliés. On ne peut donc pas leur reprocher d'avoir manqué de solidarité dans l'opération initiale même si, c'est vrai, on aurait pu espérer plus par la suite.

Je rappelle dans mon rapport que **la baisse des budgets de défense en Europe a atteint un seuil critique et conduit à des ruptures capacitaires** chez certains de nos partenaires, le Royaume Uni en particulier, lequel n'aurait sans doute pas pu faire Serval.

Enfin, la nouvelle stratégie américaine se caractérise par la fin de la guerre contre le terrorisme, mais aussi par un pivot vers l'Asie et un moindre engagement des Etats-Unis au

Proche et Moyen Orient. L'envoi de troupes américaines sur des théâtres extérieurs est devenu plus qu'improbable et les autres formes d'intervention militaire très incertaines. Les Américains demandent en conséquence aux Européens d'assurer davantage leur propre sécurité et celle de leur voisinage.

A cette défiance générale, s'ajoutent bien entendu les difficultés propres à l'Union européenne, l'absence de consensus entre ses membres sur les questions de défense.

J'ai centré mon analyse sur trois pays clés : le Royaume-Uni, la Pologne et l'Allemagne.

Le **Royaume-Uni** est toujours sur une opposition de principe à l'intégration européenne ce qui n'empêche pas une coopération bilatérale très forte entre nos deux pays. Ce qui est nouveau, c'est que la crise budgétaire a conduit à de sérieuses réductions des capacités militaires britanniques. En tout cas, il ne pourra y avoir d'ouverture avec ce pays que si les progrès sont actés au niveau bilatéral et non au niveau d'un Conseil européen.

La **Pologne** est entrée dans une phase de prise de distance à l'égard de l'Alliance atlantique qui l'a conduite à se rapprocher de nos conceptions. C'est aussi un des rares pays européens à avoir une politique d'équipement ambitieuse. Mais la vision stratégique polonaise demeure essentiellement continentale, la Russie demeurant perçue comme une menace.

Quant à l'**Allemagne**, c'est une sorte de puissance militaire en sommeil. En effet, elle s'est, à partir des années 90, engagée dans le maintien de la paix au-delà de ses frontières, mais l'emploi de la force demeure un tabou et ce tabou inhibe les dirigeants allemands, partagés entre le pacifisme et la conscience des responsabilités que l'Allemagne devrait assumer. Cependant, le budget de défense allemand est élevé : il pourrait devenir en 2020 le premier budget européen hors dissuasion nucléaire et la transformation de l'armée allemande est réelle.

Pour ces raisons, je défends l'idée que l'avenir de l'Europe de la défense se situe au moins autant de l'autre côté du Rhin que sur l'autre rive de la Manche. Sans négliger la coopération avec les Britanniques, c'est principalement avec l'Allemagne et la Pologne que nous pourrions faire progresser nos conceptions.

J'en viens aux **propositions qui sont à l'ordre du jour du Conseil.**

Sur le premier volet, qui consiste à inciter l'Europe à davantage s'impliquer dans **la gestion des crises**, y compris dans leur dimension militaire, il me semble qu'un consensus a émergé en faveur de ce que l'on appelle « l'approche globale », c'est-à-dire l'idée que la gestion des crises suppose la mobilisation et la coordination de divers instruments militaires et civils. L'exemple du Mali, d'ailleurs, invite à aller en ce sens.

La France soutient naturellement cette orientation, mais défend aussi la ligne que les outils militaires ne doivent pas être dilués ni dénaturés par cette approche.

Quatre sujets me paraissent particulièrement importants.

Tout d'abord, **l'avenir des groupements tactiques européens**. Les groupements tactiques – « battle groups », en anglais, un terme plus parlant selon moi – de l'Union Européenne sont les seuls instruments de projection militaire de l'Union Européenne. En 2004, les ministres de la Défense ont décidé la création de neuf (qui deviendront treize) « groupements tactiques », composés de 1 500 hommes, déployables en 15 jours pour une période d'au moins 30 jours (120 grâce aux rotations). Comme ils n'ont jamais été utilisés, certains États veulent les transformer en outils civilo-militaires alors que la France souhaite

qu'ils demeurent des outils combattants, aptes à entrer en premier sur un théâtre d'opération. Certes, il serait difficile d'utiliser un groupement tactique en une demi-journée comme la France l'a fait, avec ses troupes, au Mali, mais on peut assurément faire mieux. Je propose aussi que l'on examine la possibilité de mettre ces groupes à la disposition de l'ONU, dans la phase préalable au déploiement d'une OMP.

Le deuxième sujet me paraissant important est la **plateforme d'aide à la décision**. L'Union européenne et ses États membres devraient disposer d'une appréciation unique et commune de la situation de niveau stratégique. Il serait opportun de doter les institutions d'une plateforme formelle d'échange d'informations et d'appréciation commune de situation afin de faciliter la prise de décision, de permettre une meilleure synchronisation des actions de l'Union sur le terrain et de mesurer la performance de celle-ci. L'Allemagne et la Pologne sont favorables à ce projet ; en revanche les Britanniques sont réservés.

Le troisième sujet est la **rationalisation des moyens européens**. Le Conseil doit réfléchir aux moyens de renforcer les pouvoirs de coordination de la Haute Représentante afin que l'Union puisse perfectionner les instruments qu'elle utilise pour mettre en œuvre l'approche globale de gestion des crises. Le fait, par exemple, que le SEAE planifie et conduise des actions de gestion de crise sans avoir le contrôle des instruments financiers limite considérablement l'efficacité de son action. Il est urgent que le Conseil européen donne plus de cohérence à l'architecture financière de la PSDC et réfléchisse à une meilleure autonomie financière du SEAE.

Enfin, il faut se préparer aux **défis opérationnels**. Le Conseil n'a pas pour objet de décider de nouvelles opérations, mais d'essayer de définir des stratégies ponctuelles. La France propose une Stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne afin de valoriser une approche globale et cohérente en capitalisant sur le succès de la mission Atalante – qui protège les navires de la piraterie au large des côtes de la Somalie et dans le golfe d'Aden. La nouvelle stratégie aurait comme champ d'intervention le golfe de Guinée où l'on constate un développement de la piraterie. Je doute qu'une décision soit prise dès décembre, notamment parce que le Royaume Uni freine. Selon lui, les problèmes du Golfe de Guinée sont spécifiques, mais surtout, sans doute, la pérennisation de fait d'une structure de commandement pose un problème de principe... Le Conseil est également saisi de propositions dans les domaines de la cyberdéfense, du spatial et de la sécurité des frontières.

Le deuxième volet à l'ordre du jour du Conseil européen est l'amélioration du développement des capacités.

La diminution des budgets militaires n'a pas spontanément abouti à une mutualisation des moyens. Le réflexe naturel lorsque les budgets baissent est de les réserver à l'industrie nationale. Il est paradoxalement plus facile de faire de la coopération dans le domaine des programmes d'armement lorsque les moyens sont en hausse. Et pourtant, sans cette mutualisation, nous risquons une marginalisation stratégique.

Pour ce deuxième volet, je vois **trois priorités**.

En premier lieu, le **ravitaillement en vol et l'extension de l'EATC**. L'initiative européenne sur le ravitaillement en vol est un projet emblématique de la démarche qui vise à optimiser le processus d'acquisition d'équipement et à mutualiser leur emploi. Elle peut se combiner avec une extension de l'EATC, structure de mutualisation des moyens de transport aérien militaire.

Le ministre français de la Défense, Jean-Yves Le Drian, a abattu une carte importante en proposant :

- la mise à disposition de l’expertise française dans les domaines de la certification, de la qualification et de la réception des appareils ;
- l’ouverture aux partenaires de l’agence de maintenance française ;
- une offre française pour la formation et l’entraînement des équipages ;
- un emploi mutualisé des avions, la base d’Istres pouvant être mise à disposition de cette plateforme multinationale.

Jusqu’à maintenant, la France a transféré le contrôle opérationnel d’une grande partie de sa flotte d’avions de transport mais a conservé le contrôle de sa flotte d’avions ravitailleurs en raison de sa mission spécifiquement nationale : le ravitaillement des appareils qui assurent la composante aérienne de sa dissuasion. En proposant que l’EATC prenne en charge ce type d’appareils, alors même que les services s’y sont longtemps opposés, le ministre français de la Défense fait preuve d’une réelle volonté de faire progresser la mutualisation.

En deuxième lieu, la **priorité doit aussi aller aux drones**. La France a choisi d’acquérir 12 drones Reapers fabriqués aux Etats-Unis, décision qui a été peu appréciée par les industriels européens, mais qui, le Royaume-Uni, l’Allemagne et l’Italie disposant déjà de Reapers, ouvre la possibilité de créer un « club d’utilisateurs européens » et de coopérer sur l’entraînement et la formation. Tout récemment, le 19 novembre, le ministre français de la Défense et ses collègues allemand, grec, espagnol, italien, néerlandais et polonais, ont lancé un « club des utilisateurs de drones » afin, dans un premier temps, d’échanger leurs expériences et d’identifier les opportunités de coopération dans divers domaines (entraînement, logistique, maintenance, développement) et, à terme, de développer, à l’horizon 2020, un drone MALE européen de nouvelle génération, dans le cadre de l’Agence européenne de défense (AED).

Enfin, il serait utile de mettre en place des **incitations fiscales** qui n’existent pas dans l’Union, contrairement aux Etats-Unis, pour l’acquisition et/ou la mise en œuvre de capacités en commun. C’est pour nous un objectif prioritaire à atteindre lors du Conseil européen de décembre.

Le troisième volet des travaux du Conseil européen est le renforcement de l’industrie de défense européenne.

La Commission européenne a préparé un texte qui comporte un aspect positif, celui de mettre l’accent sur les concepts d’autonomie stratégique, de l’accès aux technologies et de la sécurité d’approvisionnement. Cela répond à la demande française de définition de la base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE).

Tels sont les sujets qui seront abordés par le Conseil de décembre et qui devront marquer un nouveau départ.

Le Conseil européen de décembre doit amorcer une nouvelle dynamique de la politique de défense au plus haut niveau politique de l’Union européenne, en prenant des décisions immédiates et concrètes mais aussi en définissant des objectifs et le calendrier des étapes à franchir dans les années qui viennent. Le Conseil européen de décembre ne sera un succès que s’il propose une vision politique à moyen et à long terme, avec un plan d’action, qui soit une « feuille de route » ambitieuse que les Etats s’engagent à respecter.

Cinq éléments devraient selon moi être présents dans cette feuille de route.

Tout d'abord, il convient de faire **le bilan de ce qui existe déjà** et de ce qui fonctionne.

Ensuite, il faudrait élaborer **une nouvelle stratégie européenne de sécurité**. Le rapport sur la Stratégie européenne de sécurité, rédigé sous l'autorité de Javier Solana, remonte à 2003. Cette stratégie a été actualisée en 2008, et c'est aujourd'hui le seul texte de référence sur le rôle de l'Union européenne dans le monde et sur une conception commune des menaces : terrorisme, prolifération des armes de destruction massive, conflits régionaux, déliquescence des États, criminalité organisée. Un Livre Blanc européen n'est pas réalisable aujourd'hui, mais il devrait être possible de procéder à une analyse commune des menaces et des priorités stratégiques.

Par ailleurs, il conviendrait de **clarifier la relation entre la Commission européenne et les Etats membres**.

En outre, il **faudrait relancer de grands programmes en coopération**. C'est une nécessité pour les Etats européens, afin qu'ils puissent acquérir des équipements de défense, et pour les industriels, afin de maintenir des compétences technologiques de pointe.

Enfin, le **partenariat euro-américain** devrait être approfondi. La politique des Etats-Unis constitue l'un des facteurs majeurs d'évolution de la donne stratégique mondiale, qu'il s'agisse de leur positionnement énergétique ou de leur plus grand intérêt pour la zone asiatique. Pour l'Union européenne, les Etats-Unis restent le partenaire prioritaire. Le Conseil européen devrait charger le SEAE d'initier une réflexion sur les options possibles pour approfondir le dialogue stratégique entre l'Union et les Etats-Unis, sur tous les aspects de leurs relations, bien au-delà de la relation classique et nécessaire entre l'Union et l'OTAN.

M. Guy-Michel Chauveau. Mme la Présidente, je ne reviendrai pas sur les trois premières parties de votre rapport, mais sur la quatrième partie, celle qui concerne la feuille de route.

Vous disiez que cette feuille de route devait être conçue comme un cadre global permettant aux Européens d'insérer leurs politiques de défense dans un cadre plus collectif. La feuille de route pourrait donc comprendre des corbeilles qui seraient à la fois indépendantes les unes des autres, afin de ne pas faire dépendre les avancées de l'une aux avancées de l'autre, mais qui se renforceraient mutuellement.

La première corbeille correspondrait peu ou prou au périmètre de la stratégie européenne de sécurité (SES) qui date de 2003 et a été actualisée en 2008 mais n'a pas été révisée depuis alors que l'OTAN a adopté un nouveau concept stratégique en 2010. L'absence de nouvelle SES symbolise aujourd'hui l'absence de l'Union européenne en tant qu'organisation politique sur la scène internationale. Il est nécessaire que l'Union ait une expression politique renouvelée qui lui soit propre en matière de sécurité. Les pays baltes et nordiques, la Pologne et même l'Allemagne, souhaitent une révision de la SES. Les pays baltes et nordiques ont exprimé le souhait que l'Union européenne définisse ce que sont ses intérêts. Ils témoignent aussi de leur inquiétude face à la politique du pivot des Américains.

La SES doit être un document de politique étrangère et de sécurité et non un simple document de sécurité comme l'est notre Livre blanc sur la défense et la sécurité. Il est nécessaire par ce biais de prendre en compte les atouts et spécificités de l'Union notamment par rapport l'OTAN. Le document doit rappeler le rôle économique joué par l'Union, sa vocation à être un pôle de paix et de stabilité, sa stratégie de prévention des conflits et ses moyens civils aux côtés des moyens militaires. Il doit être un document positif et ouvert et non pas être basé exclusivement sur une analyse des menaces. A ce titre, il serait nécessaire de changer le nom de ce document pour lui donner une plus grande visibilité politique et une

plus grande solennité. On pourrait imaginer de l'intituler : « l'Union européenne dans le monde : paix, développement, stabilité et sécurité ». C'est un document qui devrait être adopté au niveau des chefs d'Etat et de Gouvernement afin de donner une impulsion par le haut.

Cette SES révisée doit déboucher sur deux autres corbeilles : la corbeille sur la stratégie d'action et celle sur les moyens d'action.

La stratégie d'action de l'UE devrait comprendre un document général portant sur l'approche globale de l'UE auquel seraient annexées toutes les stratégies régionales de l'UE. Elaborer une stratégie globale de l'UE est l'une des propositions faite par la Haute représentante pour la PESC pour le Conseil européen de décembre.

A cette stratégie globale seraient annexées les nouvelles stratégies régionales qui viendraient compléter les stratégies existantes : stratégie pour le Sahel, pour le Caucase... Il serait nécessaire d'harmoniser le contenu de ces stratégies, celles-ci devant comprendre un volet relatif à la coopération régionale et aux intérêts de sécurité. Ces stratégies seraient mixtes, comprenant des moyens civils et militaires, défensifs ou d'action, qui seraient bien identifiés ce qui n'est pas le cas actuellement. A priori, il n'y a pas d'opposition de principe à une extension du nombre de stratégies de sécurité régionale.

Vous en donnez un exemple dans votre rapport, Madame la Présidente : si nous voulons que l'Allemagne et la Pologne partagent notre approche à propos de l'Afrique ou du pourtour méditerranéen, nous devons engager une réflexion avec eux sur la politique européenne à l'égard de la Russie ou la politique orientale de l'Union. De la même façon, alors que le Président de la République a relancé le dialogue 5+5 en Méditerranée, nous devons avoir une réflexion sur l'élargissement de ce dialogue aux cinq pays sahéliens.

Enfin, la troisième corbeille qui touche aux moyens d'actions de l'UE, devrait comprendre trois volets. Un volet sur la gestion des crises, un volet capacitaire et un volet industrie de défense.

Nous devons discuter de ces sujets avec nos partenaires. Le couple franco-allemand peut aboutir à des résultats dans ce domaine.

M. Pierre Lellouche. Je voudrais simplement partager quelques réflexions sur un sujet qui préoccupe l'Europe depuis le début de l'histoire de l'Union européenne. Tout commença à l'Assemblée nationale, en août 1954, lorsque celle-ci rejeta le projet de la CED. Cela fut suivi par la création du commandement intégré de l'Alliance et la remilitarisation de l'Allemagne au sein de l'Alliance. Puis vint le plan Fouchet imaginé par le général de Gaulle pour créer l'Union politique, projet rejeté par le Bundestag lorsqu'il adopta le fameux traité de l'Elysée. Puis nous avons eu la querelle franco-américaine à propos de l'OTAN et notre retrait de l'organisation intégrée en 1966.

Le projet de défense européenne a donc été gelé par la Guerre froide et le veto implicite des Etats-Unis doublé de l'attitude de l'Allemagne qui entre la France et les Etats-Unis ont toujours choisi ces derniers. Cette situation était valable jusqu'à la chute du mur de Berlin.

Vingt-cinq ans après la chute du mur, l'Europe est réunifiée mais nous faisons face à un nombre de crises sans précédent dans l'histoire européenne. Aujourd'hui, la conjonction stratégique que nous vivons est probablement la plus dangereuse depuis la première guerre mondiale. L'heure est grave, car nous avons une Europe caractérisée par trois choses : la dénucléarisation du continent européen, le désarmement budgétaire unilatéral, et une forte tendance à la neutralisation.

L'ambition de l'Europe est de devenir une grande Suisse grasse et confortable très peu ouverte aux problèmes du monde. En dépit des efforts de la France et des plaidoyers que nous avons les uns et les autres multipliés, l'Europe de la défense n'intéresse personne à part nous et nous sommes les seuls à gérer les crises.

Alors en effet Mme la Présidente, votre rapport est excellent car il présente toutes les difficultés de l'entreprise et il est vrai que nous n'avions besoin de personne au Mali. Les contributions de nos partenaires se sont limitées à la mise à disposition de quelques avions de transport, guère plus, et nous allons à nouveau nous engager seuls en République centrafricaine.

Mais, au-delà des déclarations qui seront lues lors de ce Conseil européen, il faut que nous tirions des leçons politiques.

Nous disons à l'UMP que la défense européenne commence à la maison par une politique de défense sérieuse. Je ne reprendrai pas le discours de François Fillon qui a fait un long réquisitoire contre la loi de programmation militaire hier soir. Je crains que les réductions de nos crédits ne permettent ni de répondre aux défis actuels, ni de lancer un embryon de défense européenne.

Il convient bien entendu de préserver notre outil industriel sans nous faire d'illusions quant aux perspectives d'intégration, car, comme vous le relevez Mme la Présidente, en période de restriction budgétaire, le réflexe est plutôt le repli national. La piste des mutualisations doit être suivie et, à ce titre, le succès de l'EATC est aussi une bonne nouvelle.

Nous faisons une proposition simple : puisqu'il est impossible de demander le moindre sacrifice en Europe et qu'à chaque fois qu'il y a une crise, c'est la France qui s'en occupe alors que nous avons de plus en plus de difficultés à financer ces opérations, qu'il y ait au moins un partage du fardeau à travers une caisse commune alimentée par chaque Etat au prorata de son PNB. Nous proposons donc la création d'un fond européen OPEX.

En conclusion, faisons notre travail à la maison, essayons de mutualiser certains moyens et essayons d'avancer sur une mutualisation des financements. Pour moi, l'Europe ne fera pas de défense commune parce que c'est comme ça, sauf si une catastrophe fait office de déclencheur. Nous sommes pour l'instant dans cette logique : dénucléarisation, désarmement budgétaire et tentation de la neutralisation.

M. Gérard Charasse. Je ne vous ferai pas la lecture de la contribution du groupe Radical Républicain Démocrate et Progressiste qui a été distribuée. Nous faisons le constat que l'Europe de la défense est en panne : après les traités de Maastricht, Nice, Lisbonne et la déclaration de St Malo, l'Europe de la défense marque désormais le pas et l'Union a été absente lors des récentes crises libyenne ou malienne.

Vu le contexte stratégique, on ne peut qu'être inquiet vis-à-vis des menaces qui pointent à nos frontières. Nous devons faire l'amer constat que l'Europe de la défense est en perte de vitesse et qu'il existe bel et bien un risque de déclassement stratégique. Les Etats-Unis ont choisi d'axer leurs priorités sur l'Asie en se désengageant du continent européen. Nos dépenses de défense, au sein des Etats membres, ont fortement diminué et nous sommes en phase d'être rattrapés par des pays comme le Japon ou la Chine.

La question est de savoir ce que nous pouvons faire à l'échelle européenne. Nous devons sauvegarder notre intégrité territoriale et notre mode de vie dans le cadre d'une Europe plus intégrée en matière de défense.

Nous avons un certain nombre de propositions à faire. Par exemple l'Union pourrait avancer sur le plan opérationnel, avec un quartier général unique de commandement permanent et une mutualisation de nos capacités. La possibilité nous est offerte de dégager des économies tout en constituant un outil de défense plus performant. Le Conseil européen de décembre va établir une feuille de route dans ce domaine et j'espère que nos attentes ne seront pas déçues.

Il en va de la survie de notre industrie de défense. La constitution de grands groupes européens de défense peuvent relever les défis. Nous souhaitons aller vers une agence européenne de l'armement avec un processus de décision à la majorité qualifiée.

Il faut également améliorer la gouvernance et les questions de défense devraient être traitées au moins une fois par an par le Conseil européen. Nous souhaitons également que le contrôle démocratique de la défense européenne se fasse par les parlements nationaux et le Parlement européen. C'est ainsi que nous pourrions populariser l'idée d'une politique de défense commune et prendre des décisions renforçant cette politique.

Nous ne ferons rien sans une avant-garde européenne comme cela a été démontré lors de l'instauration de la monnaie unique. Nous devons utiliser la coopération structurée permanente mise en place par le traité de Lisbonne. Cette procédure est plus souple que les coopérations renforcées car elle n'est pas soumise à un nombre minimal de participants. Tous les Etats membres ont vocation à participer à cette avant-garde.

En conclusion il n'est plus temps de tergiverser. Si nous voulons que cette défense européenne s'établisse, les Etats membres doivent tenir compte de l'évolution stratégique des Etats-Unis et faire en sorte que ceux qui le veulent se réunissent pour prendre en charge la défense de leur territoire et d'une certaine forme de civilisation.

M. Jean-Paul Bacquet. J'ai écouté avec beaucoup d'attention la présentation de votre rapport que j'ai lu hier soir. Je ne peux pas m'empêcher de faire référence au rapport du Sénat. Je vais en lire quelques phrases : « L'Europe de la défense : une impasse conceptuelle, une situation désormais contreproductive... L'Europe de la défense est un ensemble informe, intraduisible pour nos partenaires européens... Il n'y a plus en Europe ni capacité militaire, ni surtout aucune volonté politique de poursuivre en direction de la défense européenne... L'Europe de la défense dispose d'une pléthore d'outils mais toujours pas de cerveau européen... Il y a dans les pays européens des coupes importantes budgétaires alors que les puissances émergentes augmentent leurs efforts de défense... L'Europe est donc menacée de sortir de l'histoire... L'Europe doit être en mesure d'intervenir de manière autonome, sinon elle sera une « grande Suisse » neutre, sinon une « Super ONG », qui paie mais ne décide rien... Un certain nombre de propositions ont été faites : à long terme, redonner souffle et vie au projet politique européen ; à moyen terme, créer un Eurogroupe, et capitaliser sur le traité franco-britannique de défense. »

La critique est acerbe et me semble parfaitement justifiée, mais les propositions manquent totalement d'originalité car ce sont exactement les mêmes recommandations qui sont faites depuis Maastricht. Les résultats sont très faibles, à l'exception peut-être de la lutte contre la piraterie que vous évoquiez. Il existe en effet des éléments pour cette lutte à Djibouti mais ceux-ci sont en très mauvais état : un Casa espagnol de 65 ans, un Breguet Atlantique qui a 55 ans... Quelle crédibilité peut-on avoir dans de telles conditions ?

Je pense qu'il y a un manque total de volonté politique et une indifférence totale de la population européenne par rapport au problème de la défense. Je crains que la défense européenne ne puisse exister qu'en période de crise grave car si la population ne se sent pas réellement menacée, elle ne comprendra pas l'utilité de faire des efforts budgétaires,

éventuellement des sacrifices, pour travailler ensemble et avoir une véritable crédibilité sur la scène internationale.

M. Lionnel Luca. Merci Madame la Présidente pour ce rapport, mais je pense malheureusement qu'il ne s'agira que d'un rapport de plus... Comme l'a rappelé un peu plus tôt notre collègue Pierre Lellouche, l'Europe de la défense est surtout une arlésienne, et une arlésienne qui va malheureusement continuer à bien se porter.

L'Europe de la défense n'est qu'un leurre, tout simplement parce que nous sommes bien les seuls à la vouloir et pendant longtemps à nous donner les moyens de la faire. Nos amis européens, depuis la fin de la Seconde guerre mondiale, se sont convaincus que tout ce qui avait un rapport avec la défense, et donc avec la guerre, était un sujet tabou. Ce désarmement moral précède le désarmement général du continent européen. Il faut aussi dire que dans le contexte de la Guerre froide, le parapluie américain était tellement confortable qu'il dispensait de faire des efforts... Il suffit de se souvenir de la crise qui a éclaté lorsque la France a repris sa liberté par rapport à l'OTAN en 1966 en voulant s'affirmer et s'afficher comme une puissance nucléaire et indépendante. La fin de la Guerre froide, en écartant la menace directe, notamment soviétique, a renforcé encore un peu plus ce désarmement moral.

Pourquoi donc vouloir faire une Europe de la défense ? Cela n'a aucun sens et les crises méditerranéennes à répétition que nous vivons depuis quelques mois maintenant n'intéressent absolument pas nos partenaires européens, et en particulier les pays du Nord. Ils concèdent que la France puisse jouer un rôle puisque ses intérêts sont plus directs sur le continent africain et c'est bien l'explication pour laquelle ils nous laissent faire seuls les opérations militaires. Quelque part, c'est nous qui avons remplacé les Américains pour le continent africain.

Si nous voulons changer les choses, je pense que cela pourrait passer par des mesures très concrètes. Pourquoi, dans le traité de Maastricht, n'a-t-on pas neutralisé les budgets de la défense en les sortant de la règle comptable du déficit structurel ? Voilà un élément qui pourrait inciter un certain nombre de nos collègues européens à, peut-être, faire un effort sur leurs budgets. Il est évident que ce problème comptable pèse dans la logique des traités européens qui ont pu être signés.

Mais je le répète : tout ceci n'est qu'un leurre. Les réunions et les discours permettent de sensibiliser un certain nombre d'acteurs mais, dans la pratique, rien ne change. L'Europe de la défense dépend de la volonté politique d'un État : la France. Il n'y aurait pas d'Europe spatiale s'il n'y avait pas eu la volonté politique du gouvernement français de bâtir une puissance spatiale et d'y agréger ensuite ses partenaires. A partir du moment où il n'y a plus non plus de volonté en France de se défendre – et la loi de programmation militaire, catastrophe annoncée, en est un exemple - il n'y a plus de capacité d'entraînement de nos partenaires. L'addition des faiblesses ne fera jamais une force.

Il n'y a pas de volonté politique ni de volonté morale, de même qu'il n'y a pas non plus de volonté budgétaire : l'Europe de la défense se terminera exactement comme s'est terminée la Communauté européenne de défense.

M. Gwenegau Bui. Le rapport qui nous est présenté permet une intéressante mise en perspective. Les positions des uns et des autres sont bien présentées. On constate notamment que l'intégration de la France à l'OTAN n'a pas convaincu tous nos partenaires de notre bonne foi quant à la défense européenne. Nos interventions en Afrique restent perçues plutôt comme néo-colonialistes et liées à nos intérêts propres que motivées par la défense des intérêts européens. Il faut donc construire la confiance. Pour cela, nous pourrions nous intéresser moins exclusivement aux problèmes qui se posent au sud, mais prendre aussi en

compte les préoccupations de nos partenaires à l'est et au nord. Le rapport présente les positions de la Pologne, de l'Allemagne et du Royaume-Uni ; il serait intéressant de se pencher aussi sur celles des Baltes et des Scandinaves.

J'ai une autre suggestion liée à l'actualité. La mer de Chine est un espace stratégique, car un quart du commerce mondial y transite, et un espace de tension, comme on le voit encore avec l'envoi d'avions américains pour survoler les îles Senkaku en réponse aux revendications de contrôle de leur espace aérien par la Chine. L'Europe est totalement absente de ce théâtre, car aucun de nos pays n'a les moyens de maintenir à résidence des moyens navals. Mais il serait possible d'y avoir en permanence une frégate d'un État membre, en alternance.

M. Jacques Myard. Loin de faire une fois de plus retentir les trompettes de la renommée à la gloire de l'Europe, le rapport montre bien les limites de l'Europe de la défense.

On constate qu'il n'y a aucune vision stratégique commune des Européens, la plupart des États ayant décidé de laisser les questions de défense à l'OTAN. Même le Royaume-Uni est en cours de déclassement compte tenu des coupes budgétaires effectuées dans son budget militaire. La France est bien seule.

En matière d'armements, des coopérations sont possibles, mais à une condition : il faut un pilote dans l'avion, un chef de file. Et il faut aussi éviter de limiter par principe le champ de ces coopérations à l'isthme étroit de l'Europe. Le moteur développé ensemble par la SNECMA et *General Electric* équipe la moitié des avions civils du monde ; il est possible de coopérer avec les Américains.

Enfin, il faut bien voir que pour trop de nos partenaires, l'armement est un commerce comme un autre. Le fait que l'on ait pu envisager de l'intégrer à la négociation de l'accord de libre-échange transatlantique est significatif. Le programme *Joint Strike Fighter* aura pour effet qu'il n'y aura plus en Europe de capacité autonome de construire des avions de combat en dehors de *Dassault*. La France doit muscler ses armées, préserver leur indépendance et ne pas céder au miroir aux alouettes de la défense européenne.

M. François Loncle. Le rapport que nous étudions, complété par les contributions des groupes politiques et nos débats, sera plus intéressant que celui du Sénat qui a été cité, car ce dernier fait peu de propositions.

Je voudrais revenir sur le constat que j'ai fait avec Pierre Lellouche sur l'opération Serval : il n'y a pas eu d'aide européenne. Lorsque Laurent Fabius est allé pour la première fois en demander à Bruxelles, seule la République tchèque a répondu positivement. Ensuite, quelques autres pays ont un peu contribué, par exemple les Pays-Bas, le chef de la MINUSMA, Bert Koenders, étant néerlandais, mais cela reste limité. Faute d'obtenir une réelle participation de nos partenaires européens aux opérations extérieures, on pourrait leur demander une solidarité financière à travers un fonds destiné aux OPEX.

M. Jean-Pierre Dufau. Ce sont les États qui exercent les pouvoirs régaliens, notamment en matière de politique étrangère et de défense. Il est difficile de les leur faire partager. Nous sommes donc tenus de pratiquer une politique de « petits pas » pour avancer, comme le préconise d'ailleurs votre rapport.

Alors que l'Europe a pris ses responsabilités, dans une certaine mesure, en matière de politique étrangère, nous avons besoin d'avoir son pendant dans le domaine de la défense, faute de quoi aucune crédibilité n'est possible. Il faut avancer sur nos deux jambes.

En cas de menace directe, il est bien sûr plus facile de trouver des alliances ou des participants à des actions communes. Lorsque la menace directe n'est pas directement visible, la tâche est plus délicate, et l'on a souvent tendance à se défausser sur ceux qui disposent de capacités d'intervention. C'est ce que l'on voit notamment en Afrique.

D'où la nécessité d'une politique de « petits pas », mais aussi de coopérations renforcées dans deux domaines : une défense commune, ainsi que la construction de matériels, qui peut servir de courroie d'entraînement vers d'autres réalisations. On peut ainsi être amené à utiliser plus facilement ensemble des matériels élaborés en commun.

S'agissant du fonds « OPEX », je suis entièrement d'accord avec ce qui a été dit : on ne peut pas accepter que seuls certains Etats interviennent et qu'en plus ils assument seuls la charge des opérations.

Mme la présidente Elisabeth Guigou. Merci, chers collègues pour vos remarques. J'ai été extrêmement intéressée par vos observations.

Je fais miens les propos de Guy-Michel Chauveau sur la nécessité d'actualiser le papier « Solana » et de bâtir une stratégie européenne de sécurité comportant des priorités. Pour autant, je ne préconise pas de nous lancer dans ce débat dès le mois de décembre, car nous risquerions ainsi de tout noyer. Il faudrait plutôt quelques avancées sur des sujets concrets, afin de relancer la dynamique. Le Conseil européen pourrait donner un mandat pour actualiser la stratégie européenne de sécurité à partir de 2015, une fois qu'une nouvelle Commission aura été mise en place. J'ai eu le sentiment hier, lors du débat sur la loi de programmation militaire, que le ministre de la défense était d'accord avec une telle idée.

Pierre Lellouche a bien fait de rappeler, comme je le fais également dans mon rapport, que nous avons une longue histoire derrière nous en la matière. Il a fallu quarante ans, après l'échec de la CED, pour que l'on aborde de nouveau le sujet, même timidement, dans le traité de Maastricht. Sur cette idée, qui a toujours été française, seul notre pays peut jouer un rôle d'impulsion.

La question est de savoir si l'on préfère s'attarder sur les difficultés, bien réelles, ou bien si l'on veut réellement avancer. Il ne faut pas baisser les bras, parce que les enjeux sont considérables, parce que les contraintes budgétaires actuelles conduisent à une prise de conscience, mais aussi parce que les Etats-Unis s'en vont. Par des mutualisations, par des « petits pas » aussi, nous pourrions éviter le déclassement stratégique que nous redoutons tous.

Je partage les constats pessimistes de Pierre Lellouche sur la situation actuelle. Emma Bonino a d'ailleurs dit ceci, qui me paraît très vrai, lors de la Conférence des ambassadeurs : le peuple américain et le peuple européen veulent-ils être en paix, ou bien plutôt qu'on les laisse en paix ?

S'agissant de la participation des Européens au Mali, il faut distinguer, d'une part, l'opération Serval, dont le relais est progressivement assumé par la MINUSMA, à laquelle participent 350 Hollandais, et d'autre part l'EUTM MALI, mission chargée d'aider l'armée malienne à se reconstruire, ce qui est bien différent. Y participent, par ordre d'importance des contributions : l'Espagne (105 soldats), la Belgique (72), l'Allemagne (55), le Royaume-Uni (36) et la République tchèque (33). La France fournit 109 soldats pour l'EUTM, en plus de l'opération Serval. Nos partenaires ont apporté d'autres contributions, tels que les avions de

transport ou encore le renseignement. Ces contributions ne sont certes pas comparables à la nôtre, mais elles n'ont rien d'insignifiant et elles ont aidé au succès de l'opération Serval.

La proposition d'un fonds OPEX me paraît très intéressante mais je crois qu'il faut faire attention au moment où la France la formulerait. L'opération au Mali nous donne une fenêtre, nos partenaires reconnaissent notre rôle en faveur de leur propre sécurité, mais il ne faut pas présenter les choses comme une manière pour la France de se dégager de ses responsabilités quand elle fait face à des difficultés budgétaires. Il ne faut pas que cela se traduise par une baisse de notre crédibilité et le souhait de voir les efforts des autres pays augmenter. Je souhaite que l'on évoque cela dans le rapport sous cet aspect.

Le gouvernement français demande l'extension du mécanisme Athéna, mécanisme de financement des coûts communs des opérations militaires de l'Union. C'est un premier pas, le début du commencement. Il est bien que le sujet soit aujourd'hui sur la table et il faudra veiller à ce qu'il y reste.

Je ne suis pas d'accord avec le pessimisme de Lionnel Luca. L'effort de défense de la France est maintenu au même niveau, soit 32,4 milliards, dans le cadre de la loi de programmation et cela doit être souligné.

Gérard Charasse dit avec raison qu'il faut avancer à petits pas. Ce n'est pas à 28 que l'on peut progresser sur ces sujets ; il faut constituer une avant-garde. En même temps, il faut prendre garde de ne pas donner trop de contenu institutionnel d'entrée de jeu ; proposer de créer une coopération structurée permanente risque d'en rebuter certains, tel le Royaume-Uni. Il vaut mieux faire des choses concrètes puis, dans un deuxième temps, traduire de manière institutionnelle ce qui peut l'être. Par ailleurs, outre la coopération structurée permanente prévue à l'article 46 du traité, il existe aussi l'article 44 qui permet de lancer des missions à plusieurs avec souplesse. Je suis en revanche tout à fait d'accord sur l'idée que la France doit maintenir l'impulsion forte.

Jean-Paul Bacquet a fait référence au rapport du Sénat. Je crois qu'il faut écouter nos partenaires. L'Allemagne, le Royaume-Uni, la Pologne ont des positions et des préoccupations dont il faut tenir compte. Il ne faut pas baisser les bras. Le rapport du Sénat d'ailleurs se termine par un net volontarisme quant à l'Europe de la défense puisqu'il propose la création d'un « Eurogroupe de la défense ». Je suis d'accord avec cette proposition si tant est qu'elle soit réalisable ; là aussi, tout est question de moment.

Pour répondre à la réflexion de Gwenegan Bui sur l'Asie du Sud-Est, j'indique que la France et le Royaume Uni travaillent d'ores et déjà à la mutualisation des moyens, notamment s'agissant de l'harmonisation des périodes de disponibilité des porte-avions. La prochaine mission d'information sur l'Asie du Sud-Est pourra certainement approfondir cette réflexion.

Jean-Pierre Dufau a bien synthétisé notre démarche : il importe d'être très concret pour espérer avancer. La seule façon d'avancer est d'être pragmatique ; il faut être très lucide quant aux grandes difficultés. Nous pouvons partager le même constat sur le passé être d'accord sur le fait que la France a des responsabilités et des possibilités d'entraînement sur ses partenaires. Dans le clivage entre optimistes et pessimistes, je reste personnellement optimiste.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

La séance est levée à onze heures vingt.

Membres présents ou excusés

Commission des affaires étrangères

Réunion du mercredi 27 novembre 2013 à 9 h 45

Présents. - Mme Nicole Ameline, M. François Asensi, M. Jean-Paul Bacquet, M. Jean-Luc Bleunven, M. Alain Bocquet, M. Gwenegan Bui, M. Jean-Claude Buisine, M. Gérard Charasse, M. Guy-Michel Chauveau, M. Philippe Cochet, M. Jacques Cresta, Mme Seybah Dagoma, M. Jean-Louis Destans, M. Michel Destot, M. Jean-Pierre Dufau, M. François Fillon, Mme Marie-Louise Fort, M. Paul Giacobbi, M. Jean Glavany, Mme Estelle Grelier, Mme Élisabeth Guigou, Mme Thérèse Guilbert, M. Jean-Jacques Guillet, Mme Chantal Guittet, Mme Françoise Imbert, M. Serge Janquin, M. Pierre-Yves Le Borgn', M. Pierre Lellouche, M. Patrick Lemasle, M. François Loncle, M. Lionnel Luca, M. Jean-Philippe Mallé, M. Noël Mamère, M. Jean-René Marsac, M. Jacques Myard, M. Axel Poniatowski, M. Didier Quentin, Mme Odile Saugues, M. François Scellier, M. André Schneider, M. Guy Teissier, M. Michel Terrot

Excusés. - M. Avi Assouly, Mme Danielle Auroi, M. Philippe Baumel, M. Édouard Courtial, M. Jean-Paul Dupré, M. Philippe Gomes, M. Jean-Claude Guibal, M. Pierre Lequiller, M. Jean-Luc Reitzer, M. François Rochebloine, M. René Rouquet